



MASTERARBEIT | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Strategische Autonomie oder neoliberale Kontinuität?
Eine Analyse der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung (2021) und
ihrer Bedeutung für die europäische Industriepolitik

verfasst von | submitted by

Emil van de Vondervoort BSc (WU)

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien | Vienna, 2026

Studienkennzahl lt. Studienblatt | Degree
programme code as it appears on the
student record sheet:

UA 066 589

Studienrichtung lt. Studienblatt | Degree
programme as it appears on the student
record sheet:

Masterstudium Internationale Entwicklung

Betreut von | Supervisor:

Dr. Etienne Schneider BA MA

Abstract

Die vorliegende Masterarbeit untersucht die Bedeutung der Important Projects of Common European Interest (IPCEI) als hegemoniales Projekt im Kontext der strategischen Neuausrichtung der EU-Industriepolitik und der damit verbundenen Machtverschiebungen in Europa. Im Zentrum der Analyse steht die im Jahr 2021 von der Europäischen Kommission durchgeführte Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung sowie die dazu eingegangenen Stellungnahmen von Mitgliedstaaten, Organisationen und Unternehmen. Dieses umfangreiche Datenmaterial wurde mithilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse im Rahmen einer Historisch-Materialistischen Policy-Analyse (HMPA) ausgewertet. Ergänzend wurden offizielle EU-Dokumente, wissenschaftliche Fachartikel und Monografien sowie Einschätzungen von Forschungsinstituten und Think Tanks herangezogen.

Die Ergebnisse zeigen eine veränderte industriepolitische Positionierung zentraler Akteure der EU, insbesondere Deutschlands, seit den 2010er Jahren, die im Zusammenhang mit globalen Machtverschiebungen und zunehmenden geopolitischen Spannungen steht. Es wird deutlich, wie diese Entwicklungen das Kräfteverhältnis zwischen marktoffenen neoliberalen und interventionistischen neomerkantilistischen Leitbildern beeinflusst haben. Der Bedeutungsverlust der erstgenannten und das Erstarken der zweitgenannten Strömung spiegeln sich unmittelbar im Kompromisscharakter der finalen IPCEI-Mitteilung wider. Der Leitbegriff der *offenen strategischen Autonomie* fungiert dabei als zentrales Kompromisskonzept, das darauf abzielt, diese divergierenden industriepolitischen Paradigmen miteinander zu verbinden.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis & Abbildungsverzeichnis.....	4
1. Einleitung.....	5
1.1. Forschungsstand.....	6
1.2. Forschungsfragen.....	9
1.3. Relevanz der Arbeit.....	9
1.4. Aufbau der Arbeit.....	10
2. Theoretischer Zugang.....	11
2.1. Neoliberalismus und Neomerkantilismus.....	11
2.2 Theorien der Europäischen Integration.....	12
2.3. Neogramscianismus.....	15
2.3.1. Gramscianismus.....	15
2.3.2. Strömungen des Neogramscianismus.....	18
2.3.3. Theoretisch-konzeptionelle Grundmerkmale des Neogramscianismus.....	25
2.3.4. Operationalisierung des Neogramscianismus.....	27
2.3.5. Kritik an neogramscianischen Ansätzen.....	31
3. Methode.....	34
3.1. Entwicklung der HMPA-Methode.....	34
3.2. Schlussfolgerungen aus den theoretischen Grundlagen.....	37
3.3. Methodische Vorgehensweise.....	38
3.3.1. Kontextanalyse.....	40
3.3.2. Akteursanalyse.....	40
3.3.3. Prozessanalyse.....	41
3.4. Datenerhebung und -analyse.....	42
4. Industriepolitik in der EU & IPCEI (Kontextanalyse).....	46
4.1. Die Geschichte der Industriepolitik in der EU.....	46
4.1.1. Der politökonomische Hintergrund für Integration.....	46
4.1.2. Integration als Voraussetzung für Industriepolitik in der EU.....	47
4.1.3. Die Evolution der europäischen Beihilfegesetze.....	50
4.2. Der historische Kontext der IPCEI.....	55
4.2.1. IPCEI bis zu dem Vertrag von Rom.....	55
4.2.2. IPCEI nach dem Vertrag von Rom.....	61
4.2.3. Reaktivierung im Jahr 2014.....	63
4.2.4. Geopolitische Wendepunkte.....	67
5. Die Konfliktpositionen (Akteursanalyse).....	71
5.1. Quantitativer Überblick.....	72

5.2. Qualitative Interpretation.....	74
5.2.1. Machtasymmetrien.....	74
5.2.2. Industriepolitische Zielsetzungen.....	80
5.3. Die Akteurskoalitionen.....	91
5.3.1. Das neoliberale Lager.....	91
5.3.2. Das neomerkantilistische Lager.....	93
5.3.3. Das sozialdemokratische Lager.....	94
5.4. Die Akteursanalyse.....	96
5.4.1. Positionierungen der relevanten Akteure.....	97
5.4.2. Vertiefte Einordnung der Akteure.....	99
6. Der Konfliktverlauf (Prozessanalyse).....	102
6.1. Der Konflikt während der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung.....	102
6.2. Der Koalitionsmagnet: Offene strategische Autonomie.....	104
6.3. Vergleich des Entwurfs zur finalen IPCEI-Mitteilung.....	108
7. Fazit und Ausblick.....	114
8. Literaturverzeichnis.....	118

Tabellenverzeichnis & Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Häufigkeiten der Kodierungen.....	75
Tabelle 2: Nationalstaatliche Repräsentationen des Feedbackprozesses.....	76

Abbildung 1: Akteursanalyse.....	98
----------------------------------	----

1. Einleitung

Seit Mitte der 2010er Jahre lässt sich in der Europäischen Union (EU) ein deutlicher Wandel im Selbstverständnis ihrer Industriepolitik beobachten. Dieser Paradigmenwechsel ist unter verschiedenen Namen, wie *return*, *revival* oder *rebirth of industrial policy*, auf der ganzen Welt zu beobachten (Andreoni, 2015; Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, 2018; Rodrik, 2010; Wade, 2012). Auch an der EU ist dieser Trend nicht vorbeigegangen. Spätestens mit der Amtsübernahme von Ursula von der Leyen und der von ihr ausgerufenen Vision einer *geopolitischen Kommission* im Jahr 2019 hat sich die EU zunehmend als strategischer Akteur in einer von Systemrivalität, geoökonomischer Konkurrenz und technologischer Abhängigkeit geprägten Welt positioniert (Baracani & Kassim, 2024). Dieser häufig als *geopolitical turn* bezeichnete Paradigmenwechsel markiert eine Abkehr von einer primär neoliberal und marktorientierten Integrationslogik hin zu einer stärker interventionistischen und strategisch ausgerichteten Industrie- und Wettbewerbspolitik (Aiginger & Rodrik, 2020).

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass auf EU-Ebene weiterhin ordnungspolitische Regelungen fortbestehen, die in neoliberaler Tradition ein grundsätzliches Verbot staatlicher Beihilfen vorsehen. Bereits im Zuge der Schaffung des Binnenmarkts wurde jedoch im Rahmen der Verträge von Rom von 1957, nicht zuletzt infolge ideologischer Spannungen zwischen Frankreich und Deutschland, ein Ausnahmekatalog in das Primärrecht aufgenommen. Zu diesen Ausnahmen zählen die sogenannten Important Projects of Common European Interest (IPCEI), die unter bestimmten Voraussetzungen staatliche Beihilfen trotz des grundsätzlichen Beihilfeverbots als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären. Angesichts der Vielzahl an Krisen in den vergangenen zwei Jahrzehnten überrascht es daher kaum, dass diese Ausnahme im Jahr 2014 erstmals aktiviert wurde (Seidl & Lopes-Valença, 2024). Die globale Finanzkrise, die Eurokrise, migrationspolitische Spannungen, der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, zunehmende handelspolitische Konflikte sowie die im Zuge der COVID-19-Pandemie offen zutage getretenen Abhängigkeiten von geopolitischen Rivalen haben den politischen Handlungsdruck erheblich erhöht. Vor diesem Hintergrund erscheint es nachvollziehbar, dass sich mehrere Mitgliedstaaten einer industriepolitischen Neuorientierung zugewandt haben.

Dieses Wiedererstarken der Industriepolitik wird von politischen Entscheidungsträger:innen auf europäischer und nationaler Ebene jedoch meist weniger als grundlegender ideologischer Paradigmenwechsel verstanden, sondern vielmehr als pragmatische Reaktion auf eine verschärfte globale Standortkonkurrenz. Im Zentrum steht der Wettbewerb um Investitionen in strategisch relevante Industriezweige, die als entscheidend für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit Europas gelten (Lopes-Valença, 2022). Besonders hervorgehoben werden dabei die dynamisch wachsenden

Sektoren digitaler und klimabezogener Technologien. Ähnlich wie bereits bei den Auseinandersetzungen im Kontext der Römischen Verträge zeigt sich jedoch, dass unter den Mitgliedstaaten keine einheitliche Vorstellung über Reichweite, Ausgestaltung und Zielrichtung dieser industriepolitischen Neuausrichtung besteht. Die Spannungen zwischen unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Leitbildern prägen somit weiterhin die Entwicklung des europäischen Beihilfen- und Binnenmarktrechts.

Die Konfliktlinien hinsichtlich der Ausgestaltung des im Jahr 2014 aktivierten IPCEI-Instruments traten insbesondere im Zuge der Überarbeitung des entsprechenden Regelwerks im Jahr 2021 deutlich hervor. Im Rahmen dieses Reformprozesses positionierten sich nicht nur verschiedene Mitgliedstaaten, sondern auch nationale und transnationale Organisationen sowie Unternehmen mit teils divergierenden Interessenlagen. Ausgehend von diesen Auseinandersetzungen sollen im Folgenden die Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren rekonstruiert und in ihren politischen sowie ökonomischen Kontext eingeordnet werden. Die Debatte um IPCEI und die Reichweite staatlicher Beihilfen wird dabei als Ausdruck eines grundlegenden Konflikts um die zukünftige hegemoniale Ordnung der EU interpretiert. Die weitere Entwicklung dieses von zahlreichen Expert:innen (Boronat, 2024; Eisl, 2022; Europäische Kommission, 2025) als zentrales Instrument der europäischen Industriepolitik betrachteten Regelwerks dürfte maßgeblich beeinflussen, welchen integrationspolitischen Pfad die EU künftig einschlägt: ob sie an der Logik neoliberaler Marktintegration festhält oder ob sich ein stärker strategisch-interventionistischer Integrationsmodus institutionell verfestigt.

1.1. Forschungsstand

Neben rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzungen, die für diese Arbeit nebensächlich sind, kann die bisherige wissenschaftliche Forschung zu IPCEI in zwei Bereiche unterteilt werden. Zum einen gibt es Studien zur Umsetzung und Wirkung von IPCEI, welche sich auf bestimmte Projekte fokussieren. Dabei ist zu beachten, dass dieser Forschungsstand noch sehr begrenzt ist, da die ersten IPCEI lediglich seit 2018 laufen. Der sektorielle Fokus liegt vor allem auf Lithium-Ionen-Batterien (Gräf, 2024), Wasserstoff (Gandiglio & Marocco, 2024) und der Halbleiterproduktion (Lavery & Lopes-Valença, 2025). Es werden unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt: Manche Beiträge beleuchten technische oder regulatorische Aspekte der Beihilfeanträge, andere geben einen Überblick über bestimmte Regionen oder Länder, und wiederum andere konzentrieren sich auf die industriepolitischen Auswirkungen von IPCEI im Rahmen einer spezifischen geförderten Technologie (Vezzoni, 2024).

Abgesehen von auf bestimmte Sektoren beschränkten Forschungsarbeiten gibt es auch kritische und theoretische Analysen, die sich umfassender mit der veränderten Rolle der Industriepolitik, der

politischen Ökonomie und der Integrationsforschung in der EU befassen. Eisl (2022) teilt die bisherigen Ereignisse rund um IPCEI in drei Phasen auf. Eine Phase, die von Experimenten und Lernprozessen geprägt wurde und von 2018 bis 2021 anhielt. Danach eine Konsolidierungsphase, die durch die Kritik von verschiedenen Stakeholdern beeinflusst wurde und letztlich zu einer Regelanpassung des IPCEI-Rahmenwerks durch die Kommission geführt hat. Hierdurch kam es auch zu einer zweiten Generation an IPCEI-Projekten. In der dritten Phase haben die Kommission und die Mitgliedstaaten weitere Interessenbekundungen für mehrere neue IPCEI veröffentlicht. Der Autor ist der Meinung, dass IPCEI zu einem ständigen Instrument der EU-Industriepolitik ausgebaut werden sollten, mit dem Ziel die Bedürfnisse der Politik zu befriedigen und gleichzeitig einen möglichst geringen Eingriff in den Binnenmarkt darzustellen. Das größte Hindernis hierfür ist die fehlende Finanzierung dieser Projekte, wobei hierbei einige Mitgliedstaaten besonders vehement gegen die Aufnahme gemeinsamer Schulden sind. Dies würde auch die bisher oft kritisierte Tatsache an IPCEI verbessern, dass es wirtschaftlich schwache Mitgliedstaaten schwerer haben dieses Regelwerk für sich zu nutzen.

Seidl & Lopes-Valença (2024) führen das Konzept der *institutional activation* ein und beleuchten damit sowohl die Ursprünge als auch die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen für IPCEI. Einerseits rekonstruieren sie, wie diese Grundlage einen Kompromiss zwischen verschiedenen Koalitionen während der Vertragsverhandlungen widerspiegelte. Andererseits untersuchen sie, warum so viel Zeit verging, bis es zu einer Aktivierung kam und wie IPCEI schließlich von einer Koalition institutioneller Unternehmer:innen aktiviert wurden, die das ungenutzte Potenzial des Artikels nutzen wollten, um Europas zunehmend schwierige globale Wettbewerbsfähigkeit durch neue Formen der Industriepolitik zu sichern.

Bezüglich der Integrationsforschung im Rahmen der EU gibt es einige Beiträge, die sich mit den Auswirkungen der IPCEI auf das Zentrum-Peripherie-Gefälle innerhalb der EU auseinandersetzen. (Lopes-Valença, 2022, 2025) zeigt, dass IPCEI bisher vor allem Ländern in Nord- und Westeuropa zugutekamen, während den peripheren Mitgliedstaaten und ihren Unternehmen bislang nur wenige Möglichkeiten zum Lernen in der Produktion innerhalb von Wertschöpfungsketten geboten wurden. Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass IPCEI negative Auswirkungen auf das Ziel der Verringerung wirtschaftlicher Ungleichheit innerhalb der EU haben könnte. Zudem wird die kritische Frage diskutiert, welche Koalitionen entscheiden, was als *common European interest* gilt.

Schmitz et al. (2025) untersuchen am Beispiel der IPCEI wie Industriepolitik konkret umgesetzt wird. Dabei argumentieren sie, dass die an öffentliche Fördermittel geknüpften Bedingungen zwar wichtig sind, um Märkte wirksam und gerecht zu steuern, zugleich jedoch auch mit Kosten und möglichen Nachteilen verbunden sind. Die Ausgestaltung der an Fördermittel geknüpften Bedingungen ist nicht allein das Ergebnis technischer oder ökonomischer Gestaltungsprinzipien. Vielmehr spiegeln sie

politische, institutionelle und ideelle Rahmenbedingungen wider, die beeinflussen, welche Auflagen gewählt werden und wie sie konkret angewendet werden.

Abgesehen von IPCEI im Speziellen gibt es zahlreiche aktuelle Forschungen zum geopolitischen Umschwung in der Industriepolitik der EU, die für diese Arbeit ebenfalls von hoher Relevanz sind. Schmitz & Seidl (2023) argumentieren in ihrem Artikel, dass die Abkehr vom Neoliberalismus vor dem Hintergrund eines veränderten globalen Umfelds verstanden werden muss. Insbesondere die zunehmende Geopolitisierung des Handels hat die Sichtweise der Europäischen Kommission darauf verändert, wie europäische Interessen und Werte am besten vertreten werden können. Gleichzeitig eröffnet diese Entwicklung neomerkantilistischen und sozial orientierten Akteuren die Möglichkeit, den bisher vorherrschenden, eingebetteten neoliberalen Kompromiss in Europa infrage zu stellen.

McNamara (2024) befasst sich mit der Schnittstelle von Staatsbildungsprozessen und Märkten. Obwohl die EU kein Staat ist, hat sie in den letzten Jahrzehnten durch den Ausbau des Binnenmarkts, die Einführung einer gemeinsamen Währung und den Aufbau politischer sowie institutioneller Strukturen eigene staatliche Funktionen entwickelt. Dabei folgte sie lange einem supranationalen, neoliberalen Ansatz, der Wettbewerb und Offenheit betonte. Aktuell bricht die EU jedoch mit dieser Tradition, indem sie eine stärker interventionistische Industriepolitik und eine geopolitisch ausgerichtete Marktstrategie verfolgt. Dies könnte ihre politische Autorität neu gestalten und ihre Entwicklung zu einer eigenständigen politischen Ordnung vorantreiben.

Mariotti (2025) untersucht eine *neue Industriepolitik*, die wirtschaftliche Autonomie und Sicherheit in den Mittelpunkt stellt. Im Zentrum steht das Konzept der *Open Strategic Autonomy* (Offene strategische Autonomie, OSA), wobei der Frage nachgegangen wird, ob dieses Konzept geeignet ist, eine Industriepolitik zu fördern, die Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum der EU stärkt. Dabei werden auch Veränderungen in der globalen Wirtschaft und der internationalen Ordnung betrachtet, insbesondere die Verschiebung hin zu einer Win-Lose-Logik der Globalisierung sowie das Wiedererstarken konfrontativer, interventionistischer Nationalstaaten mit Fokus auf Souveränität, Technonationalismus und Nullsummendenden.

Wie bereits erwähnt, wurde die Aktivierung des IPCEI-Instruments im Jahr 2014 in der Forschung bereits ausführlich analysiert und historisch kontextualisiert (Seidl & Lopes-Valença, 2024). Eine vergleichbare Aufarbeitung existiert jedoch bisher nicht für die Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung von 2021. Dabei hätte gerade eine solche Analyse das Potenzial, aktuelle Machtverhältnisse und Dynamiken in der zunehmend bedeutenden europäischen Industriepolitik sichtbar zu machen. Vor diesem Hintergrund ergeben sich die folgenden Forschungsfragen, die sich gezielt auf die Analyse der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung im Jahr 2021 beziehen.

1.2. Forschungsfragen

Aus dem dargestellten Forschungsstand kann folgende übergeordnete Fragestellung abgeleitet werden: Welche Bedeutung haben IPCEI als hegemoniales Projekt für die strategische Neuausrichtung der EU-Industriepolitik und die Machtverhältnisse in Europa anhand der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung im Jahr 2021?

Darüber hinaus können in Übereinstimmung mit der Methode (siehe 3.3.) drei untergeordnete Fragestellungen aufgestellt werden:

1. Kontextanalyse: Wie kam es dazu, dass die Frage der Ausgestaltung der IPCEI als ein zentraler Konflikt auftrat?
2. Akteursanalyse: Wie haben sich verschiedene Akteure zur IPCEI-Mitteilung positioniert, welche von ihnen wurden aktiv, wie nahmen sie die zentralen Probleme wahr, und welche Gruppen von Akteuren mit ähnlichen Positionen und übergeordneten Zielen lassen sich identifizieren?
3. Prozessanalyse: Welche Kompromisse entstanden während der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung im Jahr 2021, wer formulierte sie und wie vermittelten sie die widersprüchlichen Positionen und Interessen?

1.3. Relevanz der Arbeit

Die vorliegende Masterarbeit zielt darauf ab, durch eine vertiefte empirische Analyse aktueller industriepolitischer Entwicklungen in der EU zu einem differenzierten Verständnis der vielfach diagnostizierten *Renaissance* der Industriepolitik beizutragen. Sie knüpft damit an Forschungsarbeiten an, die seit der Finanzkrise von 2008 die schrittweise Transformation wirtschaftspolitischer Leitbilder untersuchen und eine zunehmende Distanzierung von neoliberalen Paradigmen in unterschiedlichen Weltregionen, Wirtschaftssektoren und Politikfeldern feststellen. Im Zentrum der Untersuchung steht die Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung im Jahr 2021, deren Auswertung es ermöglicht, die gegenwärtige Debatte um staatliche Beihilfen und strategische Industriepolitik auf einen aktuellen Stand zu bringen. Auf dieser Grundlage werden die Machtverhältnisse zwischen zentralen Akteuren – insbesondere Mitgliedstaaten, EU-Institutionen sowie wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Interessengruppen – rekonstruiert und entlang von Akteurskoalitionen systematisiert. Die Auseinandersetzungen um das IPCEI-Instrument können dabei als Ausdruck spezifischer Muster europäischer Kompromissbildung verstanden werden, die unter Bedingungen sich wandelnder globaler Rahmenbedingungen – etwa im Kontext geopolitischer Spannungen, ökonomischer Transformation und technologischer Innovation – zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Die Arbeit berührt somit strategische Zukunftsfragen der EU, insbesondere in den Bereichen wirtschaftliche Sicherheit, ökologische und digitale Transformation sowie innovationspolitische

Wettbewerbsfähigkeit. Gesellschaftlich sind die Auswirkungen weitreichend: Direkt und indirekt sind alle EU-Bürger:innen betroffen, da industriepolitische Weichenstellungen Beschäftigung, Wohlstandsniveau und technologische Entwicklung beeinflussen. Ebenso sind Unternehmen innerhalb der EU in erheblichem Maße betroffen, da Veränderungen im Beihilferecht und in der Binnenmarktarchitektur Investitionsentscheidungen, Wettbewerbsbedingungen und Marktstrukturen prägen. Angesichts der Rolle der EU als einer der größten Wirtschaftsräume der Welt entfalten entsprechende Entscheidungen darüber hinaus globale Wirkung, insbesondere in eng verflochtenen Handels- und Produktionsnetzwerken. Langfristig könnte eine substantielle Neuausrichtung der europäischen Industriepolitik daher nicht nur die interne Integrationsdynamik verändern, sondern auch die Position der EU in der internationalen Wirtschaftsordnung nachhaltig beeinflussen.

1.4. Aufbau der Arbeit

Nach der oben gegebenen Einführung zum Thema, der Darstellung des aktuellen Forschungsstands sowie der darauf aufbauenden Entwicklung der zentralen Forschungsfragen und der Begründung der wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Relevanz der Arbeit folgt zunächst der theoretische Rahmen. In Abschnitt 2 werden hierfür zentrale Begriffe wie Neoliberalismus und Neomerkantilismus definiert und voneinander abgegrenzt. Daran anschließend werden grundlegende Ansätze der Theorien der europäischen Integration skizziert, bevor die dieser Arbeit zugrunde liegende Hauptperspektive – der Neogramscianismus – ausführlich dargestellt und konzeptionell verortet wird. Abschnitt 3 widmet sich dem methodischen Vorgehen. Hier werden sowohl die Historisch-Materialistische Politikanalyse als auch die qualitative Inhaltsanalyse als zentrale methodische Zugänge erläutert und hinsichtlich ihrer Eignung für die vorliegende Fragestellung begründet. In Abschnitt 4 erfolgt zunächst eine Kontextualisierung der europäischen Industriepolitik, bevor die Entwicklung des IPCEI-Rahmenwerks bis in die 2010er Jahre detailliert nachgezeichnet wird. Darauf aufbauend steht in Abschnitt 5 die Akteursanalyse im Mittelpunkt. Diese beginnt mit einem knappen quantitativen Überblick über die beteiligten Akteure und deren Positionierungen. Anschließend erfolgt eine vertiefte interpretative Analyse, in der die relevanten Akteure eingeordnet und ihre Interessen, Strategien sowie Koalitionsbildungen systematisch herausgearbeitet werden. Abschnitt 6 konzentriert sich im Sinne einer Prozessanalyse auf das Jahr 2021 und die Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung. Im Fokus stehen dabei die Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Akteurskoalitionen. In diesem Zusammenhang wird das Konzept der OSA theoretisch erläutert und historisch eingeordnet, bevor der schließlich erzielte Kompromiss in Form der finalen IPCEI-Mitteilung einer genaueren Betrachtung unterzogen wird. Den Abschluss bildet Abschnitt 7 mit einer zusammenfassenden Conclusio sowie einem Ausblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen.

2. Theoretischer Zugang

Für die vorliegende Arbeit ist im Verlauf die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen theoretischen Konzepten von zentraler Bedeutung. Zunächst werden grundlegende Begriffe wie Neoliberalismus und Neomerkantilismus erläutert, um ein gemeinsames Verständnis der verwendeten Terminologie zu schaffen. Daraufhin folgt ein kompakter Überblick über die Theorien der Europäischen Integration. Im Anschluss wird ein ausführlicher Einblick in die zentrale Theorie dieser Arbeit gegeben – den Neogramscianismus. Dabei werden zunächst die Ursprünge dieser Theorie bei Antonio Gramsci dargestellt. Anschließend werden verschiedene relevante Weiterentwicklungen des Gramscianismus analysiert, bevor die Grundmerkmale des Neogramscianismus systematisch herausgearbeitet werden. Darauf aufbauend wird der Neogramscianismus mit dem Untersuchungsgegenstand der IPCEI verknüpft und somit für die Analyse operationalisiert. Abschließend wird noch auf die zentralen Kritikpunkte an dieser Theorie eingegangen.

2.1. Neoliberalismus und Neomerkantilismus

Der wirtschaftliche Liberalismus basiert zentral auf der Idee individueller Freiheit in wirtschaftlichen Entscheidungen, wobei Märkte als effizienteste Mechanismen zur Allokation von Ressourcen gelten. Im Kern stehen Privatinitiative, Wettbewerb und Eigentumsrechte, die als Voraussetzung für Wohlstand und Innovation gesehen werden (Smith, 1909; Von Mises, 2006). Politisch fordert der klassische Liberalismus eine begrenzte Rolle des Staates, der primär den rechtlichen Rahmen für Vertragsfreiheit, Eigentumsschutz und Wettbewerb bereitstellt (Hayek & Hamowy, 2011). In dieser Perspektive entsteht Wohlstand durch das Zusammenspiel freier Akteure, während staatliche Eingriffe oft als störend betrachtet werden (Hansen & Kraski, 2019). Der Neoliberalismus entwickelt diese Grundideen weiter, legt aber zusätzlich großen Wert auf institutionelle Gestaltung von Märkten und Deregulierung, um individuelle Freiheit zu sichern und wirtschaftliche Effizienz zu steigern (Biebricher, 2019; Friedman, 1982). Während der klassische Liberalismus primär philosophisch-wirtschaftliche Prinzipien betont, analysiert und propagiert der Neoliberalismus konkrete politische Strategien, etwa Steuerreformen, Privatisierungen und Flexibilisierung von Arbeitsmärkten, als Mittel zur Umsetzung dieser Prinzipien. Beide Ideologien teilen das Leitmotiv, dass wirtschaftliche Freiheit die Grundlage politischer Freiheit ist, unterscheiden sich aber in der systematischen Anwendung wirtschaftlicher Politikmaßnahmen (Biebricher, 2019, 2021).

Der Neomerkantilismus versteht wirtschaftliche Stärke als zentrale Voraussetzung politischer Macht. Grundmotive sind die Förderung nationaler Industrie, Handelsbilanzüberschüsse und strategischer Sektoren sowie die gezielte Steuerung von Investitionen und Exporten (Helleiner, 2015). Dabei steht das kollektive nationale Interesse im Vordergrund, welches durch staatliche Maßnahmen wie

Subventionen, Zölle oder protektionistische Instrumente gesichert wird. Politisch wird die aktive Rolle des Staates als notwendig erachtet, um wirtschaftliche Autarkie und strategische Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Staaten zu gewährleisten (Helleiner, 2015, 2021). Der wirtschaftliche Interventionismus verfolgt ähnliche Grundprinzipien, legt den Fokus jedoch stärker auf die Regulierung der Binnenwirtschaft zur Erreichung sozialer oder makroökonomischer Ziele. Hier stehen Arbeitsmarktpolitik, Preiskontrollen, öffentliche Investitionen und soziale Absicherung im Vordergrund, um Marktversagen zu korrigieren und ökonomische Stabilität zu sichern (Rodrik, 2008; Stiglitz, 2003). Beide Ansätze teilen die Überzeugung, dass der Markt allein nicht alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ziele zuverlässig erreichen kann.

2.2 Theorien der Europäischen Integration

Theorien der europäischen Integration untersuchen, wie und warum sich Europa politisch und wirtschaftlich zusammenschließt und wo die Grenzen dieses Prozesses liegen. Sie fragen danach, wann und warum Integration voranschreitet, stagniert oder sogar rückgängig gemacht wird. Die konkrete Politikgestaltung innerhalb der EU-Institutionen steht dabei weniger im Mittelpunkt. Die Entwicklung solcher Theorien ist eng mit den Politikwissenschaften und der historischen Entstehung der EU verknüpft. Als eigenständiges Forschungsfeld entstand die Integrationsforschung aus der Erforschung der Internationalen Beziehungen und entwickelte sich parallel dazu mit den ersten europäischen Integrationsschritten mit. Anfangs wurden europäische Integrationsprojekte, wie die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) noch mit anderen regionalen Zusammenschlüssen weltweit verglichen. Doch da außerhalb Europas viele dieser Projekte scheiterten oder kaum Fortschritte machten, konzentrierte sich die Forschung zunehmend auf die erfolgreiche Weiterentwicklung der EU (Schimmelfennig, 2018).

Am Anfang der Integrationstheorien dominierte der Neofunktionalismus (NF), der vor allem den fortschreitenden Integrationsdruck und die treibenden Kräfte hinter der europäischen Zusammenarbeit in den Mittelpunkt stellte. Diese Richtung geht vor allem auf das Jahr 1958 und Ernst Haas zurück. Der NF geht davon aus, dass ein sich selbst verstärkender Integrationsmechanismus wirkt, der Akteure und Institutionen auf Ebenen oberhalb des Nationalstaats zunehmend stärkt. Ausgangspunkt ist eine erste Phase der Integration, aus der sich grenzüberschreitende Interessengruppen entwickeln (beispielsweise transnationale Unternehmen oder europaweite Verbände). Diese Akteure erkennen, dass ihre ökonomischen Anliegen innerhalb eines europäischen Rahmens besser vertreten werden können als ausschließlich auf nationaler Ebene. Gleichzeitig entstehen supranationale Institutionen, die ein eigenes Interesse daran haben, den Integrationsprozess weiter auszudehnen. Mithilfe ihrer formalen Zuständigkeiten sowie informeller Einflussmöglichkeiten

versuchen sie, politische Prozesse zu prägen. Darüber hinaus tragen supranationale Regeln und Verträge dazu bei, dass zwischenstaatliche Verhandlungen tendenziell in eine integrationsfördernde Richtung gelenkt werden (Hooghe & Marks, 2019; Schimmelfennig, 2018). Der Spill-over-Effekt ist ein zentrales Konzept im NF. Er beschreibt den Prozess, durch den ein erster Integrationsschritt in einem politischen oder wirtschaftlichen Bereich automatisch zu weiterer Integration in anderen Bereichen führt. Neofunktionalistische Autoren, wie Niemann (2010), Schmitter (1969) oder Tranholm-Mikkelsen (1991) unterscheiden verschiedene Formen des Spill-over-Effekts: den funktionalen, den geografischen, den politischen, den sozialen und den institutionellen Spill-over.

Mitte der 1960er Jahre wurde der Integrationsprozess jedoch durch politische Konflikte gebremst. In diesem Kontext entwickelte sich der Intergouvernementalismus (IG), eine Theorie, die die zentrale Entscheidungsrolle der Nationalstaaten betont und zugleich auf die damit verbundenen Grenzen weiterer Integration hinweist. Aus dieser Perspektive entsteht Integration vor allem durch Verhandlungen zwischen souveränen Regierungen, wobei deren jeweilige relative Verhandlungsmacht darüber entscheidet, inwieweit sie ihre Interessen durchsetzen können. Das Ausmaß der Integration bleibt somit durch die Regierungen bestimmt (Schimmelfennig, 2018). Wichtige Impulse dazu lieferte Stanley Hoffmann im Jahr 1966. In den 1970er und frühen 1980er Jahren, einer Zeit der Integrationsstagnation, verschob sich auch der Fokus der Forschung. Der NF galt zunehmend als überholt und Wissenschaftler:innen begannen, die Europäische Gemeinschaft als ein sich herausbildendes politisches System zu analysieren und Vergleiche mit föderalen Strukturen anzustellen (Schimmelfennig, 2018). Mit dem neuen Schwung der europäischen Integration ab Mitte der 1980er Jahre gewann auch die theoretische Debatte wieder an Bedeutung. Die früheren Gegensätze zwischen NF und IG wurden erneut aufgegriffen, jedoch in aktualisierter Form und ergänzt durch neue institutionelle Ansätze. Der sogenannte Supranationalismus (Pierson, 1996; Sweet & Sandholtz, 1997) knüpfte an neofunktionalistische Überlegungen an, während Moravcsik (1993, 2015) den liberalen IG entwickelte.

Als die Integration ab den 1990er Jahren erneut langsamer voranging, wandte sich die Forschung zunehmend der Frage zu, wie das politische System der EU funktioniert. Im Mittelpunkt standen nun Themen wie Mehr-Ebenen-Governance (Jachtenfuchs & Kohler-Koch, 1996), Bürger:innenmeinungen und Wahlverhalten, Parteipolitik, das Zusammenspiel nationaler und europäischer Institutionen sowie Gesetzgebung und Umsetzung auf EU-Ebene. Gleichzeitig zeigte sich immer deutlicher, dass europäische Integration und nationale Demokratie eng miteinander verflochten sind. Die EU nahm stärker Einfluss auf nationale Politikbereiche, was innerstaatliche Spielräume verringerte. Zugleich wurde die Integration zunehmend politisch umkämpft. Vor allem nach der Finanzkrise 2008 gewannen euroskeptische Parteien an Bedeutung, Referenden stoppten Integrationsprojekte und Krisen wie der

gescheiterte Verfassungsvertrag, die Euro- und Flüchtlingskrise sowie der Brexit machten Widerstände sichtbar (Schimmelfennig, 2018). Diese, für die Integration schadhaften, Entwicklungen führten zur Theorie des Postfunktionalismus (PF), die politische Konflikte und gesellschaftliche Ablehnung gegenüber der EU zentral berücksichtigt und die Grenzen der Integration neu bestimmt (Hooghe & Marks, 2009). Der PF geht davon aus, dass Integrationsschritte Gegenreaktionen auf nationaler Ebene hervorrufen und den Integrationsprozess dadurch ausbremsen können. Dadurch werden Wahlberechtigte aktiviert, die wirtschaftliche Nachteile und den Verlust nationaler Selbstbestimmung befürchten. Entsprechend werden durch diesen Prozess integrationskritische Parteien in ihrem Einfluss gefestigt. Dabei wird der Handlungsspielraum von Regierungen in Verhandlungen zunehmend eingeschränkt, da sie innerhalb eines demokratischen Entscheidungsprozesses auf diese integrationskritischen Koalitionspartner:innen angewiesen sind (Hooghe & Marks, 2019; Schimmelfennig, 2018).

Alle diese drei Integrationsansätze liefern wichtige Erkenntnisse, die für die Analyse der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung relevante Perspektiven bieten können. Der NF gibt eine Erklärung für einen grundsätzlich positiven Feedbackprozess, wenn es um die Erweiterung der Integration geht und zeigt darüber hinaus, wie es zur Entstehung von transnationalen Interessensgruppen kam, welche ihre wirtschaftlichen Interessen am besten im europäischen Rahmen aufgehoben sehen. Letztlich gibt der NF auch eine Erklärung warum supranationale Organe, wie die EU, ein organisatorisches Eigeninteresse am Integrationswachstum besitzen. Der IG zeigt, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle spielen, da die EU ihre Ermächtigung braucht, um das Wettbewerbsrecht und den Binnenmarkt effektiv zu gestalten. Dies wird vor allem bei neuen Regelungen oder der Überarbeitung alter Richtlinien sichtbar, wenn sich die Mitgliedstaaten besonders stark für ihre nationalen Positionen einsetzen. Auch der PF mit seinem Fokus auf den Einfluss von supranationalen Gesetzen, wie es die IPCEI im Kern ihrer Ausführung sind, zeigt wie der Integrationswille schnell nachlassen kann, wenn innerstaatliche Spielräume zu stark verringert werden. Ergänzend zeigt der PF, dass die Reform der IPCEI-Ausnahme nicht nur technokratisch begründet ist, sondern im Kontext wachsender Politisierung steht. Die Verschiebung der industriepolitischen Debatte erzeugt neue Legitimationsnarrative für eine stärker supranationale Industriepolitik (Schimmelfennig, 2018).

Eine neogramscianische Perspektive, bietet bei der Analyse von IPCEI den Vorteil, dass sie Integration nicht primär als funktionalen oder staatlich gesteuerten Prozess versteht, sondern als Ausdruck gesellschaftlicher Machtverhältnisse, ökonomischer Interessen und ideologischer Auseinandersetzungen. Im Unterschied zu neofunktionalistischen, intergouvernementalistischen oder postfunktionalistischen Ansätzen rückt sie insbesondere die Rolle wirtschaftlicher Akteure, hegemonialer Diskurse wie strategische Autonomie sowie Konflikte zwischen unterschiedlichen

industriepolitischen und marktliberalen Koalitionen in den Fokus. Dadurch ermöglicht sie es, IPCEI als Instrumente der Industriepolitik der EU im Kontext globaler Wettbewerbsdynamiken, geopolitischer Entwicklungen und kapitalistischer Strukturveränderungen zu erklären und die dahinterliegenden politischen und ökonomischen Interessen umfassender sichtbar zu machen.

2.3. Neogramscianismus

Der durch das EU-Binnenmarktprojekt von 1985 ausgelöste Integrationsschub hat das theoretische Interesse an der EU deutlich belebt. Dabei wurden nicht nur die klassischen Integrationstheorien weiterentwickelt, sondern es sind auch neue theoretische Ansätze entstanden, wie etwa der Konstruktivismus oder Modelle, die ihre Impulse weniger aus den Internationalen Beziehungen als vielmehr aus der vergleichenden Regierungslehre beziehen. Trotz ihrer Unterschiede zielen alle diese Theorien in der Regel nicht darauf ab, die Macht- und Herrschaftsverhältnisse innerhalb der EU kritisch zu hinterfragen oder nach gesellschaftlichen Alternativen zu suchen. Genau hier setzt jedoch ein kritisches Forschungsprogramm an, das die Konzepte des italienischen marxistischen Theoretikers Antonio Gramsci wiederbelebt und weiterentwickelt, um diese für die Analyse der europäischen Integration anwendbar zu machen (Bohle, 2012).

2.3.1. Gramscianismus

Antonio Gramsci (1891–1937) gilt als einer der einflussreichsten marxistischen Denker zur Analyse kultureller und politischer Herrschaft im entwickelten Kapitalismus. Er war radikaler Journalist, sozialistischer Aktivist und später Vorsitzender der italienischen Kommunistischen Partei. Die meisten seiner Schriften beschäftigen sich mit der aktuellen politischen Lage Italiens in der Zwischenkriegszeit und mit den Chancen einer Revolution. Gleichzeitig war Gramsci mit den philosophischen Strömungen seiner Zeit vertraut, insbesondere dem italienischen Neoidealismus, den politischen Traditionen seit Machiavelli und den zentralen Strömungen des Marxismus. Erst während seiner Inhaftierung durch die faschistischen Behörden entstanden seine bekanntesten Arbeiten, die sogenannten *Gefängnishefte*, die den Grundstein für seine posthume Anerkennung und den Gramscianismus legten. In den Gefängnisheften reflektierte Gramsci über die Bedingungen für Revolutionen in modernen Staaten, in denen bereits ein gewisses Maß an Zustimmung der Bevölkerung bestand. Er führte das zentrale Konzept der Hegemonie ein, um die intellektuelle und moralische Führung einer herrschenden Klasse über die Gesellschaft zu beschreiben. Daneben theoretisiert er über weitere Konzepte, wie den erweiterten Staatsbegriff, historische Blöcke, passive Revolutionen und vielfältige Widersprüche. Dabei lehnte er den ökonomischen Determinismus des klassischen Marxismus ab und entwickelte stattdessen eine differenzierte politische Analyse, die historische Besonderheiten und Variationen berücksichtigte. Gramsci verband Marxismus mit neoidealistischem Denken über praktische

Subjektivität und skizzierte eine revolutionäre Strategie, die auf die Bildung einer neuen kollektiven Identität abzielt. Obwohl fragmentarisch und offen für unterschiedliche Interpretationen, bilden die Gefängnishefte eine radikale politische Philosophie, die bis heute weiterentwickelt wurde und Anwendung findet (Martin, o. J.).

In seinen Schriften entwickelt Gramsci im Rahmen seiner sogenannten *kritischen Ökonomie* ein eigenständiges Verständnis des Staates und der Hegemonie, das sich deutlich von klassischen wirtschaftlichen Ansätzen, wie dem von Adam Smith und David Ricardo, unterscheidet. Während die klassische Ökonomie versucht, allgemeine und abstrakte Modelle zu entwickeln, die auf einem zeit- und geschichtslosen Bild des Menschen als *homo oeconomicus* beruhen, lehnte Gramsci eine solche ahistorische Sichtweise ab. Er kritisierte die liberale Vorstellung, der Staat sei eine autonome, über den Menschen stehende Entität, die unabhängig handelt (Gramsci, 1995). Für ihn durfte der Staat nicht als neutrale Institution oder als bloßes Machtinstrument verstanden werden, sondern musste als gesellschaftliches Verhältnis begriffen werden, das in ökonomische, politische und kulturelle Strukturen eingebettet ist (Gramsci, 1992). Stattdessen begreift Gramsci den Staat als eine Einheit aus politischer und zivilgesellschaftlicher Sphäre, die zusammen den *integralen Staat* bilden. Während die politische Gesellschaft die Institutionen von Regierung, Verwaltung, Militär und Polizei umfasst – also jene Apparate, die auf Zwang und Kontrolle beruhen –, ist die Zivilgesellschaft der Bereich, in dem Zustimmung und Konsens hergestellt werden, etwa durch Medien, Bildung, Kirche oder kulturelle Institutionen. Der Staat fungiert somit nicht allein als Instrument der Repression, sondern zugleich als System der ideologischen und kulturellen Führung, in dem die herrschende Klasse versucht, ihre Werte und Interessen als allgemeine gesellschaftliche Normen zu etablieren (Gramsci, 1971).

In diesem Zusammenhang erhält der Begriff der Hegemonie eine zentrale Bedeutung. Die Hegemonie selbst beschreibt Gramsci als eine Verbindung von Zwang und Zustimmung, wobei die Zustimmung der untergeordneten Klassen durch kulturelle und ideologische Mittel in der Zivilgesellschaft erzeugt wird. Hegemonie beschreibt also die Fähigkeit einer führenden sozialen Klasse, ihre Macht nicht nur durch Zwang, sondern vor allem durch Zustimmung zu sichern. Die herrschende Klasse strebt danach, ihre partikularen Interessen als universelle darzustellen und damit eine breite, stabile gesellschaftliche Akzeptanz zu erlangen (historischer Block). Diese Form der kulturellen und moralischen Führung wird in der Zivilgesellschaft erzeugt, in der Weltbilder, Überzeugungen und Werte geprägt werden, die die bestehenden Machtverhältnisse legitimieren. Gramsci versteht diesen Prozess als einen fortwährenden Kampf um kulturelle Vorherrschaft, in dem die herrschende Klasse ihre Hegemonie ständig erneuern muss, während untergeordnete Gruppen versuchen, Gegenhegemonien zu entwickeln, um alternative gesellschaftliche Entwürfe zu etablieren. Der Staat wirkt somit nicht nur

durch Gesetze oder Gewalt, sondern auch durch die Schaffung und Reproduktion gesellschaftlicher Zustimmung (Gramsci, 1971).

Des Weiteren beschrieb Gramsci historische Prozesse wie die italienische Einigungsbewegung und andere Entwicklungen im Europa des 19. Jahrhunderts als passive Revolutionen (Morton, 2005). Anders als klassische Revolutionen, bei denen die Massen aktiv die politische Ordnung verändern, zeichnen sich passive Revolutionen dadurch aus, dass kleine Eliten die gesellschaftlichen Umbrüche lenken und gleichzeitig (kapitalistische) Strukturen verankern, ohne dass die Bevölkerung vollständig in politische Entscheidungsprozesse eingebunden wird. Typischerweise treten passive Revolutionen nach Krisen oder Reformphasen auf, wenn herrschende Klassen ihre ökonomische und politische Macht sichern und neue Institutionen schaffen, die die kapitalistische Ordnung stabilisieren (Gramsci, 1971). Der Begriff betont besonders das reformistische und kontrollierte Vorgehen der Eliten. Veränderungen in Produktions- und Eigentumsverhältnissen werden dabei innerhalb der bestehenden sozialen Ordnung integriert, oft unter Einschluss neuer gesellschaftlicher Gruppen in die politische Ordnung, ohne dass die Bevölkerung die volle Kontrolle erlangt (Sassoon, 1987). Gramsci spricht in diesem Zusammenhang von einer *Diktatur ohne Hegemonie*. Hierbei kann der Staat eine dominierende Rolle einnehmen, auch wenn keine umfassende Zustimmung der Bevölkerung besteht, etwa weil die Zivilgesellschaft fragmentiert bleibt. Die herrschende Klasse erreicht nur eine partielle Hegemonie, die auf bestimmte soziale Gruppen beschränkt ist und auf instabilem, fragilem Konsens beruht. In einer vollständigen, stabilen Hegemonie entsteht ein *organisches Gleichgewicht*, in dem die Macht der herrschenden Klasse durch indirekten, diffusen Druck und die Schaffung von Konsens legitimiert wird (Gramsci, 1971). In passiven Revolutionen hingegen bleibt das Gleichgewicht instabil, wobei soziale Kräfte in Konflikt stehen, und die Hegemonie nur teilweise ausgeübt werden kann. Dies führt zu einem Spannungsverhältnis zwischen Reform und Revolution, das Gramsci als *Revolution ohne Revolution* bezeichnete (Gramsci, 1992).

Passive Revolutionen sind also Prozesse, in denen der Staat und herrschende Klassen die Modernisierung und kapitalistische Entwicklung steuern, ohne dass die Bevölkerung umfassend eingebunden wird. Sie treten sowohl auf nationaler Ebene auf, wie in Italien, als auch in anderen Ländern, die ihre Staaten durch Reformen ohne radikale politische Umwälzungen modernisieren. In diesem Sinne verbindet Gramsci den Begriff der passiven Revolution eng mit der Frage der Hegemonie. Während die herrschende Klasse die Kontrolle behält, bleibt die Herstellung einer stabilen, breiten Zustimmung ein fragiles und unvollständiges Unterfangen (Gramsci, 1996). Ebenso beschränkt sich der Konsens zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren, welcher sich durch vielfältige Widersprüche auszeichnet, nicht allein auf die nationale Ebene. Schon Gramsci betont, dass die inneren Machtverhältnisse eines Staates stets in engem Zusammenhang mit den internationalen

ökonomischen und politischen Strukturen stehen. Hegemonie existiert somit auch auf globaler Ebene, etwa in Form dominanter Staaten oder Wirtschaftsblöcke, die ihre Interessen und Werte weltweit durchsetzen. Dabei nennt Gramsci das Beispiel der *Anglo-Saxon world hegemony*, welches sich besonders im Phänomen des Amerikanismus und Fordismus, also in der weltweiten Ausbreitung von Massenproduktion, industrieller Rationalisierung und wissenschaftlichem Management, die zu zentralen Triebkräften der kapitalistischen Expansion wurden, zeigt (Gramsci, 1977). Vor allem ab den 1970er Jahren wurden, auf den Grundideen von Gramsci aufbauend, neue Elemente in das Theoriekonstrukt des Gramscianismus eingeführt, wodurch der sogenannte Neogramscianismus entstand.

2.3.2. Strömungen des Neogramscianismus

Der Neogramscianismus hat sich von Anfang an in verschiedene Strömungen aufgeteilt. Alle berufen sich dabei auf die Grundideen von Antonio Gramsci, entwickeln diese allerdings mit Fokus auf verschiedene Phänomene unterschiedlich weiter. Für diese Arbeit sind insbesondere der Transnationale Neogramscianismus (auch Amsterdamer Schule) um Kees van der Pijl und der Konstitutionalistische Neogramscianismus um Stephen Gill relevant. Diese werden inhaltlich genau erklärt und anschließend mit dem Themenkomplex der IPCEI verknüpft. Zuerst wird allerdings der sogenannte Kritisch-Realistische Neogramscianismus um Robert Cox kurz erläutert. Auch wenn dieser nicht die Haupttheorie für diese Arbeit darstellt, gilt er dennoch als eine Art Grundlage und wegweisende Theorie für den Neogramscianismus.

2.3.2.1. Kritisch-Realistischer Neogramscianismus

Die Entstehung des Neogramscianismus in den 1980er Jahren wurde maßgeblich durch Robert Cox geprägt (B. J. Cohen, 2008). Seine Arbeiten zeichneten sich vor allem durch eine kritische Auseinandersetzung mit dem (Neo-)Realismus und dem marxistischen Strukturalismus aus. Dabei kritisierte Cox am (Neo-)Realismus dessen ahistorische Perspektive und die enge Fokussierung auf den Staat als zentrale Analyseeinheit. Dadurch würden soziale Produktionsverhältnisse, zivilgesellschaftliche Institutionen und kommunikative Prozesse vernachlässigt, die jedoch zentrale Bestandteile von Herrschafts- und Machtverhältnissen seien. Diese Vernachlässigung verhindere ein umfassendes Verständnis von Kooperation, ideologischer Führung und Konsensbildung. Auch dem strukturalen Marxismus warf Cox eine statische und unhistorische Sichtweise vor. Zwar berücksichtige dieser ökonomische Strukturen, konzentriere sich jedoch zu sehr auf deren Reproduktion und zu wenig auf deren Veränderbarkeit. Cox selbst betont dagegen, dass Strukturen historisch gewachsen und veränderbar sind. Diesen Ansatz benennt er als *historischen Strukturalismus* (Cox, 2011).

Sein theoretisches Modell basiert auf zwei miteinander verknüpften Vermittlungsebenen. Erstens beschreibt er ein dialektisches Verhältnis zwischen materiellen Bedingungen, Institutionen und Ideen. Während materielle Produktionsverhältnisse die Basis bilden, lehnt Cox ein deterministisches Basis-Überbau-Modell ab. Stattdessen begreift er Produktion umfassend – einschließlich Wissen, sozialer Beziehungen, Institutionen und moralischer Ordnungen. Dadurch wird es möglich, Staat und Weltordnung als Ergebnis politischer, kultureller und ideologischer Auseinandersetzungen zu verstehen. Zweitens untersucht Cox das Zusammenspiel zwischen sozialen Produktionsbeziehungen, Staatsformen und der Weltordnung. Produktionsverhältnisse betrachtet er als machtdurchzogene, institutionell organisierte und global verflochtene Strukturen, die in Wechselwirkung mit spezifischen Staatsformen stehen. Diese Formen sind historisch wandelbar und beeinflussen wiederum die internationale Ordnung. Veränderungen der Weltordnung erklärt Cox daher vor allem durch Transformationen in Produktionsverhältnissen sowie in zivilgesellschaftlichen und staatlichen Organisationsformen. Insgesamt versteht Cox die Weltordnung nicht bloß als Ergebnis zwischenstaatlicher Machtverhältnisse, sondern als Produkt komplexer sozialer, ökonomischer, institutioneller und ideologischer Dynamiken (Cox, 1981).

Das theoretische Programm von Robert Cox, das auf die Dynamisierung transnationaler historischer Strukturen abzielt, greift auf mehrere sozialwissenschaftliche Klassiker zurück (darunter Karl Marx, Max Weber, Fernand Braudel und Karl Polanyi). Besonderen Einfluss zieht Cox jedoch von Antonio Gramsci, wobei er vor allem zwei zentrale Konzepte übernimmt. Ein weites Verständnis von Hegemonie und die Bedeutung der Zivilgesellschaft als Teil des integralen Staates (Bieling, 2014). Cox betont zudem, dass jede Staatsform auf bestimmten sozialen und ökonomischen Voraussetzungen beruht, die ihren Klassencharakter prägen. Durch die Wechselwirkungen und Auseinandersetzungen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren entstehen auch außenpolitische Strategien. Aus kritisch-realistischer Sicht geht Cox davon aus, dass internationale Hegemonien aus der Ausweitung nationaler Hegemonien hervorgehen. Diese wiederum werden von einer dominanten sozialen Klasse innerhalb eines Landes geschaffen und nach außen übertragen (Cox, 1983).

2.3.2.2. Transnationaler Neogramscianismus

Neben Robert Cox trug in den 1980er Jahren auch Kees van der Pijl wesentlich dazu bei, gramscianische Konzepte in die Analyse internationaler Macht- und Hegemonieverhältnisse einzubringen. Er begründete den Transnationalen Neogramscianismus (auch Amsterdamer Schule), der internationale Hegemonien ebenfalls als staatlich und zivilgesellschaftlich vermittelte Klassenprojekte versteht (van der Pijl, 1989, 2012). Darüber hinaus weist dieser Ansatz jedoch einige zusätzliche Merkmale auf, die laut Overbeek (2000) zentral sind. Erstens geht es um das Konzept des historischen Materialismus. Der

Transnationale Neogramscianismus orientiert sich stark an der marxistischen Tradition und geht davon aus, dass die sozialen Produktionsverhältnisse den grundlegenden Rahmen gesellschaftlicher Strukturen bilden. Diese beeinflussen, wie Klassenverhältnisse entstehen und wie sich gesellschaftliche Konflikte und Krisen entwickeln. Zweitens wird auf einen starken Transnationalismus eingegangen. Aufgrund der Globalisierung des Kapitals und der internationalen Arbeitsteilung sieht der Transnationale Neogramscianismus soziale Beziehungen als grenzüberschreitend an. Zwar bleiben politische Machtverhältnisse größtenteils in nationalstaatlichen Strukturen verankert, doch wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse überschreiten zunehmend diese Grenzen (van Apeldoorn, 2004). Drittens wird der Fraktionalismus betont. Innerhalb des globalen Kapitalismus existieren verschiedene Kapitalfraktionen mit unterschiedlichen Interessen und Zielen. Van der Pijl (2012) unterscheidet insbesondere zwischen dem Bankkapital, das für einen liberalen Internationalismus steht (Liberalisierung, Deregulierung, freie Märkte), und dem produktiven Kapital, das eher auf staatlich regulierte Formen des Kapitalismus setzt, weil es stärker an lokale Arbeits- und Produktionsbedingungen gebunden ist. Die Verschiebung des Kräfteverhältnisses hin zum Finanzkapital erklärt aus dieser Perspektive die Verbreitung neoliberaler Strategien seit den 1980er Jahren. Allerdings weist die Forschung darauf hin, dass diese neoliberale Hegemonie oft überschätzt wird. Sie ist keineswegs vollständig oder stabil, sondern bleibt fragmentarisch und umkämpft (Drainville, 1994).

In der Praxis brechen die theoretisch beschriebenen Prozesse häufig an bestehenden institutionellen, rechtlichen oder kulturellen Gegebenheiten. Selbst innerhalb transnationaler Machtblöcke unterscheiden sich die strategischen Prioritäten, doch werden diese Brüche oft nur oberflächlich betrachtet. Van der Pijl (2006) widmet sich „in seinen späteren Arbeiten explizit der räumlich-komparativen und zugleich trans- und international umkämpften Expansionsdynamik (neo-)liberal verfasster Wirtschaftsräume [...]“. Er unterscheidet dabei zwischen zwei Staats-Zivilgesellschafts-Komplexen“ (Bieling, 2014:193). Das sogenannte Locke'sche Kerngebiet, ausgehend von Großbritannien und später den USA sowie verbündeten Ländern, zeichnet sich durch einen selbstbegrenzten Staat, individuelle Besitzrechte, weitreichende Freiheitsrechte und stabile Formen zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation aus. Dieses Modell konnte eine expansive, liberale Ausrichtung entwickeln und dadurch eine hegemoniale Wirkung entfalten. Im Gegensatz dazu ist „das Hobbes'sche Modell durch eine umfassende staatliche Kontrolle von Ökonomie und Gesellschaft, eine Top-down-Mobilisierung sozialer Klassen und relativ starke repressive Staatsapparate gekennzeichnet“ (Bieleing, 2014:193). Die unterschiedlichen Organisationsprinzipien dieser beiden Modelle haben in der Vergangenheit immer wieder zu Spannungen und Konflikten geführt, die meist zugunsten des Locke'schen Kerngebiets gelöst wurden. Insgesamt zeigt sich, dass die expansiv-liberale Orientierung

des Locke'schen Modells historisch die dominante Wirkung erzielt hat, der die Hobbes'schen Herausforderer:innen bislang nicht dauerhaft widerstehen konnten (Bieling, 2014).

Generell kann gesagt werden, dass diese Strömung des Neogramscianismus einen besonderen Fokus auf die transnational-materialistische Sichtweise auf die europäische Integration legt. Die neue Dynamik der Integration ab den 1980er Jahren und die neoliberale Vorherrschaft werden dabei auf veränderte Machtverhältnisse zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Klassen(gruppen) zurückgeführt. Zentral für die Amsterdamer Schule ist der Zusammenhang zwischen diesen Machtverschiebungen und den Strukturen sowie Prozessen kapitalistischer Akkumulation. Das strategische Handeln von Klassen hängt demnach sowohl von ihrer Rolle im Produktionsprozess als auch von ihrer Position im Kapitalumlauf ab. Die Forschung der ersten Generation dieser Schule legte den Grundstein für zahlreiche neogramscianische Studien zur europäischen Integration (van der Pijl, 2012). Die zweite Generation trug besonders zum Verständnis der grenzüberschreitenden Verflechtungen des europäischen Kapitals und seiner politischen Strategien bei und untersuchte zudem die Grenzen der neoliberalen Hegemonie (Holman, 2009; Overbeek et al., 2007; van Apeldoorn, 2004). Es folgen zwei kurze Beispiele wie Konflikte um EU-Integration von dieser zweiten Generation verstanden wurden.

Van Apeldoorn (2003) analysierte die europäische Integration als Ergebnis von Kämpfen zwischen unterschiedlichen Kapitalfraktionen über die Ausrichtung der europäischen politischen Ökonomie. Konflikte um EU-Integration werden dabei nicht als zwischenstaatliche Interessengegensätze verstanden, sondern als Auseinandersetzungen zwischen national orientierten und transnational orientierten Kapitalgruppen, die jeweils unterschiedliche Strategien kapitalistischer Entwicklung verfolgen. Die europäische Integration erscheint als Prozess der Herausbildung eines transnationalen historischen Blocks, in dem sich vor allem transnationales Kapital hegemonial durchsetzt und seine Interessen institutionell absichert. EU-Institutionen, insbesondere Binnenmarkt und Währungsintegration, werden als Instrumente zur Stabilisierung dieser neoliberalen Hegemonie interpretiert. Konflikte spiegeln somit die politische Durchsetzung bestimmter kapitalistischer Entwicklungsmodelle wider.

Overbeek (2004) interpretiert europäische Integration als Bestandteil der globalen neoliberalen Transformation des Kapitalismus und versteht Konflikte um EU-Integration als Ausdruck struktureller Spannungen dieser Restrukturierung. Die EU wird als politisches Projekt transnationaler Eliten analysiert, das Marktintegration, Wettbewerb und monetäre Disziplin institutionell verankert und damit die Handlungsspielräume nationaler Demokratien einschränkt. Konflikte entstehen insbesondere aus der Durchsetzung des Wettbewerbsstaates, der Liberalisierung von Märkten und der

Verschiebung von Macht zugunsten von Finanz- und Unternehmensinteressen, wodurch soziale Gegenkräfte mobilisiert werden. EU-Integration erscheint somit als hegemoniales Projekt zur Stabilisierung neoliberaler Ordnung, das notwendigerweise Widerstand und gesellschaftliche Konflikte hervorbringt.

2.3.2.3. Konstitutionalistischer Neogramscianismus

Stephen Gill gilt als ein weiterer einflussreicher Vertreter der neogramscianischen Analyse der Globalisierung. Wie bereits bei Robert Cox geht es auch Gill darum, die seiner Ansicht nach vorherrschende, ahistorische und staatszentrierte Perspektive der Internationalen Beziehungen zu überwinden, die bestehende Machtverhältnisse letztlich legitimiert. Aufbauend auf Cox' Unterscheidung zwischen problemlösungsorientierter und kritischer Theorie entwickelt Gill eine theoretische Alternative (Bohle, 2012). Problemlösungsorientierte Theorien akzeptieren die bestehenden gesellschaftlichen und institutionellen Strukturen als gegeben und konzentrieren sich darauf, innerhalb dieser Ordnung konkrete Probleme zu lösen. Kritische Theorien hingegen hinterfragen die bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse, analysieren ihre Entstehung und untersuchen die Bedingungen ihres Wandels und ihrer möglichen Überwindung (Cox, 1981). Dabei verortet sich die kritische neogramscianische Theorie der europäischen Integration seit den 1980er-Jahren im Kontext der tiefgreifenden strukturellen Veränderungen des Integrationsprozesses innerhalb der EU. Im Zentrum stehen dabei die Macht- und Autoritätsverhältnisse, die diesem Wandel zugrunde liegen. Mit dem Binnenmarktprojekt und der Wirtschafts- und Währungsunion begann eine Phase, in der die europäische Integration zunehmend neoliberal geprägt wurde. Diese Entwicklung eröffnete den Kräften des Marktes erheblich größeren Handlungsspielraum. Der Neoliberalismus wird hier jedoch nicht nur als ökonomisches Konzept verstanden, sondern als grundlegende Neuordnung politischer Macht und Verantwortlichkeit. Es geht also um eine Verlagerung von Einfluss und Autorität (Bohle, 2012). In Gills Arbeiten ab den 1990er Jahren beschreibt er, dass die transnationalen hegemonialen Entwicklungsprozesse in Politik, Wirtschaft, Institutionen und Zivilgesellschaft von drei zentralen Tendenzen geprägt sind (Gill, 1995, 2003a).

Die erste Tendenz bezeichnet er als *disziplinierenden Neoliberalismus*. Dabei verdichten sich die Prozesse, durch die im Zuge der Globalisierung und der Liberalisierung der Märkte Macht- und Herrschaftsstrukturen ökonomisiert, teilweise anonymisiert und von den Akteuren selbst internalisiert werden (Gill, 1995). Gill betont, dass Neoliberalismus auf verschiedenen Ebenen wirkt. Erstens zeigt sich Disziplinierung durch die strukturelle Macht des Kapitals. Kapital besitzt in marktwirtschaftlichen Systemen ohnehin eine privilegierte Stellung gegenüber anderen sozialen Gruppen. Durch Globalisierung und Kapitalmobilität hat sich diese Macht in den letzten Jahrzehnten jedoch deutlich verstärkt (Gill & Law, 2008). Zweitens manifestiert sich Disziplinierung in der Fähigkeit des Kapitals,

politische und gesellschaftliche Akteure auf gemeinsame neoliberale Ziele einzuschwören. Internationale Organisationen, Finanzinstitutionen, Ratingagenturen und transnationale Eliten spielen dabei eine zentrale Rolle, indem sie politische Entscheidungen an marktkonforme Logiken binden und so den politischen Handlungsspielraum einschränken. Drittens betrifft Disziplinierung auch das Verhalten von Individuen. Durch neue Formen sozialer Kontrolle und Überwachung werden Menschen dazu gebracht, sich den Regeln der neoliberalen Ordnung anzupassen (Gill, 1995). Gill verknüpft hierbei die Überlegungen Michel Foucaults zur Subjektivierung von Herrschaft mit den Strukturveränderungen in der Internationalen Politischen Ökonomie (Gill, 2000). Besonders sichtbar wird dies in der wachsenden Macht des transnationalen Kapitals, das Staaten und politische Akteure unter Druck setzt, ihre Glaubwürdigkeit, Konsistenz und das Vertrauen der Investor:innen zu sichern (Bieling, 2014).

Die zweite Tendenz, die Gill beschreibt, ist der *neue Konstitutionalismus*. Er versteht darunter ein politisches Projekt, das darauf abzielt, den transnationalen Liberalismus (also den neoliberalen Kapitalismus in liberal-demokratischer Form) als einziges Entwicklungsmodell dauerhaft festzuschreiben (Bohle, 2012). Der neue Konstitutionalismus bedeutet, dass zentrale wirtschaftspolitische Entscheidungen, wie etwa in der Finanz-, Geld-, Handels- und Investitionspolitik, zunehmend von demokratischer Einflussnahme abgeschirmt werden. Diese Bereiche werden durch rechtliche und institutionelle Regeln so gestaltet, dass sie intern und extern bindende Beschränkungen für Regierungen schaffen. Dadurch soll die Stabilität, Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen gesichert werden, was allerdings gleichzeitig die demokratischen Steuerungsmöglichkeiten senkt. Gill betont, dass Ideologie und Marktmacht allein nicht ausreichen, um neoliberale Ordnung dauerhaft durchzusetzen. Sie braucht rechtliche und institutionelle Absicherung, also verfassungsähnliche Strukturen, die Alternativen verhindern (Gill, 2003b). In diesem Zusammenhang spielen nichtstaatliche Akteure wie Expert:innen, Wissenschaftler:innen oder Verbände eine ergänzende Rolle, können die dominierende Exekutivlastigkeit der internationalen Politik aber nur punktuell abmildern (Bieling, 2014). Als konkrete Analyse zu diesem Teil der Theorie benutzen Cutler und Gill (2014) den Begriff des neuen Konstitutionalismus. Aus dieser Perspektive lässt sich auch die EU als konkreter Fall eines neuen konstitutionellen Rahmens lesen, in dem wirtschaftliche Regeln und Institutionen so gestaltet werden, dass sie ökonomische Politik von direkter demokratischer Kontrolle separieren und marktfreundliche Rahmenbedingungen verfestigen. Dies zeigt sich etwa in der Art und Weise, wie fiskalische Regeln, Haushaltsdisziplin und die Autonomie der Europäischen Zentralbank innerhalb der EU institutionalisiert wurden. Sie begrenzen die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten zugunsten stabiler Markt- und Investorenbedingungen, was neoliberale Politik langfristig sichert. Solche *lock-in-Mechanismen* sind typische Elemente des neuen Konstitutionalismus,

weil sie rechtliche und verfassungsähnliche Normen schaffen, die neoliberale Disziplin stärken und politische Alternativen erschweren.

Die dritte Tendenz betrifft die Zivilgesellschaft und die öffentlichen Diskurse und wird von Gill als *Kultur des Marktes* bezeichnet. Diese kulturelle Dimension sorgt dafür, dass die neoliberalen Prozesse gesellschaftlich legitimiert werden. Sie zeigt sich im Bedeutungszuwachs der Kulturindustrie, in der Verbreitung eines besitzorientierten Individualismus, im Glauben an die Vorteile von Marktmechanismen sowie in der Kritik an staatlicher Bürokratie oder öffentlicher Verschwendung. Die Folge ist eine zunehmende Privatisierung, Kommerzialisierung und Vermarktlichung von Staat und Gesellschaft, ein wachsender Einfluss marketing- und konsumorientierter Mittelschichten sowie neue Muster kultureller und sozialer Reproduktion, die je nach nationalem Kontext unterschiedlich stark ausgeprägt sind (Gill, 1995).

Insgesamt verdeutlicht Gill, wie neoliberale Hegemonie auf globaler Ebene durch ein Zusammenspiel ökonomischer Zwänge, institutioneller Regelwerke und kultureller Werte stabilisiert wird, sodass Machtstrukturen weitgehend unabhängig von direkter politischer Kontrolle aufrechterhalten werden (Bieling, 2014). Er bezeichnet seinen Ansatz als transnationalen historischen Materialismus und sein Erkenntnisinteresse richtet sich auf den Wandel der Weltordnung, also auf die Veränderungen der internationalen Macht- und Herrschaftsverhältnisse, sowie auf die Frage, wie eine gerechtere und stabilere Ordnung gestaltet werden kann. Dabei geht er davon aus, dass diese Machtverhältnisse das Ergebnis sozioökonomischer Reproduktionsprozesse und politischer Kämpfe sind (Gill, 2003b).

2.3.2.4. Verbindung der Strömungen mit IPCEI

Die neogramscianische Theorie bietet somit für die vorliegende Forschungsfrage einen zentralen analytischen Rahmen, da sie erlaubt, die IPCEI nicht nur als technisches industriepolitisches Instrument, sondern als Teil eines umfassenderen hegemonialen Projekts der EU zu verstehen, das Machtverhältnisse, institutionelle Strukturen und dominante wirtschaftspolitische Ideologien neu ordnet. Insbesondere die Ansätze von Kees van der Pijl und Stephen Gill erweitern den Blick auf die politischen Ökonomien Europas und ermöglichen es, die Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung im Jahr 2021 als Ausdruck eines sich wandelnden europäischen historischen Blocks zu interpretieren. Der Transnationale Neogramscianismus liefert mit seiner Theorie transnationaler Klassenformationen und der Analyse elitärer policy networks die Grundlage, um die verschiedenen Koalitionen um IPCEI bestehend aus supranationalen Institutionen, nationalen Wirtschaftsministerien und unternehmensnahen Akteursgruppen zu begreifen, die gemeinsam ein neues industriepolitisches Leitbild formulieren und institutionell verankern. Dabei muss allerdings angemerkt werden, dass die

vorgestellten neogramscianischen Ansätze oftmals den Einfluss nationalstaatlicher Regierungen vernachlässigen (Ryner & Cafruny, 2022).

Gleichzeitig zeigt Stephen Gills Konzept der neoliberalen Konstitutionalisierung und des disziplinierenden Neoliberalismus, wie europäische Institutionen und Wettbewerbsregeln historisch darauf ausgerichtet waren, Marktlogiken zu schützen und staatliche Eingriffe zu begrenzen. Die Verschiebungen in der IPCEI-Mitteilung von einer zuerst restriktiven, wettbewerbsfokussierten Auslegung hin zu einer mehr strategisch-politischen und geopolitisch legitimierten Industriepolitik, lassen sich vor diesem Hintergrund auf zwei Arten analysieren. Einerseits als Transformation der europäischen Staats- und Marktlogik und andererseits als Konflikt um die Abschwächung des neuen Konstitutionalismus des neoliberalen Governance-Modus. Gill macht sichtbar, wie sich innerhalb bestehender neoliberaler Regelwerke neue industriepolitische Raumöffnungen herausbilden, während van der Pijl hilft, die dahinterstehenden transnationalen und nationalen Machtkoalitionen zu identifizieren, die diesen Wandel tragen. Zusammen ermöglicht der neogramscianische Ansatz somit eine Erklärung dafür, wie und warum die IPCEI zu einem zentralen Instrument eines entstehenden europäischen hegemonialen Projekts wurden, das die Machtverhältnisse zwischen Mitgliedstaaten, Industrien und Institutionen neu strukturiert und die langfristige Neuausrichtung der EU-Industriepolitik prägt.

2.3.3. Theoretisch-konzeptionelle Grundmerkmale des Neogramscianismus

Aufbauend auf den Begrifflichkeiten von Antonio Gramsci lässt sich der Neogramscianismus durch mehrere zentrale theoretische Elemente kennzeichnen, deren Gewichtung und Ausprägung je nach Strömung variiert. Trotz dieser Unterschiede teilen alle Ansätze grundlegende Merkmale, an denen sie erkennbar sind (Bieling & Deppe, 1996). Darüber hinaus bleibt die Grundfrage des Neogramscianismus universell: „[...] noch immer geht es primär um die Frage, ob, in welcher Form und durch welche Mechanismen sich im globalen oder transnationalen Raum hegemoniale Strukturen reproduzieren und welche Widersprüche und Konflikte darin eingelagert sind“ (Bieling, 2014:194).

Das zentralste Konzept in allen neogramscianischen Varianten ist der Hegemoniebegriff. Im Gegensatz zu neorealistischen Theorien versteht sich diese Theorie nicht als Erklärung für die Vorherrschaft eines einzelnen wirtschaftlich und militärisch starken Staates, sondern als Analyse von transnationalen Macht- und Herrschaftsstrukturen, die auf einem breiten materiellen und ideologischen Konsens beruhen (Bieling, 2014). Dabei ist ein Staat oder eine gesellschaftliche Gruppe hegemonial, wenn sie es schafft, ihre Werte, Ideen und Weltanschauungen so weit zu verbreiten, dass andere sie freiwillig akzeptieren. Allerdings basiert Hegemonie nicht ausschließlich auf Konsens, sondern ist auch immer mit einem gewissen Maß an Zwang im Hintergrund abgesichert. Es handelt sich also erst um eine

hegemoniale Herrschaft, und nicht um eine reine repressive Zwangsherrschaft, wenn diese im Wesentlichen auf Konsens basiert. Die auf Konsens gestützte Zustimmung entsteht durch Institutionen (z.B. Bildung, Medien, internationale Organisationen), durch materielle Vorteile (z.B. wirtschaftliche Abhängigkeiten) und durch Ideen und Normen, die Menschen und Staaten dazu bringen, den bestehenden Zustand als normal oder richtig zu empfinden. Hegemonie muss allerdings stetig ausgebaut, adaptiert und reproduziert werden, da die herrschende Hegemonie immer von neuen Hegemonieprojekten (Ideen) herausgefordert wird. Für diese Arbeit auch noch von besonderer Relevanz ist, dass sich Hegemonie auch auf die Kompromissbildung und Führung innerhalb der herrschenden Kräfte beziehen kann (Cox, 1981; Cox, 1983). Dabei geht es beispielsweise darum, die Prioritäten und Interessen verschiedener Kapitalfraktionen vor dem Hintergrund von Geopolitik oder Klimakrise neu auszutarieren.

Zweitens, und in enger Verbindung zum Hegemoniebegriff, versteht der Neogramscianismus den Staat sehr weit, sodass er nicht nur formale Institutionen umfasst, sondern auch aktiv von gesellschaftlichen Prozessen beeinflusst wird und diese beeinflusst. Dadurch lässt sich allerdings auch erkennen, wie staatliche Politik vom Klasseninteresse geprägt ist und zugleich in Wechselwirkung mit zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen steht – etwa um Deutungsmacht, moralische Normen oder intellektuelle Führung. Anders formuliert spricht man vom *erweiterten Staatsbegriff*, wenn man den Staat nicht nur als Regierung, Parlament und Polizei ansieht (klassischer Staatsbegriff), sondern als Teil eines größeren sozialen Systems aus Institutionen, Normen, Gesetzen und Praktiken, das eng mit Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur verknüpft ist (erweiterter Staatsbegriff). Dabei wird Macht nicht nur durch Zwang ausgeübt, sondern auch durch Kooperation, Konsens und Kontrolle von Ideen. Somit werden Nicht-staatliche Institutionen Teil der Machtstruktur, weil sie die Umsetzung ermöglichen. In diesem Sinne übernehmen Bürger:innen Werte freiwillig, weil sie die Botschaft als normal oder richtig akzeptieren (Bieling, 2014).

Zwei weiterer wichtige Begriffe sind die der *transnationalen historischen Blöcke* und damit zusammenhängend *passive Revolutionen*. Das Konzept um transnationale historische Blöcke wird verwendet, um stabile und relativ zusammenhängende Macht- und Wirtschaftsstrukturen zwischen miteinander verflochtenen Gesellschaften in einer bestimmten historischen Periode zu beschreiben (Bieling, 2014). Ein historischer Block ist also nach Gramsci eine Allianz zwischen verschiedenen sozialen Klassen und Kräften, die gemeinsam die politische und wirtschaftliche Ordnung eines Landes stabilisieren (Gramsci, 1971). Im neogramscianischen Sinne geht es dabei nicht nur um ein einzelnes Land, sondern es werden grenzübergreifende Allianzen analysiert. Solche Blöcke formen und sichern Hegemonie auf globaler Ebene. Sie verbinden ökonomische Macht, politische Institutionen und Ideen, um eine bestimmte Weltordnung zu stabilisieren (van der Pijl, 2012). Die Art und Weise, wie

hegemoniale Kräfte versuchen, ihre Ideen, Normen, Regeln und Institutionen international durchzusetzen, wird häufig mit dem Konzept der passiven Revolution erklärt (Bieling, 2014). Einfach gesagt geht es darum, dass anders als bei einer klassischen Revolution nicht die Massen die politische und wirtschaftliche Ordnung verändern, sondern die Revolution von oben gesteuert wird. Die herrschende Klasse oder die Elite passt Strukturen, Institutionen oder Regeln so an, dass die bestehende Machtordnung erhalten bleibt, obwohl Veränderungen notwendig wären. Das Ziel der Elite ist der Versuch, Unzufriedenheit oder Widerstand abzufangen, ohne die eigene Dominanz zu gefährden.

Letztlich untersuchen neogramscianische Ansätze vielfältige Widersprüche. Diese ergeben sich durch unterschiedliche Interessen, Werte und Ziele verschiedener sozialer Gruppen. Dabei sind ökonomische, politische und ideologische Widersprüche auch auf internationaler Ebene relevant. Denn Hegemonie kann langfristig nur erzielt werden, wenn diese Widersprüche ausgeglichen oder ideologisch vermittelt werden. Solange sie ungelöst bleiben, kann die bestehende Ordnung instabil werden oder Konflikte auslösen. Der Neogramscianismus untersucht also, ob, wie und warum gesellschaftliche Widersprüche politisch wirksam werden und welche emanzipatorischen Möglichkeiten sie enthalten. Anders als klassische Problemlösungstheorien zielt diese Perspektive darauf ab, diese Potenziale kritisch zu reflektieren und zu analysieren (Bieling, 2014).

2.3.4. Operationalisierung des Neogramscianismus

Auf Basis der bisher besprochenen theoretischen Grundlagen, kann der Rahmen des Neogramscianismus auf die Situation rund um IPCEI innerhalb des EU-Binnenmarkts angewandt werden. Dabei stellt sich letztendlich die Frage nach der Produktion und Reproduktion der Hegemonie in der EU und welche Akteure von diesem speziellen Hegemonieprojekt profitieren. Anhand der Schlüsselkonzepte des erweiterten Staats, der transnationalen historischen Blöcke, passiver Revolutionen und vielfältigen Widersprüchen soll die neogramscianische Theorie anschließend mit dem inhaltlichen Fokus dieser Arbeit näher verknüpft werden.

Die neogramscianischen Grundbegriffe ermöglichen eine umfassende Analyse der IPCEI als politisch-ökonomisches Projekt, indem sie sowohl ihre Entstehungsbedingungen als auch ihre hegemoniale Wirkung sichtbar machen. Mit dem Konzept der Hegemonie lässt sich untersuchen, wie IPCEI als strategisches Instrument genutzt werden, um eine bestimmte industriepolitische Leitlinie als dominantes und gesellschaftlich akzeptiertes Entwicklungsmodell zu etablieren. Diese Leitlinie prägen etwa die Orientierung auf technologischen Wettbewerb, strategische Autonomie und die Förderung großer industrieller Champions. Dabei sind immer wieder Spannungen zwischen neoliberal verankerten Vorstellungen und protektionistischen Maßnahmen, die auf neuere geopolitische

Konflikte zurückzuführen sind, zu spüren. Gleichzeitig erlaubt der Begriff des integralen Staates, die enge Verflechtung zwischen EU-Kommission, nationalen Regierungen und privatwirtschaftlichen Akteuren zu analysieren. IPCEI entstehen dabei nicht im klassischen Sinne staatlicher Planung, sondern als Ergebnis eines komplexen Aushandlungsprozesses, in dem politische und wirtschaftliche Eliten gemeinsam die industriepolitischen Regeln definieren und legitimieren. Das Konzept des transnationalen historischen Blocks hilft darüber hinaus, die historisch gewachsenen Machtkoalitionen zu rekonstruieren, die diese Form der Industriepolitik tragen. Dabei sieht man immer wieder, dass vor allem transnationale Unternehmen, wirtschaftsstarke Mitgliedstaaten, technologische Sektoren und europäische Institutionen ein Bündnis bilden, das die Ausrichtung der IPCEI prägt und ihre Weiterentwicklung vorantreibt. Hierbei kann es schnell passieren, dass andere Akteure, wie kleine und mittelständische Unternehmen, Arbeitnehmer:innen oder Umweltschutzaspekte von der Mitgestaltung ausgeschlossen werden. Die Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung kann zudem mit der Idee der passiven Revolution in Verbindung gebracht werden. IPCEI können als Reformprozess gesehen werden, der auf Krisen und externe Herausforderungen reagiert, ohne jedoch grundlegende Machtverhältnisse oder Verteilungsstrukturen infrage zu stellen. Schließlich machen Gramscis vielfältige Widersprüche sichtbar, dass IPCEI kein widerspruchsfreies Projekt darstellen, sondern Spannungen zwischen Mitgliedstaaten, Industriesektoren, Kapitalfraktionen und politischen Zielsetzungen erzeugen. Diese Konfliktlinien sind zentral, um die Reichweite, Stabilität und potenzielle Bruchanfälligkeit der IPCEI als hegemoniales Projekt der europäischen Industriepolitik kritisch bewerten zu können.

Bezüglich des Verständnisses des Staates ist es aus neogramscianischer Perspektive wichtig zu beleuchten, dass jeder Staat von verschiedenen Akteuren und deshalb auch von unterschiedlichen Interessen beeinflusst wird. Im Rahmen der IPCEI kann der supranationale *Staat* der EU als zentrale Analyseeinheit angesehen werden. Basierend auf den oben vorgestellten Strömungen des Neogramscianismus können zwei Ebenen des Staates unterschieden werden. Die politische Gesellschaft besteht aus den nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen, allen voran die EU-Kommission. Dabei haben die Mitgliedstaaten großen Einfluss auf die EU-Institutionen, da diese letztendlich die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen vorgeben. Daneben ist die zivilgesellschaftliche Ebene eine relevante Reproduktionsbasis der Hegemonie. Diese besteht aus Industrieverbänden, Universitäten, Think Tanks, Medien und vielen weiteren Organisationen, die Zustimmung zu hegemonialen Ideen produzieren. Hierbei ist anzumerken, dass keine dieser Ebenen als homogen anzusehen ist, sondern, dass alle jeweils von einem hohen Komplexitätsgrad und wechselseitiger Beeinflussung gekennzeichnet sind. Dadurch kommt es immer wieder zustande, dass zum dominanten Hegemonieprojekt gegensätzliche Ideen reproduziert werden.

Aktuelle und für IPCEI relevante Ideologien sind beispielsweise die Vorstellung, dass Europa strategisch unabhängig und international wettbewerbsfähig werden muss (Europäische Kommission, 2025) oder, dass der Binnenmarkt nicht von wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen ineffizienter gemacht werden sollte (Spanische Regierung & Niederländische Regierung, 2021). Der Idee des Transnationalismus folgend sind in einer globalisierten Welt, und speziell in der EU, transnationale Integrationen von besonderer Bedeutung. Transnationale Unternehmen, aber auch grenzüberschreitende Lobby- und Forschungseinrichtungen bilden Netzwerke, die ebenfalls erheblich zur Reproduktion von Ideen beitragen. Dabei sind ideologische Vorstellungen prägend für die Zustimmung oder Abneigung für die Rechtfertigung von industriepolitischen Eingriffen (z.B. Autonomie und Souveränität, effizienter Wettbewerb oder Umweltgedanken im Sinne einer green Transition). Beide Ebenen sind weiterhin stark von neoliberalen Produktionsverhältnissen und materiellen Machtressourcen geprägt, da diese im Rahmen des neuen Konstitutionalismus in viele transnational bindende Verträge oder international agierende Institutionen eingeschrieben sind. Allerdings kann in den vergangenen Jahren auch beobachtet werden, dass dieser neue Konstitutionalismus immer stärker umkämpft ist (Gill & Biscahie, 2022).

Basierend auf den transnationalen historischen Blöcken kann eine gute Erklärung für die lange Geschichte der IPCEI-Ausnahmeklausel gefunden werden. IPCEI wurden erstmals im Vertrag von Rom im Jahr 1957 aufgenommen, blieben dann allerdings bis ins Jahr 2014 inaktiv (siehe Abschnitt 4). Betrachtet man die Theorien rund um transnationale historische Blöcke kann man seit dem Ende des zweiten Weltkriegs drei Blöcke erkennen. Von 1945 bis in die 1970er Jahre herrschte der sogenannte fordistisch-keynsianische Block. Die IPCEI-Ausnahme passte damals zur Idee dieses Blocks und wurde deshalb in den Vertrag von Rom integriert. Mit der Ölpreiskrise ab 1973 bis zur Finanzkrise 2008 war der neoliberale transnationale Block vorherrschend. Der starke Fokus auf Wettbewerb innerhalb dieses Hegemonieprojekts erklärt, warum IPCEI keine Anwendung fanden. Wenn es Industriepolitik während dieser Phase gab, dann nur in breiter horizontaler Form, um keine ineffizienten vom Staat ausgesuchten Gewinner zu kreieren. Mit der Finanzkrise wurden neoliberale Ideen wieder mehr in Frage gestellt und IPCEI waren plötzlich eine Ausnahme, welche eine Umgehung der festgesetzten neoliberalen Strukturen ermöglichte, um auf die geopolitischen und geoökonomischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu reagieren. Dieses Ausnutzen einer alten Ausnahmeklausel kann als eine Art passive Revolution angesehen werden. Also einen Wandel, der innerhalb des bestehenden neoliberalen Ordnungsrahmens stattfindet, ohne diesen grundsätzlich zu gefährden. Auf diese Weise konnten neomerkantilistische industriepolitische Maßnahmen verwendet werden, um die neoliberale Hegemonie zu stabilisieren, mit dem Ziel, dieses Hegemonieprojekt an neue ökonomische und politische Herausforderungen anzupassen.

Die Umsetzung der IPCEI-Ausnahme für den Binnenmarkt ergibt auch vielfältige Widersprüche. Allen voran steht die ideologische Frage von neoliberaler gegen neomerkantilistischer Marktlogik, welche wiederum auch erhebliche Auswirkungen auf die materiellen Interessen der Kapitalfraktionen hat. Hierbei ist besonders der Fraktionalismus und die darauf aufbauenden Theorien zu unterschiedlichen Interessen und Zielen von verschiedenen Kapitalfraktionen nach van der Pijl relevant. Beim Beispiel der IPCEI scheint es naheliegend, zwei Fraktionen zu unterscheiden. Einerseits Unternehmen und Sektoren, die in den vergangenen Jahrzehnten auf dem Weltmarkt stark in Bedrängnis geraten sind und deshalb tendenziell defensiv-interventionistische Instrumente befürworten, und andererseits Kapitalfraktionen, die nach wie vor eine starke Position auf dem Weltmarkt innehaben und deswegen einer solchen Re-Orientierung in der Industriepolitik eher skeptisch gegenüberstehen. Daraus ergibt sich eine Dynamik, die besonders in den vergangenen Jahren viel Schwung in die politische Umsetzung der IPCEI gebracht hat. Ein weiteres Beispiel für die Ausprägung von unterschiedlichen Interessen zeigt auch (van Apeldoorn (2003) mit seiner Analyse zu drei europäischen Klassenprojekten. Er identifiziert das neoliberale Projekt, welches Deregulierung, globale Wettbewerbsfähigkeit und Marktliberalisierung vorantreibt. Daneben gibt es ein neomerkantilistisches Projekt, das einen starken europäischen Binnenmarkt, den Schutz von europäischen Champions durch Industriepolitik und regionale wirtschaftliche Stärke verlangt. Letztlich hat seine Forschung auch ein sozialdemokratisches Projekt identifizieren können, welches die Stärkung der europäischen Integration anstrebt, die auf sozialem Schutz und stärker supranationalen Wohlfahrtsinstitutionen basiert. Des Weiteren gibt es nicht nur vielfältige Widersprüche zwischen den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten, sondern auch relevante Spannungen zwischen der EU und anderen Staaten wie den USA oder China. Die IPCEI-Ausnahme stellt also ein Projekt dar, welches die Interessen transnationaler Kapitalfraktionen vermittelt und auf die umfassendere Neukonfiguration globaler Akkumulationsregime reagiert.

Letztlich ist für diese Arbeit die Frage relevant, wie sich Hegemonieprojekte verändern. Ähnlich wie Schmitz und Seidl (2023) und aufbauend auf van Apeldoorn (2003) kann vermutet werden, dass auch das Aufkommen von IPCEI Teil einer größeren Neuverhandlung des eingebetteten neoliberalen Kompromisses in Europa darstellt. Hierfür sind drei Argumente relevant. Erstens ist der globale Kontext ein entscheidender Einflussfaktor. Geopolitische Rivalitäten, der Brexit, die Corona Pandemie und der Ukrainekrieg sind besonders wichtige Ereignisse für die europäische Integration (Lavery & Schmid, 2021; Schimmelfennig, 2021). Zweitens hat dieser veränderte Kontext auch dazu beigetragen, die Interessen von verschiedenen Fraktionen zu verändern, weshalb diese nun den bisherigen dominanten hegemonialen Kompromiss in Frage stellen. In Europa können wahrscheinlich weiterhin die oben erwähnten Fraktionen ausgemacht werden: die neoliberale Fraktion, die neomerkantilistische Fraktion und die sozialorientierte Fraktion (van Apeldoorn, 2003). Wobei laut Seidl und Schmitz (2024)

mittlerweile auch statt von einer neomerkantilistischen, von einer geodirigistischen Fraktion gesprochen werden könnte. Es besteht also die Möglichkeit, dass die empirische Analyse dieser Arbeit auch neue Fraktionen hervorbringt. Allerdings steht fest, dass Europa nicht ein einziges kohärentes Projekt, sondern das Ergebnis verschiedener konkurrierender Projekte ist (Bulmer & Joseph, 2016). Insbesondere europäische Eliten haben hierbei einen großen Einfluss, vor allem wenn sie ihre Rollen und Interessen in der Welt neu überdenken (Sandholtz & Zysman, 1989). Drittens sind auch strategisch verwendete Ideen und Vorstellungen ein wichtiger Faktor, um neue hegemoniale Kompromisse zu etablieren (Béland & Cox, 2016; Jabko, 2006). Der Neoliberalismus hatte eine solche Idee rund um die Begriffe der Wettbewerbsfähigkeit und des Marktes. Beide Begriffe konnten alle relevanten Fraktionen hinter sich vereinen, weil sie vage und ungenau genug waren, und somit das Potenzial aufwiesen das generelle Interesse aller zu vertreten (van Apeldoorn, 2003). Die Macht von Ideen wie Markt oder Wettbewerbsfähigkeit besteht darin, dass sie sowohl en vogue als auch polyvalent sind (Jabko, 2006). Schmitz und Seidl (2023) sprechen in diesem Zusammenhang von sogenannten *coalitional magnets*. Anhand dieser drei Argumente lässt sich auch das beobachtete Aufkommen von verstärkt neomerkantilistischen Maßnahmen wie IPCEI in der EU potenziell erklären. Dabei geht es darum herauszufinden, ob und gegebenenfalls welcher Begriff dazu beitragen kann, einen Kompromiss zu ermöglichen, der eine breite Koalition mehrerer europäischer Fraktionen vereint und den Konflikt um interventionistische Maßnahmen löst oder zumindest weitgehend überdeckt.

2.3.5. Kritik an neogramscianischen Ansätzen

Zuerst muss festgestellt werden, dass neogramscianische Ansätze in der europäischen Integrationsforschung in der Regel wenig Beachtung finden. Dies kann unter anderem auf den großen Einfluss des Neoliberalismus und des Rückgangs marxistischer Gesellschaftskritik seit den 1980er Jahren zurückgeführt werden (Bohle, 2012). Auch die konstruktivistischen Ansätze haben sich erfolgreich als Mittelweg etabliert, der zwischen Mainstream und kritischen Theorien vermittelt und so weniger polarisierend wirkt (Adler, 1997; Guzzini, 2000). Dadurch bleibt diese Theorie lediglich am Rande der Debatte. Positiv hervorzuheben ist allerdings, dass die Entwicklung des Neogramscianismus zu einer breit gefächerten und heterogenen Theorielandschaft geführt hat. Diese Vielfalt verhindert zwar ein einheitliches theoretisches Fundament, eröffnet aber zugleich Raum für lebendige und produktive Diskussionen (Bieling, 2014). Ein wesentlicher Grund für die interne Unterschiedlichkeit liegt in der Vieldeutigkeit zentraler gramscianischer Begriffe, da Gramsci sie selbst in verschiedenen Kontexten verwendet hat. Dies führte immer wieder zu Kritik. Der Neogramscianismus hat es jedoch geschafft, sich nicht in philologischen Streitfragen zu verlieren und frühere Kritik an der Übertragbarkeit dieser Konzepte zu überwinden (Germain & Kenny, 1998). Ihr Erfolg basiert darauf, die Begriffe aktiv weiterzuentwickeln und mit anderen theoretischen Strömungen zu verbinden, etwa der

Regulationstheorie oder der Kulturellen Politischen Ökonomie. Die Spannungen zu diesen Ansätzen werden voraussichtlich bestehen bleiben, könnten aber fruchtbare Impulse liefern (Dzudzek et al., 2012). Die kritische Auseinandersetzung mit dem Neogramscianismus erfolgt überwiegend innerhalb eines marxistisch geprägten Diskurses. Hauptkritikpunkte sind dabei das Verhältnis von Struktur und Handeln, das Zusammenspiel von Staat und Zivilgesellschaft sowie die Frage, wie sinnvoll Gramscis Begrifflichkeiten für die Analyse zeitgenössischer und transnationaler Beziehungen angewendet werden können (Bohle, 2012).

Die erste Kritik am Verhältnis von Struktur und Handeln stammt vor allem aus einer eher orthodox-marxistischen Perspektive. Kritisiert wird, dass Neogramscianismus die Sachzwänge kapitalistischer Verhältnisse, wie etwa Konkurrenz, Ungleichheit oder Klassenstrukturen vernachlässige und stattdessen ein zu starkes Gewicht auf Ideen und politische Strategien lege. Dies führe zu einem idealistischen oder voluntaristischen Verständnis gesellschaftlichen Wandels (Burnham, 1991). Gleichzeitig kann jedoch in Frage gestellt werden, ob ein orthodoxer Ansatz, der ausschließlich auf ökonomische Zwänge setzt, geeignet ist, aktuelle Herrschafts- und Machtverhältnisse in der EU zu erklären (Deppe, 2000). Vielmehr sollte es das Ziel sein, ökonomische Strukturen, strategisches Handeln und Ideen in empirischen Analysen besser miteinander zu verbinden (Bohle, 2012).

Die zweite Kritik am Neogramscianismus hängt mit dem Vorwurf des Voluntarismus zusammen und bezieht sich auf dessen starke Betonung der Zivilgesellschaft. Kritiker wie Germain und Kenny (1998) zweifeln daran, ob Gramscis Konzept der Zivilgesellschaft überhaupt auf transnationale oder globale Zusammenhänge übertragbar sind. Gramsci verstand Zivilgesellschaft ursprünglich als Teil des Nationalstaates, also eingebettet in eine nationale politische Struktur. Daher stellt sich die Frage, wie eine vergleichbare internationale Zivilgesellschaft oder ein internationaler Staat aussehen könnte. Germain und Kenny kritisieren, dass neogramscianische Ansätze dieses Problem nicht wirklich lösen, weil sie annehmen, dass zivilgesellschaftliche Kräfte selbst neue Formen von Macht und Zustimmung hervorbringen können. Darüber hinaus wird den Neogramscianer:innen, welche sich auf transnationale Akteure beziehen, vorgeworfen, die Rolle des Nationalstaates zu unterschätzen. Der Staat bleibe trotz Globalisierung zentral für die Organisation, Legitimation und Austragung gesellschaftlicher Konflikte und damit auch für die Entwicklung hegemonialer Strategien (Brand, 2007). Die genannten Kritiken betreffen einen zentralen Beitrag des Neogramscianismus zur Integrationsforschung. Sein Verdienst liegt darin, das traditionelle, staatszentrierte Verständnis um die zivilgesellschaftliche Dimension zu erweitern und die Transnationalisierung von Macht- und Governance-Strukturen zu berücksichtigen, ohne in rein problemorientierte Ansätze zu verfallen. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, dass der Fokus auf die Zivilgesellschaft den früheren Staatsfokus lediglich ersetzt. Diese Schwerpunktsetzung spiegelt den Einfluss von Autoren wie Cox, Gill und van der

Pijl wider (Bohle, 2012). Es muss erwähnt werden, dass es auch viele andere Forschende gibt, die ihre Aufmerksamkeit stärker auf die Transformation von Staatlichkeit in der EU legen (Demirovic, 2000). In jüngerer Zeit haben neogramscianische Ansätze zudem Impulse aus der Wiederentdeckung der Staatstheorie von Nicos Poulantzas (Brand et al., 2007) aufgenommen und versuchen, beide theoretischen Strömungen miteinander zu verbinden (Bieling, 2007; Brand, 2007).

Ein dritter Kritikpunkt an der neogramscianischen Forschung betrifft die Tendenz, Zivilgesellschaft mit globalen Wirtschaftseliten gleichzusetzen. Dadurch wird neoliberale Herrschaft oft als das Ergebnis des Handelns einiger weniger mächtiger *Kapitalcliquen* dargestellt. Diese Sichtweise vernachlässigt jedoch, dass die Auseinandersetzungen um neoliberale Dominanz auf vielen Ebenen stattfinden – global, regional, national und lokal – und zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen ausgetragen werden. Folglich kann die neoliberale Herrschaft nicht, wie in vielen neogramscianischen Ansichten, als einheitlich oder vollständig angesehen werden, sondern ist vielmehr als widersprüchlich und im Wandel zu kategorisieren (Drainville, 1994). Bieling und Deppe (1996) fordern daher, Hegemonie stärker als offenes, konflikthafte Projekt zu begreifen, das von verschiedenen sozialen und politischen Kräften beeinflusst wird, und den alltäglichen Kämpfen um Deutung und Macht mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

Eine wichtige Herausforderung bleibt die empirische Fundierung der oft weit gefassten theoretischen Konzepte. Studien arbeiten dafür meist in zwei Schritten. Zunächst erfolgt eine präzise Bestimmung der Schlüsselbegriffe, gefolgt vom Einsatz geeigneter Analyseverfahren wie historischer Rekonstruktion, Netzwerk- oder Diskursanalyse. Gelingt dies, kann die neogramscianische Forschung die Internationale Politische Ökonomie bereichern, nicht zuletzt weil sie ihre eigenen theoretischen Voraussetzungen kritisch hinterfragt und Wissen als potenziell politisch wirksam begreift (Bieling, 2014).

3. Methode

Die Methode der Historisch-Materialistischen Politikanalyse (HMPA) eignet sich besonders zur Untersuchung von IPCEI als hegemonialem Projekt im Sinne des Neogramscianismus, da sie politische Entscheidungen nicht isoliert, sondern in ihrer historischen und ökonomischen Verankerung analysiert. Aus neogramscianischer Perspektive lassen sich IPCEI als Instrumente der europäischen Industriepolitik interpretieren, die nicht nur technologische Innovationen fördern, sondern auch bestehende Machtverhältnisse zwischen Staaten, Kapitalinteressen und supranationalen Institutionen stabilisieren oder verschieben. Die HMPA ermöglicht dabei, die Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung 2021 als strategisches Mittel zu betrachten, das darauf abzielt, ein hegemoniales Konsensnarrativ innerhalb der EU zu etablieren, legitimatorische Rahmenbedingungen zu schaffen und die industrielle Neuausrichtung Europas unter Einbezug dominanter wirtschaftlicher Akteure zu gestalten. So kann untersucht werden, wie die konkreten politischen Instrumente Machtstrukturen reproduzieren oder transformieren und welche Rolle ideologische Diskurse dabei spielen.

3.1. Entwicklung der HMPA-Methode

Im Jahr 1951 schufen Harold Lasswell und Daniel Lerner mit ihrem grundlegenden Werk *The Policy Sciences* die theoretische und methodische Basis der sogenannten Policy Studies (Lerner & Lasswell, 1951). Diese klassischen Politikanalysen fokussierten sich lange Zeit auf ausgewählte öffentliche Akteure, insbesondere den Staat und seine Institutionen. Darüber hinaus wurde der politische Prozess zumeist anhand des sogenannten Policy Cycle konzeptualisiert, der als Abfolge von Problemdefinition, Politikformulierung, Entscheidungsfindung, Implementierung und Evaluierung beschrieben wird (Howlett & Giest, 2015). Dieser klassische Ansatz verstand Politik primär als rationales Handeln, das auf die Lösung definierter Probleme ausgerichtet ist. Macht wurde hierbei als notwendige Ressource betrachtet, um politische Ziele effektiv zu verfolgen (Greven, 2008).

Seit den 1970er Jahren wurde dieses rationalistische Politikverständnis jedoch zunehmend hinterfragt. Verschiedene Ansätze aus den kritischen Staats- und Gesellschaftstheorien rückten die Bedeutung gesellschaftlicher Machtverhältnisse, sozialer Konflikte und hegemonialer Strukturen für politische Entscheidungsprozesse in den Vordergrund (Fischer et al., 2017; Hirsch, 2005; Lenhardt & Offe, 1977; Sauer, 2001). Insbesondere das Konzept des Policy Cycle wurde einer grundlegenden Kritik unterzogen, da es den Einfluss gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse sowie die dynamischen Aushandlungsprozesse zwischen verschiedenen Akteursgruppen nur unzureichend berücksichtigte (Jann & Kai, 2017).

In den 1990er Jahren entwickelte sich die Interpretative Policy Analysis (IPA) als zentrale Gegenbewegung zu den etablierten, rationalistischen Ansätzen der Policy Studies. Im Zentrum der IPA

stehen Diskurs und Bedeutung, Sprache, Argumentation sowie Rhetorik als konstitutive Elemente politischer Prozesse. Dadurch wird das rationalistische Verständnis von Politik als Problemlösungsmechanismus und die traditionelle Trennung von Wissen und Politik kritisiert. Die IPA macht deutlich, dass politische Entscheidungsprozesse stets Teil der umkämpften sozialen Konstruktion von Wissen und der dynamischen Problemdefinition sind (Fischer & Gottweis, 2012; Hajer & Wagenaar, 2003; Wodak, 2009).

Die HMPA teilt eine Reihe zentraler Grundannahmen mit der IPA. Beide sind historisch ausgerichtet, da sie konkrete Policies in gewachsene soziale Verhältnisse einbetten, die auf frühere politische Kompromisse zurückverweisen. Damit begreifen diese Methoden die Geschichte nicht als linearen Prozess, sondern betonen die Bedeutung von Kontingenz und gesellschaftlicher Auseinandersetzung (Lenikus et al., 2022). Beide Ansätze verfolgen das Ziel, eine kritische Perspektive auf bestehende Formen der Politikgestaltung, ihre institutionellen Strukturen sowie ihre Einbettung in gesellschaftliche Machtverhältnisse zu entwickeln. Das Interesse richtet sich dabei weniger auf die Effektivität politischer Maßnahmen oder deren Fähigkeit, unterschiedliche Interessen auszugleichen, sondern die Analyse ihrer machtförmig strukturierten und umkämpften Ordnungen stehen im Vordergrund. Beide Ansätze teilen ein emanzipatorisches Erkenntnisinteresse, das auf die Demokratisierung politischer und gesellschaftlicher Prozesse abzielt (Brand, Lenikus, et al., 2022). Schließlich betrachten die IPA und die HMPA den Staat und seine Institutionen oft nur als einen von vielen Akteuren (Lenikus et al., 2022). Basierend auf der materialistischen Staatstheorie geht die HMPA davon aus, dass der Staat weder neutral noch einfach ein Instrument der herrschenden Klasse ist (Poulantzas & Hall, 2014). Vielmehr besitzt der Staat eine relative Autonomie, die ihm die Fähigkeit verleiht, spezifische Kompromisse zwischen verschiedenen sozialen Kräften zu formulieren und umzusetzen (Brand, Lenikus, et al., 2022; Lipietz, 1988; Poulantzas & Hall, 2014; Sum & Jessop, 2013). Daher wird grundsätzlich bezweifelt, dass politische Steuerungsprozesse in der Lage sind, die Gesellschaft als Ganzes zu lenken (Brand, Lenikus, et al., 2022). Grundsätzlich ist das Ziel der HMPA also: „eine Analyse dessen [zu erfassen], wie und warum spezifische staatliche Policies formuliert und implementiert werden oder auch nicht, und inwiefern sie zur Aufrechterhaltung bzw. Reproduktion herrschaftlicher Verhältnisse beitragen oder diese herausfordern. Dabei wird angenommen, dass Policies vor dem Hintergrund miteinander konkurrierender und entgegengesetzter Interessen unterschiedlicher sozialer Kräfte entstehen“ (Lenikus et al., 2022:545).

Im Jahr 2013 wurde, mit der Veröffentlichung von (Brand, 2013), die HMPA eingeführt und gleichzeitig eine umfassende Debatte über ihre theoretische Fundierung und methodische Umsetzung angestoßen. Trotz der Überschneidungen unterscheidet sich die HMPA in einigen ihrer grundlegenden Annahmen deutlich von der IPA. Zunächst geht die HMPA davon aus, dass die materiellen Strukturen

eine relative Autonomie gegenüber der sozialen Konstruktion von Wissen und Diskursen besitzen. Dabei erkennt die HMPA zwar an, dass soziale Wirklichkeit untrennbar mit Imagination, Repräsentation, symbolischer Bedeutungszuschreibung und Narration verbunden ist (Paul & Haddad, 2015; Wagenaar, 2015). Zugleich wird jedoch im Sinne des kritischen Realismus die eigenständige Wirksamkeit materieller Strukturen betont. In diesem Verständnis betrachtet die HMPA Policies stets vor dem Hintergrund materieller Strukturen und Interessen. Das bedeutet, dass bestimmte Politiken immer im Kontext vielfältiger gesellschaftlicher (Re-)Produktionsverhältnisse betrachtet werden müssen. Dabei wird davon ausgegangen, dass Phänomene wie beispielsweise Klassen-, Natur- oder Nord-Süd-Verhältnisse grundsätzlich widersprüchlich, spannungsreich und krisenanfällig sind und dadurch regelmäßig zu Konflikten führen. Spezifische Policies reagieren häufig zunächst nur auf einzelne gesellschaftspolitische Probleme und deren Politisierung. Dadurch werden nur bestimmte Aspekte einer Krise bearbeitet und bestehende Krisentendenzen verlagern sich dadurch in andere Bereiche (Lenikus et al., 2022).

Wie oben erwähnt kann die HMPA zu den kritischen Policy Studies zugeordnet werden. Dabei ist sie von einem emanzipatorischen Erkenntnisinteresse motiviert, mit einem spezifischen Verständnis von Kritik. Eine kritische Perspektive im historisch-materialistischen Sinne zielt darauf ab, die strukturellen Bedingungen und Widersprüche des gesellschaftlichen Lebens sowie die gesellschaftlichen Naturverhältnisse theoretisch zu erfassen und empirisch zu untersuchen. Diese Bedingungen und Widersprüche werden durch strategisches Handeln von Akteuren mit unterschiedlichen Machtressourcen ebenso wie durch eine Vielzahl alltäglicher Praktiken reproduziert. Diese Strukturen sind jedoch nicht unmittelbar beobachtbar, sondern müssen im Rahmen einer theoretisch fundierten empirischen Forschung rekonstruiert werden. Dabei steht die forschende Person nicht außerhalb dieser Bedingungen und Machtverhältnisse. Kritische Forschung kann jedoch dazu beitragen, diese Strukturen zu entschlüsseln und ihre umkämpfte Reproduktion offenzulegen. Dabei wird das Ziel verfolgt, Aspekte der gesellschaftlichen Wirklichkeit für progressiven politischen Wandel zugänglich zu machen (Brand et al., 2022).

Durch diese theoretischen Grundannahmen wird auch die Nähe der HMPA mit der Cultural Political Economy (CPE) deutlich (Jessop, 2010; Sum & Jessop, 2013). Dabei bettet die CPE die Entwicklung politischer Ideen in umfassendere materielle gesellschaftliche Strukturen und Prozesse der Hegemonieproduktion ein. Dabei ist das Konzept der Hegemonie für ein historisch-materialistisches Verständnis von Politikgestaltung zentral (Brand et al., 2022). Die Herstellung und Aufrechterhaltung von Hegemonie sowie die Funktionsweise von Regulierung implizieren einen komplexen Prozess der Wissensproduktion. Entscheidend für die Verbindung von sozioökonomischer und staatlich-politischer Sphäre ist die Frage, wie der Staat Kenntnis über die Vielzahl gesellschaftlicher Probleme erlangen

kann, die adressiert werden sollen (Brand, 2013). Um diese Herausforderung zu lösen, tritt der Staat selbst als Wissensapparat auf. Da nicht eindeutig ist, welche Politiken langfristig zur gesellschaftlichen Reproduktion und zur erfolgreichen Bewältigung zugrunde liegender Widersprüche und Krisentendenzen beitragen, stellt Politikgestaltung einen fortlaufenden, umkämpften Prozess der Suche nach geeigneten Regulationsformen dar. Der Staat ist daher kontinuierlich darauf angewiesen, Wissen zu erzeugen und zu überprüfen. Etwa durch eigene Forschungseinheiten, (semi-)öffentliche Forschungsinstitutionen oder Think Tanks (Stützle, 2011). Auseinandersetzungen über Politiken sind folglich nicht nur auf die direkte Sphäre des Staates beschränkt, sondern ziehen sich durch das gesamte komplexe Netzwerk der Zivilgesellschaft, wodurch Politiken auch *relativ autonom* vom Staat geschaffen werden (Paul & Haddad, 2015).

Daher können von der CPE insbesondere die Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Selektivitäten und deren analytische Operationalisierung für die HMPA übernommen werden. Mit dem Ansatz der HMPA wird allerdings versucht, die kontextuellen Strukturen, innerhalb derer politische Prozesse stattfinden, präziser zu bestimmen als in der CPE. Dabei liegt der Fokus der HMPA stärker auf der Rolle und Konstellation politischer Akteure, ihren strategischen Orientierungen sowie auf Konflikten innerhalb konkreter Politikprozesse. Wie Caterina (2018) überzeugend argumentiert, ermöglicht die HMPA ein detailliertes Verständnis der Strategien und gesellschaftlichen Konflikte im Prozess der Politikgestaltung und Hegemonieproduktion, indem sie den Blick auf konkurrierende Hegemonie- und Politikprojekte sowie auf die umkämpften Terrains staatlicher Politikproduktion richtet. In diesem Sinne kann die HMPA als eine nahe Verwandte der CPE verstanden werden, die jedoch einen besonderen Schwerpunkt auf die konkrete Analyse politischer Auseinandersetzungen, der beteiligten Akteure, ihrer Machtressourcen und gesellschaftlichen Projekte legt. Damit bietet sie zugleich eine Möglichkeit, die CPE weiter zu operationalisieren, indem sie einen dreistufigen Analyseprozess (siehe 3.3.) vorschlägt (Brand et al., 2022).

3.2. Schlussfolgerungen aus den theoretischen Grundlagen

Diese theoretischen Annahmen und Elemente der historisch-materialistischen Sozialtheorie bilden die Grundlage für ein Verständnis von Politik, das die historische Materialität kapitalistischer Gesellschaftsverhältnisse berücksichtigt. Dadurch wird es möglich, den Kontext und die Handlungsspielräume politischer Entscheidungen besser zu verstehen. Dabei können vier zentrale Merkmale eines historisch-materialistischen Politikbegriffs hervorgehoben werden (Schneider et al., 2023).

Erstens können öffentliche Politiken als instabile Kompromisse zwischen gesellschaftlichen Kräften verstanden werden, die über spezifische staatliche Apparate oder Akteursallianzen innerhalb dieser

Apparate ausgehandelt und formuliert werden (Lenikus et al., 2022). Die HMPA untersucht somit, wie konkrete Politiken vor dem Hintergrund konkurrierender und widersprüchlicher Interessen unterschiedlicher sozialer Kräfte entstehen und inwiefern sie zur gesellschaftlichen Reproduktion sowie zur Regulierung zugrunde liegender Widersprüche und Krisentendenzen beitragen. Dabei wird Kontext auf zwei Ebenen verstanden: einerseits als die strukturellen Rahmenbedingungen kapitalistischer Gesellschaften und Staaten, andererseits als der konkrete Politikbereich, etwa im Feld der Finanz-, Migrations- oder Umweltpolitik (Schneider et al., 2023).

Zweitens verdeutlicht die HMPA, dass der Staat in sich heterogen ist. Aufgrund seiner Aufspaltung in verschiedene Apparate und Institutionen existiert keine übergreifende Gesamtstrategie des Staates. Dies kann insbesondere im Policy-Prozess verfolgt werden, bei dem aufgrund von unterschiedlichen Machtverhältnissen und materiellen Verdichtungen oftmals widersprüchliche Politiken formuliert werden, die sich teils gegenseitig behindern oder destabilisieren (Lenikus et al., 2022). Jessop (1990) verdeutlicht, dass Krisen die Korrespondenz zwischen Politiken und den Erfordernissen gesellschaftlicher Reproduktion jederzeit brechen können, insbesondere wenn externe Schocks, wie geopolitische Konkurrenz oder ökologische und soziale Folgekosten des Kapitalismus nicht mehr externalisiert werden können.

Drittens werden durch politische Prozesse bestimmte Verfahren und Apparate als zuständig und kompetent für spezifische Problembereiche definiert. Der Staat beansprucht somit, gesellschaftliche Konflikte und Probleme zu identifizieren, zu bearbeiten und durch institutionalisierte Verfahren dauerhaft zu regeln (Schneider et al., 2023).

Viertens gestattet eine historisch informierte Perspektive die Analyse, auf welche Weise Hegemonie in konkrete Politikumsetzungen eingebettet wird (Lenikus et al., 2022). So unterscheiden sich beispielsweise die im fordistischen Zeitalter zentralistisch geprägten Politiken grundlegend von den stärker netzwerkförmig organisierten Steuerungsformen der postfordistischen Epoche (Schneider et al., 2023).

3.3. Methodische Vorgehensweise

Im Folgenden soll dargelegt werden, wie sich die zuvor entwickelten theoretischen Überlegungen empirisch anwenden lassen. Da die HMPA auf einer historisch-materialistischen Sozialtheorie beruht, operiert sie mit teilweise sehr abstrakten Konzepten. Dies erschwert den Schritt von der Theorie zur konkreten praktischen Anwendung. Allerdings lässt sich durch die methodologische Strategie der Retroduktion eine Brücke zwischen theoretischen Begriffen und geeigneten empirischen Forschungsinstrumenten bauen (Glynos & Howarth, 2007). Retroduktion wird als ein kontinuierlicher, spiralförmiger Prozess beschrieben, der zwischen Abstraktem und Konkretem sowie zwischen

theoretischer und empirischer Arbeit vermittelt und dabei sowohl interpretative als auch kausale Dimensionen der Erklärung einbezieht (Belfrage & Hauf, 2017). Dabei soll in dieser Arbeit auf die materiellen, ökonomischen und machtpolitischen Mechanismen, die die Reform der IPCEI 2021 notwendig oder plausibel gemacht haben, eingegangen werden, wie etwa Veränderungen im europäischen Akkumulationsmodell, neue Formen staatlicher Industriepolitik oder hegemoniale Interessenkoalitionen. In dieser Logik werden IPCEI als Ausdruck struktureller Transformationen des europäischen Kapitalismus und der Machtverhältnisse interpretiert, nicht nur als isolierte Policy-Maßnahme. Obwohl die forschende Person in diesem Prozess als nicht neutral, sondern stets als in ihrem sozialen Umfeld eingebettet anzusehen ist, kann sie durch die Anwendung von Retroduktion disziplinär Begründete Vorurteile weitestgehend vermeiden und Wissen in einem dokumentierten, reflektierten Erkenntnisprozess erzeugt (Belfrage & Hauf, 2017; Bhaskar et al., 2017).

Zur weiteren Operationalisierung von HMPA für empirische Forschung schlagen Buckel et al. (2017) sowie Kannankulam und Georgi (2014) ein dreistufiges Analyseverfahren vor, bestehend aus Kontextanalyse, Akteursanalyse und Prozessanalyse. Aufgrund der Komplexität dieser Herangehensweise empfehlen die Autor:innen, sich, aufgrund des jeweiligen Forschungsinteresses, auf eine der drei Dimensionen im Rahmen der empirischen Untersuchung zu konzentrieren. Im Rahmen dieser Arbeit wurde sich verstärkt auf die Akteursanalyse fokussiert. Wichtig ist, dass diese Analyseschritte nicht als lineare Abfolge der HMPA-Forschung zu verstehen sind. Vielmehr stellen sie die zentralen Elemente eines grundsätzlich zirkulären, iterativen Forschungsprozesses dar. Jeder der drei Schritte kann dabei als Einstiegspunkt in die Analyse dienen. In der Untersuchung der IPCEI-Überarbeitung wurde grundsätzlich mit der Kontextanalyse begonnen, danach wurde an der empirischen Auswertung der Akteursanalyse gearbeitet. Anschließend wurde vermehrt die Darstellung der Prozessanalyse vorangetrieben. Dabei kam es regelmäßig zu neuen Erkenntnissen, welche bei der Überarbeitung der anderen Analysen wieder neu eingebracht wurden. Darüber hinaus fokussiert sich die HMPA als konfliktorientierter Ansatz überwiegend auf politischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzung im Politikprozess. Konflikte werden dabei als Zusammenprall konkurrierender Interessen von zwei oder mehr in der Regel kollektiven Akteuren verstanden. Diese Konflikte werden durch die drei Analyseverfahren untersucht, um Rückschlüsse auf die Rolle von Politiken für die umkämpfte Reproduktion sozialer Verhältnisse ziehen zu können. Allerdings gilt auch, dass nicht jeder Politikprozess zu manifesten Konflikten führt. Die Entscheidung, den Fokus auf Konflikte in Politikprozessen zu legen, beruht auf der Annahme, dass Politikprozesse besonders deutlich die zugrunde liegenden Interessen und Kräftekonstellationen offenlegen. Im Falle der umkämpften IPCEI-Überarbeitung ist klar, dass die zugrunde liegenden Interessen in verschiedenster Form (teilweise) öffentlich ausgetragen wurden, wie verschiedene non-paper und der Feedbackprozess verdeutlichen (Brand et al., 2022).

3.3.1. Kontextanalyse

Vor diesem Hintergrund zielt die Kontextanalyse darauf ab, einen Konflikt als spezifische historische Situation zu rekonstruieren, auf die gesellschaftliche und politische Kräfte unterschiedlich und teils antagonistisch reagierten, und die durch ein komplexes Zusammenspiel historischer Bedingungen und Prozesse hervorgebracht wurde (Lenikus et al., 2022). Dabei ist es ratsam diese Politikkonflikte zunächst in ihren breiteren historischen Kontext einzubetten und die historischen und materiellen Bedingungen zu verstehen, die die zugrunde liegenden Probleme hervorgebracht haben könnten. Bisherige Anwendungsbeispiele der HMPA verdeutlichen die Vielfalt möglicher Ansätze der Kontextanalyse und unterstreichen, wie wichtig es ist, diese an das konkrete Forschungsdesign anzupassen (Buckel et al., 2017; Kannankulam & Georgi, 2014). Dabei wurde sich in der vorgenommenen Kontextanalyse auf das konkrete Politikfeld der europäischen Industriepolitik und auf die Entwicklung des IPCEI-Instruments fokussiert. Durch diese engere Betrachtung des Kontexts lässt sich besser verstehen, wie ein konkreter Konflikt mit grundlegenden Widersprüchen und Krisentendenzen zusammenhängt und welche Auseinandersetzungen um deren Regulierung stattfinden.

3.3.2. Akteursanalyse

Die Akteursanalyse beginnt zunächst mit der Identifikation relevanter politischer Akteure und zielt danach darauf ab die gesamte Akteurskonstellation zu erfassen, indem Gruppen oder Koalitionen von Akteuren gebildet und diese Gruppen in Bezug auf gesellschaftliche Kräfte eingeordnet werden (Brand et al., 2022). Folgende Fragestellung wird hierbei untersucht: Wie haben sich verschiedene Akteure zur IPCEI-Mitteilung positioniert, welche von ihnen wurden aktiv, wie nahmen sie die zentralen Probleme wahr, und welche Gruppen von Akteuren mit ähnlichen Positionen und übergeordneten Zielen lassen sich identifizieren? Analog der HMPA-Anwendung bei Wissel (2015) erscheint es sinnvoll, zwischen der Machtbalance auf EU-Ebene, insbesondere zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und innerhalb der Kommission, zu unterscheiden. Allerdings darf nicht auf die innerstaatliche Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten vergessen werden. Die meisten Anwendungsbeispiele nutzen für die Akteursanalyse das Konzept der Hegemonieprojekte. In diesem Zusammenhang sollte der Begriff der Hegemonieprojekte nicht überstrapaziert werden, da konkrete Konflikte über die Bearbeitung von Krisen oder Problemen durch spezifische Policies häufig kurzfristiger und taktischer Natur sind (Brand et al., 2022).

Bei der praktischen Umsetzung der Akteursanalyse ergeben sich zwei zentrale Herausforderungen. Erstens, wie Gruppen von Akteuren in einem spezifischen Konflikt verstanden und konzeptualisiert werden können, und zweitens, wie politische Akteure mit gesellschaftlichen Kräften und materiellen Interessen verknüpft werden können. Zur ersten Herausforderung schlagen Buckel et al. (2017) sowie

Kannankulam und Georgi (2014) vor, Akteure in sogenannte Hegemonieprojekte zu gruppieren. Diese Gruppen von Akteuren verfolgen ähnliche Strategien und versuchen dabei, ihre eigenen Interessen so durchzusetzen, dass sie zu allgemeinen, gesellschaftlich anerkannten Vorstellungen oder Strukturen werden. In konkreten Policy-Konflikten zeigt sich jedoch häufig eine spezifische Akteurskonstellation, die nicht zwingend den übergeordneten Hegemonieprojekten entspricht. Meist zielen Akteure in der Praxis auch nicht darauf ab, ihre Positionen gesellschaftlich zu universalisieren, sondern darauf, komplexe und technisch geprägte Policy-Prozesse zu gestalten (Krams & Brand, 2019). Deshalb ist es meist sinnvoller, Akteure zunächst anhand ihrer Strategien und politischen Projekte in einem konkreten Konflikt zu identifizieren und erst im zweiten Schritt diese Gruppen mit Hegemonieprojekten in Beziehung zu setzen (Caterina, 2018; Syrovatka, 2016). Die zweite Herausforderung besteht darin, die materiellen Interessen hinter politischen Positionen sichtbar zu machen und den Handlungsspielraum genauer zu bestimmen. Politische Konflikte sind Ausdruck gesellschaftlicher Auseinandersetzungen zwischen Klassen, Klassenfraktionen und anderen sozialen Kräften, die durch den Staat und seine Apparate vermittelt werden. Politische Akteure wie Parteien, Interessengruppen oder staatliche Institutionen vertreten diese Interessen dabei meist in bereits vermittelter, komplexer Form, die von zusätzlichen sozialen Differenzlinien beeinflusst wird (Bieler, 2014; Hall, 2021). Die Verbindung von politischen Akteuren zu sozialen Kräften und deren materiellen Interessen stellt daher eine zentrale methodische Herausforderung der HMPA dar. Aus diesem Grund wird der Hauptfokus dieser Arbeit in die Analyse der Positionierung der Akteure gelegt, wobei zur Komplexitätsreduktion auch lediglich die relevantesten Akteure näher analysiert werden.

3.3.3. Prozessanalyse

Die Prozessanalyse zielt darauf ab, den dynamischen Verlauf eines untersuchten Konflikts nachzuvollziehen, einschließlich seiner verschiedenen Phasen, Wendepunkte und des historischen Kontextes (Kannankulam & Georgi, 2014; Lenikus et al., 2022). Ein erster Schritt besteht darin, die wichtigsten Ereignisse und Entscheidungen im Policy-Prozess zu identifizieren und daraus eine Periodisierung abzuleiten (Brand et al., 2022). Anschließend stehen zentrale Fragen im Vordergrund: Welche Kompromisse entstanden während der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung im Jahr 2021, wer formulierte sie und wie vermittelten sie die widersprüchlichen Positionen und Interessen?

Je nach Forschungsinteresse kann die Prozessanalyse unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Beispielsweise von den unterschiedlichen Problemdefinitionen der beteiligten Akteure über politische Projekte und deren Konflikte bis hin zur Verdichtung von Machtverhältnissen in Institutionen oder staatlichen Apparaten (Buckel et al., 2017). In der Prozessanalyse der IPCEI-Überarbeitung wird ein Fokus auf kompromissfördernde Begriffe (Koalitionsmagneten) gelegt (Schmitz & Seidl, 2023). Für die

praktische Prozessanalyse ist es darüber hinaus hilfreich, folgende Fragen zu beantworten: Welche Strategien, Akteure und Interessen sind im Konflikt vertreten oder nicht vertreten? Wie wurden anfängliche politische Projekte und Policy-Designs an den strukturellen Kontext angepasst und welche Kompromisse ermöglichten Kohärenz, und von wem? Wie veränderten sich die Kräfteverhältnisse im Verlauf des Prozesses, und welche Interessen konnten sich durchsetzen (Brand et al., 2022)? Dabei darf nicht vergessen werden, dass bei der Analyse strategischer Selektivitäten zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Räumen unterschieden werden muss. Denn viele Kompromisse entstehen bereits innerhalb von Parteien, bevor sie im Policy-Prozess überhaupt sichtbar werden (Paul & Haddad, 2015). Dies ist insbesondere auch bei der IPCEI-Mitteilung relevant, da einige Verhandlungen hinter verschlossenen Türen durchgeführt wurden, weshalb ein gewisses Maß an Unsicherheit bestehen bleibt.

3.4. Datenerhebung und -analyse

Im deutschsprachigen Raum ist die qualitative Inhaltsanalyse, vor allem in der weiterentwickelten Form nach Mayring (2007, 2010), eine häufige eingesetzte Methode zur Auswertung qualitativer Daten. Sie bietet ein Verfahren der qualitativen Textauswertung, das auch große Datenmengen systematisch bearbeiten kann. Gleichzeitig bleibt sie im ersten Schritt interpretativ ausgerichtet und ermöglicht dadurch, auch latente Bedeutungen im Text zu erfassen. Das Vorgehen folgt klar definierten Regeln und ist dadurch gut intersubjektiv nachvollziehbar. Die Vorgehensweise stützt sich auf psychologische und linguistische Grundlagen des alltäglichen Textverstehens (Mayring & Fenzl, 2014). Trotz ihrer großen Verbreitung treten in der praktischen Anwendung jedoch immer wieder Schwierigkeiten auf, die vor allem auf unklare oder uneinheitliche Begriffsverwendungen zurückzuführen sind. Ein grundlegendes Problem besteht darin, dass es nicht die eine qualitative Inhaltsanalyse gibt, sondern viele verschiedene Ansätze, die teilweise auch widersprüchliche Vorgehensweisen anwenden (Schreier, 2014).

Dennoch lassen sich einige zentrale Merkmale festhalten. Erstens sollte die qualitative Inhaltsanalyse sowohl gegenüber quantitativen Inhaltsanalysen als auch gegenüber anderen qualitativen Auswertungsmethoden abgegrenzt werden (Schreier, 2012). In diesem Sinne kann die qualitative Inhaltsanalyse als ein Verfahren verstanden werden, das ausgewählte Bedeutungsaspekte eines Textes beschreibt, indem diese in Kategorien eines Kategoriensystems gefasst und entsprechende Textstellen diesen Kategorien zugeordnet werden. Die Kategorien stehen dabei funktional Variablen gleich, bilden das Kernstück der Methode und können hierarchisch strukturiert sein, etwa in Ober- und Unterkategorien. Sowohl die Entwicklung als auch die Anwendung des Kategoriensystems erfolgt interpretativ und erlaubt dadurch die Berücksichtigung latenter Bedeutungen, was als ein zentrales

Unterscheidungsmerkmal zur quantitativen Inhaltsanalyse angesehen werden kann (Schreier, 2014). Allerdings kann die qualitative Inhaltsanalyse auch quantitative Ausprägungen annehmen, um Texte zu analysieren. Tatsächlich werden in der Praxis meist auch Häufigkeiten von Kategorien ermittelt und statistisch, also quantitativ, ausgewertet. Wie oben erwähnt sind die Kategorien das zentrale Merkmal der qualitativen Inhaltsanalyse, die sie von anderen qualitativen Textanalyseansätzen unterscheidet. Andere qualitative Verfahren wie Objektive Hermeneutik oder sozialwissenschaftlich-hermeneutische Paraphrase sind dagegen offener gestaltet und arbeiten ohne vorab definierte Auswertungskategorien oder Codes (Mayring, 2010).

Zweitens sollte eine Definition die gängige Forschungspraxis widerspiegeln. Das Vorgehen ist systematisch und regelgeleitet und orientiert sich an Validität und Reliabilität. Die Systematik der qualitativen Inhaltsanalyse zeigt sich auch in der Definition von Analyseeinheiten. Die Kodiereinheit legt fest, welcher minimale Textbestandteil ausgewertet wird, etwa ein Wort, Satz oder eine semantische Einheit. Die Kontexteinheit bestimmt, welcher Kontext für die Kodierung berücksichtigt wird, zum Beispiel ein Satz, Absatz, eine Interviewantwort oder das gesamte Interview. Die Auswertungseinheit schließlich definiert, welche Materialausschnitte dem Kategoriensystem gegenübergestellt werden, sei es das gesamte Material, einzelne Teile oder mehrfach kodierte Passagen (Mayring & Fenzl, 2014). Zentrale Gütekriterien der qualitativen Inhaltsanalyse hinsichtlich der Reliabilität und Validität sind die Intra- und Interkoderübereinstimmung. Die Intrakoderübereinstimmung wird geprüft, indem ein/e Kodierer:in das Material nach Abschluss der Analyse erneut auswertet, ohne die vorherigen Kategorisierungen zu berücksichtigen. Sie dient als Maß für die Stabilität des Vorgehens und damit für die Reliabilität. Reliabilität zeigt sich also im Bemühen um ein möglichst übereinstimmendes Textverständnis zwischen verschiedenen Personen. Für die Interkoderübereinstimmung wird ein/e zweite/r Kodierer:in hinzugezogen. Dabei wird überprüft, ob mit denselben Kodierungen die gleichen Textstellen erkannt werden. Übereinstimmungen gelten als Indikator für die Objektivität des Verfahrens. Oft genügt dafür eine stichprobenartige Überprüfung (Mayring & Fenzl, 2014; Schreier, 2014). Allerdings ist eine vollständige Übereinstimmung nicht immer das Ziel, da interpretative Elemente, insbesondere bei induktiver Kategorienbildung, Spielraum lassen. Abweichungen können diskutiert und im Datensatz korrigiert werden, um die Kodierung zu harmonisieren (Mayring & Fenzl, 2014). Um möglichst viel Raum für die anschließende Interpretation zu lassen wurden als Kodiereinheit thematische Aussagen definiert und als Kontexteinheit jeweils die gesamte Feedbackantwort berücksichtigt.

Für die Auswertung der unten beschriebenen Dokumente wurde sich innerhalb dieser Arbeit für die inhaltlich-strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Schreier (2012), basierend auf Mayring (2010) entschieden. Der Kern der inhaltlich-strukturierenden Inhaltsanalyse besteht darin, bestimmte

inhaltliche Aspekte im Material zu erkennen, zu benennen und das Material systematisch anhand dieser Aspekte zu beschreiben. Diese ausgewählten Aspekte bilden gleichzeitig die Struktur des Kategoriensystems. Diese Kategorien können entweder induktiv aus dem Material entwickelt oder auf Basis theoretischer Annahmen deduktiv festgelegt und den entsprechenden Textstellen zugeordnet werden. Dieser Zuordnungsprozess folgt zwar inhaltsanalytischen Regeln, bleibt jedoch qualitativ und interpretativ. In einem zweiten Schritt kann untersucht werden, wie häufig bestimmte Kategorien auf verschiedene Textstellen angewendet werden. Typisch für dieses Vorgehen ist, dass die offenen Beschreibungen ausschließlich im Hinblick auf die relevanten Merkmale ausgewertet werden – andere Inhalte, die im Material vorkommen, bleiben dabei unberücksichtigt (Mayring & Fenzl, 2014; Schreier, 2014).

Die Methode folgt im Wesentlichen mehreren Schritten, die bei Bedarf mehrfach durchlaufen werden können:

1. Vertrautmachen mit dem Material
2. Ableiten von Oberkategorien aus der Forschungsfrage
3. Festlegen der Fundstellen bzw. Kodiereinheiten
4. Entwickeln von Unterkategorien und genauen Definitionen
5. Erproben und Überarbeiten des Kategoriensystems
6. Kodieren des gesamten Materials mit dem finalen Kategoriensystem
7. Darstellung und Interpretation der Ergebnisse sowie Beantwortung der Forschungsfrage

Allerdings gehen Vertreter:innen der qualitativen Inhaltsanalyse im Detail unterschiedlich in ihrer Ausführung vor. Dies gilt insbesondere dafür, wie das Kategoriensystem begründet und entwickelt wird (Schreier, 2014). Für diese Arbeit wird die Kritik von Sandra Steigleder an Mayrings Methode beachtet, weshalb Ober- und Unterkategorien sowohl deduktiv als auch induktiv fundiert werden. Des Weiteren erfolgt eine kontinuierliche Anpassung der Kategorien am Datenmaterial. Dadurch entfällt die Notwendigkeit der Probekodierung (Steigleder & Mayring, 2008).

Das Hauptdatenmaterial, auf das sich die Analyse stützt, stammt aus einer öffentlichen Befragung der EU-Kommission zur IPCEI-Mitteilung aus dem Jahr 2021. Dabei ging es hauptsächlich darum zu überprüfen, ob das IPCEI-Rahmenwerk weiterhin mit dem Binnenmarkt und den Regulierungen zu staatlichen Beihilfen vereinbar ist. Darüber hinaus wurde bei der überarbeiteten IPCEI-Mitteilung ein Fokus auf folgende Aspekte gelegt: Offenheit und Inklusivität von IPCEI, die Rolle von KMU, die Aktualisierung in Bezug auf die aktuellen EU-Prioritäten und -Strategien, die Vermeidung negativer Auswirkungen der Beihilfen für IPCEI und weitere Sicherstellung der Angemessenheit der Beihilfen und schließlich weitere allgemeine Klarstellungen und Aktualisierungen (Europäische Kommission, o. J.-a).

Neben einer Konsultation bei einem Treffen mit den Mitgliedstaaten wurden während dieser Befragung im Zeitraum zwischen 23. Februar 2021 und 20. April 2021 insgesamt 79 Stellungnahmen eingesendet (19 von Unternehmen, 41 von Organisationen und 19 von Mitgliedstaaten). Diese Befragung stellt die aktuellste Möglichkeit dar, bei dem das IPCEI-Rahmenwerk beeinflusst werden konnte. Es ist deshalb davon auszugehen, dass alle Akteure, die Interesse an diesem Regelwerk haben, die Chance genutzt haben, um ihren Zielen und Vorstellungen Gehör zu verschaffen. Allerdings muss angemerkt werden, dass der Zugang zum Konsultationsprozess der Kommission nicht unbedingt inklusiv ausgestaltet ist. Gerade kleinere NGOs können sich beispielsweise aus Ressourcenmangel nicht an vielen verschiedenen Konsultationsverfahren gleichzeitig beteiligen. Dies führt zu einer Überrepräsentation von ressourcenstarken Akteuren. Dennoch stellt diese im Jahr 2021 durchgeführte Feedback-Möglichkeit die umfassendste zentrale Datenausgangslage dar.

Die qualitative Inhaltsanalyse wurde mit der Software MaxQDA durchgeführt. Zuerst wurden alle Dokumente gesichtet. Dabei ist aufgefallen, dass zwei Dateien aus der IPCEI-Mitteilungs-Befragung beschädigt waren und deshalb nicht lesbar sind. Des Weiteren waren 9 Dokumente nicht auf Englisch oder Deutsch verfügbar, wobei diese mit einer durch Künstliche Intelligenz übersetzten Version ebenfalls in die Inhaltsanalyse mitaufgenommen werden konnten. Danach wurden alle verwendeten Dokumente durchgelesen und kodiert. Dabei wurde die Kodierung mehrfach angepasst. In einem folgenden Schritt wurde in den meisten Kategorien für jeden Akteur und jeden Code eine Zusammenfassung erstellt, um die verdichtete Position besser herauszuarbeiten. Anschließend wurden die Positionen und Aussagen in der Akteursanalyse dargestellt.

Daneben wurden mittels Internetrecherche und in Datenbanken weitere, für die Beantwortung der Forschungsfrage essenzielle Dokumente ausgesucht. Für die Kontextanalyse wurden hauptsächlich Journalbeiträge, Monografien, Herausgeberwerke und offizielle EU-Dokumente verwendet. Dabei wurden Suchbegriffe wie Industrial Policy und IPCEI verwendet. Ausgehend von ersten hoch relevanten Quellen wurden mittels Schneeballverfahren neue Informationsquellen erschlossen. Für die Akteursanalyse wurde überwiegend auf die oben genannten Feedback-Antworten zurückgegriffen. Bei der Prozessanalyse wurde gezielt der Zeitraum des Jahres 2021 ausgewählt, wobei auch Dokumente berücksichtigt wurden, die außerhalb dieser Periode veröffentlicht wurden, wenn sie inhaltlich trotzdem als hoch relevant eingestuft werden konnten. Darunter befinden sich Strategiepapiere und Veröffentlichungen von Mitgliedstaaten und anderen Organisationen. Beispiele sind verfasste non-paper von Mitgliedstaaten wie den Niederlanden, Spanien, Deutschland, Frankreich und vielen weiteren oder Strategiepapiere des EU Strategic Autonomy Monitor, des Clingendael Instituts und anderen europäischen Organisationen.

4. Industriepolitik in der EU & IPCEI (Kontextanalyse)

In diesem Abschnitt wird zunächst der historische Kontext der Industriepolitik in Europa skizziert. Dabei erfolgt eine politökonomische Einordnung der europäischen Integration, gefolgt von einem kurzen Exkurs zu den wichtigsten Konzepten und Ereignissen zwischen dem 16. und dem 20. Jahrhundert. Anschließend wird ein Überblick über den Stand der Beihilfengesetze in der EU und ihren Vorgängerorganisationen gegeben. Darauf aufbauend wird erläutert, wie das IPCEI-Instrument als Kompromiss im Vertrag von Rom verankert wurde. Anschließend wird die Entwicklung dieses Instruments bis zu seiner Aktivierung im Jahr 2014 nachgezeichnet. Schließlich werden die einflussreichsten geopolitischen Wendepunkte zwischen 2014 und 2021 erklärt und eingeordnet.

4.1. Die Geschichte der Industriepolitik in der EU

Zeitnah nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kamen, im wirtschaftlich am Boden liegenden Europa, die weitreichenden Ziele einer Europäischen Gemeinschaft wieder zu Tage. Dieses Modell wirtschaftlicher Integration hatte im Kern politische Wurzeln. Es entstand aus dem Bedürfnis heraus, zwischen den europäischen Staaten ein kooperatives Umfeld zu schaffen, um neue Konflikte und deren zugleich verheerende wirtschaftliche Folgen zu vermeiden. In allen Dokumenten, die zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft führten, tauchen immer wieder die Begriffe *Frieden* und *Wohlstand* auf. Diese Leitmotive waren für die Gründerväter der Union die grundlegendsten Strukturen der Integration. Sie waren überzeugt, dass eine enge Integration der europäischen Länder, getragen von Institutionen, die potenzielle Konflikte frühzeitig erkennen und bewältigen konnten, dazu beitragen würde, Eskalationen zu verhindern. Als sich Mitte der 1950er-Jahre abzeichnete, dass die Schaffung einer umfassenden politischen Union in einer bereits in zwei Blöcke geteilten Welt nicht realisierbar war, entschied man sich für den Weg einer wirtschaftlichen Union, wenn auch mit klar politisch geprägten Beweggründen. Die weitere Entwicklung über die folgenden Jahrzehnte zeigte jedoch, wie lang und schwierig die Überwindung der Nationalstaaten als Quellen kollektiver Identität und Legitimation tatsächlich ist (Bianchi, 2002).

4.1.1. Der politökonomische Hintergrund für Integration

Das Ziel der Friedenssicherung sollte maßgeblich auf wirtschaftlichem Wohlstand durch Integration aufbauen. Von unterschiedlichen Wirtschaftsideologien ausgehend, sorgt das Errichten oder Fehlen von Freihandelszonen und Zoll- oder Wirtschaftsunionen für verschiedene Integrationstiefen. Dadurch kommt es in der Regel zu unterschiedlichen wirtschaftlichen Vorteilen für verschiedene Bevölkerungsgruppen. Beispielsweise kommt es bei einer Handelsliberalisierung eines Gutes, welches einen niedrigeren Weltmarktpreis besitzt, im Gegensatz zum bisher durch Zölle geschützten höheren inländischen Preis, zu verschiedenen Effekten. Dies würde die Preise für Konsument:innen senken, da

nun das billigere Gut importiert werden kann, und die Nachfrage erhöhen, während inländische Produzent:innen unter der Konkurrenz billiger Importe leiden und an Wettbewerbsfähigkeit verlieren würden. In einem weiteren Schritt lassen sich Konsument:innen dadurch in Gewinner:innen, jene, deren Einkommen nicht von der heimischen Produktion abhängt, und Verlierer:innen, jene, deren Einkommen davon abhängt, aufteilen. Inländische Produzent:innen hingegen würden die Öffnung klar ablehnen, da sie bisher durch staatlichen Schutz und politische Unterstützung gesichert waren, was durch freien Handel entfiel. In diesem stark vereinfachten Beispiel lässt sich erkennen, dass aus politökonomischer Perspektive eine Handelsliberalisierung, aber auch gegenteilige protektionistische Maßnahmen tiefgreifende Auswirkungen auf die internen gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse haben könnten und wahrscheinlich zu einer Verschiebung dieser führen würde (Bianchi, 2002).

4.1.2. Integration als Voraussetzung für Industriepolitik in der EU

Staatliche Beihilfen oder Subventionen gibt es bereits seit Jahrhunderten. Schon im Römischen Reich wurden sie aus politischen oder militärischen Gründen gewährt (Brogan, 1936). Die systematische Vergabe von Subventionen als wirtschaftliches Steuerungsinstrument begann jedoch erst mit dem Aufkommen des Merkantilismus, insbesondere durch den französischen Finanzminister Jean-Baptiste Colbert unter König Ludwig XIV. im 16. Jahrhundert. Der Begriff merkantilistisches System, geprägt von Adam Smith, bezeichnet die wirtschaftspolitischen Maßnahmen moderner Staaten im 16. und 17. Jahrhundert, mit denen sie ihre Macht durch staatliche Eingriffe in die Wirtschaft stärken wollten. Typische Ziele des Merkantilismus waren der Schutz der nationalen Industrie, die Förderung von Exporten und die Erzielung eines Handelsüberschusses, um dadurch Edelmetalle wie Gold und Silber anzusammeln (Piernas López, 2015).

Im Zusammenhang mit dem Entstehen des Nationalstaats nach dem Westfälischen Frieden (1648) vertraten die Merkantilisten die Ansicht, dass sich ein Staat nur auf Kosten anderer Staaten bereichern könne (LaHaye, o. J.). Dieses Nullsummenspiel führe dazu, dass Nationen Handelsbarrieren errichten und staatlich geförderte Exportstrategien entwickeln. Colberts Plan zielte darauf ab, die inländische Produktion zu fördern und Importe zu verringern, während gleichzeitig Exporte gestärkt werden sollten. Um diese Ziele zu erreichen, erhielt die nationale Industrie steuerliche Vergünstigungen, günstige Kredite, Ehrentitel, zinsgünstige Darlehen, Produktionszuschüsse und Exportprämien (Piernas López, 2015). Dabei war der Merkantilismus nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine politische Doktrin. Colbert wies schon damals auf die weiteren positiven Auswirkungen der oben genannten Maßnahmen hin. Darunter wurden beispielweise die sozialen Vorteile, wie die Senkung der Arbeitslosenrate erwähnt oder der positive politische Einfluss bei Händler:innen oder der Industrie (Halsall, 1996). Es dauerte nicht lange bis es der Merkantilismus auch in die Wirtschaftspolitik anderer europäischer Staaten schaffte, darunter Spanien und England (Piernas López, 2015).

Einige Probleme im Zusammenhang mit der Vergabe von Subventionen wurden schon früh erkannt. Anne Robert Jacques Turgot, Finanzminister unter König Ludwig XVI., warnte bereits 1774 vor den Gefahren einer allzu großzügigen Subventionspolitik. Turgot stellte fest, dass die Schwächen der königlichen Subventionspolitik nicht nur in der Belastung der Staatskasse lagen. Er betonte, dass eine solche *wohlwollende* Politik zu einer Ungleichbehandlung zwischen den Begünstigten der Subventionen (einer privilegierten Minderheit mit Zugang zum Königshof) und den Zahler:innen dieser Subventionen (der breiten Bevölkerung ohne diesen Zugang), führe (Scheuing, 1974). Ähnliche Bedenken wurden auch in England, unter anderem von Adam Smith, laut (Viner, 2016).

Ab der Mitte des 18. Jahrhunderts wandelte sich das wirtschaftliche Denken dahingehend, dass der Freihandel zunehmend als besserer Weg zur Preisstabilität angesehen wurde. Dabei wurden vor allem Theorien von Adam Smith und David Ricardo angewandt, wie zum Beispiel das Theorem der komparativen Kostenvorteile. Ein solcher Kostenvorteil liegt vor, wenn ein Land ein Gut zu geringeren Opportunitätskosten als ein anderes Land produzieren kann, selbst wenn es dabei absolut weniger effizient ist (Kurz & Salvadori, 2015). Zudem verlagerte sich die Unterstützung von direkten Subventionen an Verbraucher:innen hin zu Anreizen für landwirtschaftliche Produzent:innen, was insgesamt zu einem Rückgang der Subventionen führte (Comín, 2014). Im 19. Jahrhundert, das von geringerem staatlichem Eingreifen geprägt war, betrachtete man den Staat als Motor der Industrialisierung. Viele Länder versuchten, dem britischen Modell zu folgen und förderten den industriellen Aufbau, liberalisierten die Produktionsfaktoren und richteten Subventionen zunehmend auf Infrastrukturprojekte, insbesondere Eisenbahnen (Scheuing, 1974). Dabei war der Freihandel in dieser Periode stark vom Willen der Hegemonialmacht Großbritanniens forciert, da diese in einer Position war, vom offenen Handel zu profitieren. Aufstrebende Industrieländer ohne stark etablierte Produktion, wie die USA und Preußen, setzten auf eine merkantilistisch-protektionistische Handelspolitik (Brand, 2010). Obwohl ein gewisser Protektionismus im 19. Jahrhundert bestehen blieb, verschwanden Exportprämien weitgehend (Brand, 2010; Viner, 1923). Die weiterentwickelten Formen von Subventionen im 19. Jahrhundert standen zudem im Einklang mit dem Trend zur Senkung von Handelshemmnissen durch verschiedene Freihandelsabkommen in Europa. Die treibende Kraft hinter dieser Bewegung war Großbritannien, das nach seiner wirtschaftlichen und militärischen Vorherrschaft Mitte des 19. Jahrhunderts besonders vom Freihandel profitieren konnte (Comín, 2014).

Doch diese britische Überlegenheit hielt nicht lange an. Um 1880 bedrohten aufstrebende Wirtschaftsmächte wie Deutschland und die USA die britische Industrie, die daraufhin neue Schutzzölle forderte (Comín, 2014). Auch Deutschland und Frankreich führten um diese Zeit protektionistische Maßnahmen ein, darunter Zölle und die Legalisierung von Industriekartellen. Während und besonders nach dem Ersten Weltkrieg nahmen Protektionismus und Subventionen stark zu. Es wurden

umfangreiche staatliche Hilfen in vielen Bereichen gewährt, etwa für Handelskredite, Schiffbau, Bahn- und Luftverkehr, Exporte und Wohnungsbau (Scheuing, 1974). Diese Politik, zusammen mit anderen Faktoren wie den Bedingungen des Versailler Vertrags und der Weltwirtschaftskrise von 1929, führte zu einer der tiefsten weltweiten Wirtschaftskrise seit Beginn der Industrialisierung (Comín, 2014).

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts begannen die Importländer Frankreich, Österreich, Italien, Schweiz und Deutschland subventionierte Produkte, sogenannte Exportprämien, als schädlich und unfair gegenüber ihren eigenen Industrien zu betrachten. Als Reaktion darauf versuchten diese Staaten zunächst, solche Prämien durch Anti-Bounty-Klauseln in bilateralen Verträgen mit den exportfördernden Ländern abzuschaffen (Jackson, 2002). Diese Klauseln gelten als Vorläufer der späteren Ausgleichs- und Antidumpinggesetze und können zugleich als die frühesten Vorläufer der europäischen Beihilferegeln betrachtet werden, da sie ursprünglich hauptsächlich zwischen europäischen Staaten vereinbart wurden (Viner, 1923).

Anfang des 20. Jahrhunderts kommt mit der Brüsseler Zuckerkonvention erstmals ein Vorreiterbeispiel für eine erfolgreiche internationale Organisation zustande. Diese Kommission sollte die Einhaltung der Bestimmungen überwachen und konnte bindende Entscheidungen durch Mehrheitsbeschluss treffen. Erstaunlicherweise funktionierte dieses pionierhafte System, für einige Jahre, sehr erfolgreich. Sie zeigte noch vor dem Ersten Weltkrieg, dass multilaterale Zusammenarbeit im Wirtschaftsbereich möglich und, zumindest für bestimmte Gesellschaftsgruppen, vorteilhaft war. Sie konnte sowohl innenpolitischen Druck zur Beibehaltung von Subventionen als auch das kollektive Handlungsdilemma überwinden, das entsteht, wenn einzelne Staaten zögern, Subventionen einseitig abzuschaffen (Taylor, 1909).

Nach dem Ersten Weltkrieg war die weltwirtschaftliche Lage katastrophal, und auch die politischen Umstände waren ungünstig für internationale Wirtschaftsabkommen. Dennoch wurde in den 1920er Jahren ein bedeutender Versuch unternommen, Handelshemmnisse zu identifizieren und abzubauen. Dies geschah im Rahmen einer Weltwirtschaftskonferenz, die 1925 vom Völkerbund organisiert wurde (Gerber, 2010). Dabei entstand hier erstmals die Idee, das Recht gezielt zum Schutz des globalen Wettbewerbs einzusetzen (Hill, 1946). Die in Genf versammelten Expert:innen waren sich einig, dass Subventionen den Wettbewerb verzerren und ineffizient sind, und empfahlen daher, sie zu verringern (Völkerbund, 1927). Zugleich wollten sie zeigen, dass eine gemeinsame internationale Zusammenarbeit im Interesse des Friedens möglich sei, wobei wirtschaftliche Stabilität als eine enge Voraussetzung für politischen Frieden verstanden wurde (Gerber, 2010). Allerdings konnte weder wirtschaftlicher noch politischer Frieden erreicht werden. Kurz nach der Konferenz verschärfte die Weltwirtschaftskrise von 1929 die finanzielle Not vieler Staaten und führte zu einer Rückkehr

protektionistischer Maßnahmen (Scheuing, 1974). Erst nach dem Zweiten Weltkrieg erreichten die Subventionen in Europa jene Größenordnung, die sie bis heute haben. Dafür gab es mehrere Gründe: den Wiederaufbau der Industrie und Infrastruktur, den Einfluss des Marshallplans, der nationale Verteilungsstrukturen erforderte, verschiedene nationale Planungsansätze und eine ideologische Hinwendung zu einem stärker eingreifenden Staat (Piernas López, 2015). Letztere beiden Aspekte wurden vor allem in Frankreich, unter dem Namen indikative Planung, umgesetzt. Dabei wurde das Ziel verfolgt Informationsdefizite bzw. marktbedingte Informationsprobleme zu beheben (Estrin & Holmes, 1990). In einem umfassenderen Verständnis bedeutet indikative Planung jedoch nicht nur, die Ziele des wirtschaftlichen Wandels festzulegen und Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteuren zu unterstützen. Sie beeinflusst auch deren Erwartungen und Entscheidungsprozesse durch verschiedene Instrumente, die sowohl Zwang als auch Anreize kombinieren, etwa staatliche Kreditvergabe, Geldpolitik, Subventionen, öffentliche Beschaffung und Regulierung (Estrin & Holmes, 1990; Monnet, 2018).

Zusammengefasst lässt sich erkennen, dass sowohl protektionistische Maßnahmen wie staatliche Subventionen, als auch Freihandel, auch vor der Geschichte des Kapitalismus, stark umkämpfte Themen waren. Beide Ideen waren Gegenstand internationaler Regulierungsbemühungen. Insgesamt macht dieser Rückblick deutlich, dass staatliche Subventionen stets eng von den allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen abhängen und große Auswirkungen auf die Gesellschaft mit sich bringen (Piernas López, 2015).

4.1.3. Die Evolution der europäischen Beihilfegesetze

Nachfolgend wird die Entwicklung der europäischen Beihilfegesetze in vier Phasen unterteilt und jeweils kurz ausgeführt.

4.1.3.1. 1958-Frühe 1970er Jahre

Die erste Phase der europäischen Integration, von 1958 bis in die frühen 1970er Jahre, war vom Ziel geprägt, Handelshemmnisse und Diskriminierung zwischen Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten abzubauen. Viele Mitgliedstaaten standen der Einhaltung der Beihilferegeln ablehnend gegenüber, da sie so wenig Souveränität wie möglich abgeben wollten. Die Kommission hingegen versuchte ihre Macht zu konsolidieren und die europäische Integration voranzutreiben. Letztendlich erfolgte die Durchsetzung der Beihilfenvorschriften durch die Kommission zuerst nur eingeschränkt und selektiv. Im Mittelpunkt stand die Frage, ob staatliche Maßnahmen den freien Handel behinderten. War dies der Fall, galten sie als Verstoß gegen den EWG-Vertrag (Gerber, 2003). Im Bereich der staatlichen Beihilfen konzentrierte sich die Kommission darauf, den Anwendungsbereich

des heutigen Artikels 107 AEUV zu klären, um wettbewerbsverzerrende Regionalbeihilfen (sogenannte beggar-thy-neighbour-Politik) zu vermeiden (Piernas López, 2015).

Die Entwicklung der europäischen Beihilfenpolitik verlief trotz der formalen Zuständigkeit der Kommission in dieser frühen Phase nur langsam. Dafür gab es zwei Hauptgründe. Es fehlte erstens ein klares Ziel und damit ein Verständnis dafür, welche Maßnahmen als schädliche Beihilfen einzustufen waren. Zweitens war die politische Lage angespannt. Dies äußerte sich dadurch, dass die Mitgliedstaaten kaum miteinander oder mit der Kommission kooperierten, was durch das fehlende Melden von Beihilfen und die Ablehnung von gemeinsamen Verfahrensregeln zu erkennen war. Trotzdem nutzte die Kommission diese Zeit, um das Beihilfenkonzept und ein künftiges Durchsetzungssystem zu entwickeln. Bereits 1963 kündigte sie an, dass die Bedeutung der Beihilfenkontrolle mit dem Abbau anderer Handelshemmnisse zunehmen werde (Piernas López, 2015).

4.1.3.2. Frühe 1970er-Mitte 1980er Jahre

Die zweite Phase begann mit der Ölkrise von 1973 und der sinkenden Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen gegenüber den USA und Japan und endet Mitte der 1980er Jahre. Die Mitgliedstaaten begannen während dieser Periode ihre nationalen Industrien, oft zum Nachteil des Gemeinsamen Marktes, verstärkt zu schützen. Die Zahl staatlicher Beihilfen stieg deutlich, während die Kommission die Durchsetzung des Beihilfenrechts kaum gewährleisten konnte (Caspari, 1988). Mangels klarer Verfahrensregeln und wegen fehlender Kooperation verfolgte die Kommission in dieser Krisenzeit eine zurückhaltende, pragmatische Linie. Darüber hinaus betrachtete sie die protektionistischen Maßnahmen als vorübergehend und griff daher größtenteils nicht ein (Lavdas & Mendrinou, 1999).

Bis 1978 erkannte die Kommission, dass die wirtschaftlichen Probleme der Mitgliedstaaten struktureller Natur waren und gezielte Maßnahmen zu ihrer Bewältigung erforderlich waren (Piernas López, 2015). Sie betonte die Bedeutung der Beihilfenkontrolle zur Realisierung eines gemeinsamen Marktes und kündigte eine strengere, aber weiterhin flexible Vorgehensweise an (Europäische Kommission, 1978a). Ziel war es, Beihilfen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten so zu gestalten, dass sie den Handel nicht verzerren und wirtschaftliche Schwierigkeiten nicht von einem Staat auf den anderen übertragen (Lavdas & Mendrinou, 1999). Im Jahr 1980 forderte die Kommission offen, dass EU-staatliche, statt nationale, Beihilfen künftig eine zentrale Rolle in der Industriepolitik auf Gemeinschaftsebene spielen sollten (Europäisches Parlament, 1981).

In dieser Phase weitete die Kommission die Rolle und Zielsetzung des Beihilfenrechts deutlich aus. Durch Mitteilungen, Schreiben und Verfahren vor dem Gerichtshof sowie durch Instrumente wie die Transparenzrichtlinie, das Market-Economy-Investor-Prinzip und das Prinzip der kompensatorischen

Rechtfertigung schuf sie die Grundlage für eine strengere und umfassendere Beihilfenkontrolle. Diese richtete sich nicht mehr nur auf die Schaffung des Binnenmarktes, sondern zunehmend auf dessen Funktionsweise. Die Kommission forderte systematische Meldungen von Beihilfemaßnahmen, prüfte die Beziehungen zu öffentlichen Unternehmen und ging über diskriminierende Maßnahmen gegenüber ausländischen Produzenten hinaus. Der Fokus verlagerte sich auf Wettbewerbsneutralität zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen, aber letztlich auch zwischen einzelnen Mitgliedstaaten. Bis 1978 erkannte die Kommission, dass die wirtschaftlichen Probleme der Mitgliedstaaten grundlegender struktureller Natur waren und daher gezielt angegangen werden mussten, um eine wirtschaftliche Erholung der Ölkrise zu ermöglichen. Zugleich betonte sie die zentrale Bedeutung der Beihilfenkontrolle aus drei wesentlichen Gründen: Erstens würde die Zollunion ihren Zweck verlieren und letztlich zusammenbrechen, wenn Mitgliedstaaten sie durch staatliche Beihilfen unterlaufen könnten. Zweitens ergibt der Gemeinsame Markt nur dann Sinn, wenn sich Unternehmen im Wettbewerb auf ihre eigenen Ressourcen stützen und staatliche Eingriffe den Wettbewerb nicht verzerren. Drittens ist ein Wettbewerbssystem ohne wettbewerbsverfälschende Beihilfen eine grundlegende Voraussetzung für eine optimale Verteilung der Produktionsfaktoren sowie für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt (Piernas López, 2015).

4.1.3.3. Mitte 1980er-Mitte 1990er Jahre

In der dritten Phase, also von Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre, nutzte die Kommission die wachsende Unterstützung für eine stärkere europäische Integration. Gleichzeitig setzte sie neue wirtschaftspolitische Leitideen durch, die einen Liberalisierungskonsens zwischen Kommission und Mitgliedstaaten ermöglichten und so die Kontrolle staatlicher Beihilfen weiter verschärften. Die Forderungen nach einer konsequenten Anwendung der Beihilfenregeln wurden dabei weitgehend positiv aufgenommen und stärkten das Vertrauen der Mitgliedstaaten in das europäische Projekt (Padoa-Schioppa, 1987).

Über den Binnenmarkt hinaus wurde, während dieser Periode, der Einfluss der EU-Regeln, nicht nur auf den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und die Welthandelsorganisation, sondern auch auf Mittel- und Osteuropa über die Europa-Abkommen ausgedehnt (Ehlermann, 1994). Während der Rat 1966 und 1972 noch eine Verordnung zur Umsetzung der Beihilfenregeln ablehnte, bat er 1990 die Kommission erneut um einen Verordnungsentwurf, welchen diese jedoch nun ablehnte (Europäische Kommission, 1993). Denn die Kommission nutzte mittlerweile bewusst die Spielräume durch das Fehlen einer formellen Verordnung aus, um ihre Prioritäten im Bereich der Beihilfenpolitik voranzutreiben, ohne den Status quo zu ändern (Blauberger, 2009).

1993 veröffentlichte die Kommission dann eine Erklärung, wie sie mit Privatisierungen und Beihilfen umgehen werde. Dabei verband sie das Subsidiaritätsprinzip mit der Einführung einer De-minimis-

Regel im Beihilfenbereich, die insbesondere KMU begünstigen sollte. Die Regel sollte zudem den administrativen Aufwand der Kommission reduzieren und die Kontrolle auf die wichtigsten Beihilfefälle konzentrieren. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass sich die Zahl der Beihilfenmeldungen zwischen 1986 und 1992 verdreifacht hatte (Europäische Kommission, 1993). Die effizientere Kontrolle gewann zusätzlich vor dem Hintergrund der im Maastricht-Vertrag eingeführten Wirtschafts- und Währungsunion an Bedeutung, da die Mitgliedstaaten ihre Unternehmen künftig nicht mehr über geldpolitische Maßnahmen schützen konnten, was zu einem potenziellen Anstieg staatlicher Beihilfen führen könnte (Petersen, 1993).

4.1.3.4. Mitte 1990er Jahre-Gegenwart

Mitte der 1990er Jahre erreichte die Beihilfenpolitik eine neue Phase und wurde, nach dem Wendepunkt in den 1980er Jahren, konsolidiert. Da sich die vorwiegende Meinung zu verändern schien, legte die Kommission im Februar 1998 einen neuen Verordnungsentwurf nach Artikel 109 AEUV vor, welcher zur ersten Verfahrensverordnung für Beihilfen wurde, die die Praxis der Kommission und die Rechtsprechung des Gerichtshofs kodifizierte (Europäische Kommission, 1999a). Die Modernisierung der Beihilfenregeln war notwendig, um sich auf große Fälle oder neue Rechtsfragen zu konzentrieren, da die Zahl der Beihilfemaßnahmen stark gestiegen war (Europäische Kommission, 1999b).

Im Jahr 2000 forderte der Europäische Rat in Lissabon, dass die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zur Förderung des Wettbewerbs verstärken und den allgemeinen Umfang staatlicher Beihilfen reduzieren sollten. Der Fokus sollte von der Unterstützung einzelner Unternehmen oder Sektoren hin zu horizontalen Zielen von Gemeinschaftsinteresse wie Beschäftigung, regionaler Entwicklung, Umwelt, Ausbildung oder Forschung verschoben werden (Europäischer Rat, 2000). Auch die Kommission bekam den Umschwung der Meinung zur Beihilfenkontrolle mit (Europäische Kommission, 2001). Diese Gelegenheit griff die damalige Wettbewerbskommissarin im Jahr 2005 mit dem ambitionierten State Aid Action Plan (SAAP) auf, einem Konsultationspapier, das eine umfassende Reform der Beihilfenpolitik ankündigte. Der SAAP forderte weniger, aber gezieltere Beihilfen, einen wirtschaftlich fundierteren Ansatz bei der Verträglichkeitsprüfung, effizientere Verfahren, bessere Durchsetzung, höhere Vorhersehbarkeit sowie mehr Transparenz und Partnerschaft zwischen Kommission und Mitgliedstaaten (Mederer, 2008).

Der SAAP zielte ausdrücklich darauf ab, die Beihilfenpolitik als Instrument für Wachstum und Beschäftigung zu nutzen und die Ziele der Lissabon-Agenda zu unterstützen. Er inspirierte umfassende Reformen bestehender Leitlinien und Blockfreistellungen. Zu Beginn der SAAP-Phase wurde die Förderung stärker auf horizontale Ziele wie Forschung und Entwicklung ausgerichtet, wobei sichergestellt werden musste, dass dies nicht heimlich klassische sektorale Beihilfen verschleierte

(Piernas López, 2015). Allerdings wurde die Umsetzung des SAAP durch die Finanzkrise 2008 überschattet, die zu umfangreichen Beihilfen führte. Anders als in früheren Krisen verhinderte die ausgereifte Durchsetzungspraxis der Kommission jedoch ein vollständiges Aufweichen der Regeln. Die Mitgliedstaaten baten die Kommission um Eingreifen und begrüßten ihre Vorschläge. Die Kommission zeigte Flexibilität bei krisenbedingten Maßnahmen, genehmigte vorläufig fast alle Finanzhilfen an Banken und bewahrte so die Beihilfenkontrolle trotz der Krise (Ahlborn & Piccinin, 2011).

In jüngerer Zeit hat der SAAP an Dynamik verloren und wurde durch die State Aid Modernisation (SAM) ersetzt, die 2012 angekündigt wurde (Europäische Kommission, 2012b). Die SAM verfolgt drei Hauptziele im Rahmen der Europa-2020-Strategie: Die Förderung von Wachstum in einem dynamischen und wettbewerbsfähigen Binnenmarkt, die Konzentration der Durchsetzung auf Fälle mit größtem Einfluss auf den Binnenmarkt und die Vereinfachung von Regeln und Entscheidungen (Europäische Kommission, 2010). Wie der SAAP legt die SAM den Fokus auf die Verträglichkeitsprüfung und definiert Kriterien für wachstumsfördernde Beihilfen, einschließlich Anpassungen der De-minimis-Regel und einiger Blockfreistellungen. Außerdem soll die Begrifflichkeit der Beihilfe klarer gefasst werden, um die Umsetzung zu erleichtern (Europäische Kommission, o. J.-b). Positiv hervorgehoben wird die Betonung von Kohäsion und Chancengleichheit zwischen den Mitgliedstaaten. Dabei wird betont, dass in Zeiten ungleicher Ausgabekapazitäten der Mitgliedstaaten die Beihilfenkontrolle besonders darauf achten müsse, einheitliche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt sicherzustellen (Almunia, 2012).

Zusammenfassend kann dieser Rückblick der europäischen Industriepolitik, mit Fokus auf Beihilfenpolitik, zeigen, dass diese lange Zeit als überholt galt. In der westlichen neoliberal geprägten Welt waren Beihilfen jeglicher Art diskreditiert und teilweise stigmatisiert, sodass sie gegen Ende des 20. Jahrhunderts nur noch in verdeckter Form betrieben wurden (Bulfone, 2023). Besonders in der EU, sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene, wurde, ab den 1980er Jahren, eine staatlich lenkende Industriepolitik als ineffiziente, merkantilistische Vorstellung abgelehnt und schrittweise durch ein neues Verständnis ersetzt, das auf Offenheit, Wettbewerb und internationale Märkte ausgerichtet war (Bangemann, 1992; Warlouzet, 2019).

Dabei werden allerdings erfolgreiche Anläufe der europäischen Industriepolitik gerne vernachlässigt. Airbus ist das Ergebnis eines klaren industriepolitischen Ziels, das vor allem von den Regierungen Frankreichs und Deutschlands verfolgt wurde. Diese waren bereit, den beteiligten staatseigenen Unternehmen Kapital bereitzustellen, den Kauf von Flugzeugen zu garantieren, Forschung und Entwicklung zu finanzieren, die Exportstrategien zu unterstützen und das Projekt auf vielfältige Weise zu fördern. Die privaten Strategien der einzelnen beteiligten Unternehmen hätten ohne diese öffentliche Unterstützung niemals zu vergleichbaren Ergebnissen führen können. Der Weg zum Erfolg

von Airbus war jedoch alles andere als einfach. Neben technischen Problemen der Entwicklungsphase traten ernsthafte politische Probleme auf. Fast von Anfang an sah sich Airbus Vorwürfen wegen unlauterer staatlicher Beihilfen ausgesetzt. Die Vorwürfe kamen vor allem vom US-Konkurrenten Boeing (Pianta et al., 2016). Dieser Konflikt wurde durch ein EU-US-Abkommen von 1992 geregelt, das Grenzen für solche Unterstützungsformen festlegte. Mit der Einführung der Regeln der Welthandelsorganisation wandten sich die Unternehmen an dessen Streitbeilegungsgremium, das 2010 und 2011 entschied, dass Airbus und Boeing unzulässige Subventionen in Form von Krediten unter Marktbedingungen erhalten haben. Diese Fälle verdeutlichen, wie sehr Freihandels- und Wettbewerbsregeln den Spielraum für Industriepolitik einschränken und Hindernisse schaffen, die nur durch bedeutende politische Entscheidungen überwunden werden können (Thornton, 1995). In jüngerer Zeit lässt sich jedoch eine deutliche Rückkehr der Industriepolitik beobachten, auch innerhalb Europas (Di Carlo & Schmitz, 2023).

4.2. Der historische Kontext der IPCEI

IPCEI sind wichtige industriepolitische Projekte, die von der EU beziehungsweise den Mitgliedstaaten finanziell unterstützt werden. Sie ermöglichen es, staatliche Förderung für Projekte zu gewähren, die Innovationen und strategisch bedeutende Technologien vorantreiben, auch wenn diese normalerweise gegen EU-Beihilfavorschriften verstoßen würden. Ziel ist es, europäische Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, insbesondere in Schlüsselbereichen wie Digitalisierung, Klimaschutz oder Hochtechnologie. Das Zustandekommen des Instruments stellt ein Paradebeispiel für einen europäischen Kompromiss dar, der die traditionell gegensätzlichen Positionen Deutschlands und Frankreichs miteinander vereinen konnte und zugleich durch geopolitische Umbrüche begünstigt wurde. Paradoxerweise blieb diese mühsam ausgehandelte Ausnahme vom Beihilfeverbot, die bereits im Vertrag von Rom von 1957 unter Artikel 92(3)(b) verankert ist, bis zum Jahr 2014 weitgehend ungenutzt. Dies lässt sich auf geopolitische wie auch innereuropäische Rahmenbedingungen zurückführen, darunter insbesondere eine zunehmende Orientierung an neoliberalen Marktvorstellungen. Erst der wachsende Wettbewerbsdruck auf europäische Industrien infolge der fortschreitenden Globalisierung, der Finanzkrise von 2008 sowie weiterer Entwicklungen in den 2010er Jahren eröffnete dem IPCEI-Instrument eine neue politische Gelegenheit, die schließlich in seiner Aktivierung im Jahr 2014 mündete.

4.2.1. IPCEI bis zu dem Vertrag von Rom

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Römischen Verträge konnten sich die Gründerväter der Europäischen Gemeinschaft im Wesentlichen auf zwei bestehende Regelwerke zu Subventionen stützen. Erstens auf das begrenzte GATT-System (General Agreement on Tariffs and Trade), das eine

Meldepflicht für Subventionen und ein Verbot von Exportsubventionen für Industrieprodukte vorsah. Und zweitens auf die Regelungen der EGKS, die ein uneingeschränktes Verbot nationaler Beihilfen für diese Sektoren enthielten. Die Lösung, die es in den Vertrag von Rom geschafft hat, stellte einen Kompromiss zwischen verschiedenen Akteuren dar und basierte auf diesen beiden Ansätzen. Nationale Beihilfen wurden nicht grundsätzlich verboten, sondern nur dann, wenn sie den Wettbewerb verfälschten oder zu verfälschen drohten und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen konnten. Dieses Grundprinzip der Unvereinbarkeit wurde zugleich durch eine Reihe von Ausnahmen ergänzt, die im damaligen Artikel 92(2)(3) des EWG-Vertrags festgelegt wurden (Piernas López, 2015).

Nach langen Verhandlungen wurde der Vertrag von Rom am 25. März 1957, inklusive der IPCEI-Ausnahme, unterzeichnet. Für viele an den Verhandlungen Beteiligte wirkte diese Errungenschaft der europäischen Integration als ein kleines Wunder (Marjolin et al., 1989; von der Groeben, 1998). Denn nur wenige Jahre zuvor scheiterten Pläne einer gemeinsamen europäischen Verteidigungsgemeinschaft und einer europäischen politischen Gemeinschaft an einer Abstimmung im französischen Parlament. Aus diesem Grund waren die Erwartungen an die neuen Verhandlungen gedämpft (Marjolin et al., 1989). Trotzdem konnte dank einiger tiefgreifender Veränderungen ein Kompromiss gefunden werden. Zum einen kam es zu dieser Zeit zu förderlichen Veränderungen in den (geo-)politischen Dynamiken einzelner europäischer Staaten. Zusätzlich baute der Kompromiss auf den diplomatischen Fähigkeiten und dem Durchsetzungsvermögen mehrerer Einzelpersonen auf, die es ermöglichten, die Interessen zwischen sowie innerhalb von Staaten im Vertrag von Rom zu vereinen (Brunn, 2004; Dinan, 2014; Parsons, 2017).

Versuche, über Kohle und Stahl hinaus weitere Wirtschaftsbereiche und politische Handlungsfelder in die europäische Integration einzubeziehen, gab es immer wieder. Besonders in den Beneluxstaaten entstanden solche Initiativen zahlreich, da ihre offenen und stark exportorientierten Volkswirtschaften besonders auf eine Zollunion oder andere bevorzugte Formen westeuropäischer wirtschaftlicher Kooperation angewiesen zu sein schienen (Abelshauser, 2004). Ein wichtiger erster Schritt in diesem Prozess war das Benelux-Memorandum von 1955, das den Schwerpunkt von den bislang wenig erfolgreichen Ansätzen politischer Zusammenarbeit auf die wirtschaftliche Integration verlagerte. Konkret stand dabei die Verknüpfung der Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Energie mit der Schaffung eines gemeinsamen zollfreien Marktes im Mittelpunkt. Diese Entwicklungen setzte auch Deutschland unter Druck, bestehende interne Differenzen zu überwinden. Diese traten insbesondere zwischen Befürworter:innen einer europäischen Wirtschaftsintegration um Hans von der Groeben und jenen Akteuren zutage, die eine weitergehende Handelsliberalisierung bevorzugten. Das deutsche Positionspapier stellte somit einen Kompromiss zwischen zwei unterschiedlichen Ansätzen dar.

Einerseits vertrat Ludwig Erhard, der damalige Wirtschaftsminister, eine ablehnende Haltung gegenüber einer sektoralen Planwirtschaft sowie supranationalen Befugnissen. Andererseits legte Bundeskanzler Konrad Adenauer größeren Wert auf die politischen Dimensionen einer wirtschaftlichen Einigung (Deschamps, 2016). Mit diesem Kompromiss konnte sich die deutsche Industrie gut arrangieren. Für sie war vor allem entscheidend, dass sich Deutschland klar für die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes einsetzte, da das technologisch häufig überlegene deutsche Industriekapital sich davon wahrscheinlich eine günstigere Wettbewerbsposition versprach (Berg, 1956).

Im weiteren Verlauf konnten sich die Unterstützer:innen der europäischen Wirtschaftsintegration durchsetzen, was maßgebliche Auswirkungen auf die deutsche Verhandlungsposition bei der Ausgestaltung der Wettbewerbsregeln des Vertrags hatte (Küsters, 1982). Deutschland legte sich somit auf die Schaffung eines gemeinsamen Marktes auf der Grundlage der vier Freiheiten (Waren-, Personen-, Dienstleistungen- und Kapitalverkehrsfreiheit) sowie effizienten Regeln für unverzerrten Wettbewerb fest (Deutsche Bundesregierung, 1955; Dubois, 2024). Bei der Konferenz von Messina waren sich die Außenminister dahingehend einig, dass weitere Schritte der Integration unausweichlich waren, wenn Europas Position in der Welt erhalten bleiben soll. Bei Formulierungen rund um den gemeinsamen Markt wurde auf die deutsche Verhandlungsposition zurückgegriffen (Brunn, 2004; Dubois, 2024; Küsters, 1982).

Obwohl der Messina-Konferenz im Rückblick häufig mehr historisches Gewicht zugeschrieben wird, fiel ihr unmittelbares Ergebnis relativ bescheiden aus (Dinan, 2014). Nach schwierigen Verhandlungen einigte man sich lediglich darauf, die Gespräche durch die Einsetzung eines zwischenstaatlichen Ausschusses unter dem Vorsitz von Paul-Henri Spaak fortzuführen. Erstmals wurden in diesem Ausschuss die zentralen Linien der Beihilferegelungen des Vertrags abgesteckt, wenngleich die spätere IPCEI-Ausnahme noch nicht berücksichtigt war. Um einen solchen gemeinsamen Markt zu sichern, wurde Einigkeit darüber erzielt, dass der Vertrag Bestimmungen enthalten müsse, die auf die Beseitigung und das Verbot von Maßnahmen, Eingriffen, Subventionen, Beihilfen und steuerlichen Belastungen abzielten. Gleichzeitig müsse jedoch präzisiert werden, welche Eingriffe und Maßnahmen von diesem Verbot ausgenommen werden könnten (Seidl & Lopes-Valença, 2024).

Im Jahr 1956 beauftragte Henri Spaak Pierre Uri und Hans von der Groeben mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für eine Beihilferegelung. Dieses später als Spaak-Bericht bekannt gewordene Konzept knüpfte an die Arbeiten des zwischenstaatlichen Ausschusses an, ergänzte diese jedoch um eine supranationale Dimension, indem der Kommission die Aufgabe übertragen wurde, die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen zu überprüfen (Intergouvernementales Komitee der Messina-Konferenz, 1956). Der Spaak-Bericht entwickelte sich in der Folge zum zentralen Arbeitsdokument für die Ausarbeitung

des EWG-Vertrags und wurde zunächst auf der Konferenz von Venedig von 1956 angenommen (Lynch, 2006; Parsons, 2017; Piernas López, 2015). In seiner Einleitung wird argumentiert, dass in der modernen Welt weder Markterweiterung noch Wettbewerb allein ausreichen, um eine rationale Verteilung wirtschaftlicher Tätigkeiten sowie ein optimales Wachstumstempo zu gewährleisten. Folglich sei es einerseits erforderlich, ein Wettbewerbsrecht für Unternehmen einzuführen, um Absprachen und Praktiken zu unterbinden, die Wirkungen entfalten könnten, die den abzuschaffenden Zöllen gleichkämen. Andererseits müsse verhindert werden, dass Mitgliedstaaten staatliche Beihilfen gewähren, die Wettbewerbsverzerrungen bezwecken oder hervorrufen könnten (Intergouvernementales Komitee der Messina-Konferenz, 1956).

Mit seiner *unverbindlich-verbindlichen* Natur (Küsters, 1982) diente der Spaak-Bericht als ideale Grundlage für die weiteren Verhandlungen während der zwischenstaatlichen Konferenz in Val Duchesse, die zunächst schleppend verliefen (Brunn, 2004). Denn obwohl der Spaak-Bericht einen Kompromiss zwischen unterschiedlichen wirtschaftlichen Vorstellungen darstellte, tendierte er stärker zu der deutschen Auffassung der Wirtschaftsordnung (Seidl & Lopes-Valença, 2024). Dadurch wurden allerdings die damaligen französischen Ansichten unterwandert. Selbst unter der neuen, pro-europäisch orientierten Regierung von Guy Mollet hegte Frankreich sowohl politische Bedenken gegenüber supranationalen Strukturen als auch wirtschaftliche Vorbehalte gegenüber Liberalisierung. Zwar nicht von allen geteilt, herrschte in Frankreich die Auffassung, dass ein Großteil der französischen Industrie im wettbewerbsintensiven Umfeld eines Gemeinsamen Marktes, wie er im Spaak-Bericht skizziert wurde, nicht bestehen würde (Lynch, 2006). Deshalb waren französischen Eliten im Wesentlichen protektionistisch eingestellt (Marjolin et al., 1989). Dadurch kam es immer wieder zu einem Rückzug der französischen Seite bei den Verhandlungen, weil Frankreich Schutzmaßnahmen gegen die Folgen der Liberalisierung verlangte, die für die liberaleren Länder unannehmbar waren (Küsters, 1982; Loth, 1996).

Erst nach dem Sommer 1956 kam Bewegung in die Verhandlungen, als sich zwei Umstände geändert hatten. Einerseits kam die französische Delegation, nach der parlamentarischen Zustimmung zu Euratom und mit neuem Personal, an den Verhandlungstisch zurück (Küsters, 1982; Lynch, 2006; von der Groeben, 1987). Andererseits hat sich die geopolitische Situation für einige europäische Staaten drastisch verändert. Insbesondere die Suez-Krise, die mit der Verstaatlichung des Suezkanals begann und mit der internationalen Demütigung Frankreichs und Großbritanniens endete, verdeutlichte die vorherrschende Angst des europäischen Abstiegs (Loth, 1996). Zusammen mit dem niedergeschlagenen Aufstand in Ungarn durch die Sowjetunion und der einvernehmlichen Lösung der Saarfrage veränderte der Verlust des Suezkanals den politischen Willen, der die Verhandlungen

erleichterte, sodass im März 1957 Einigkeit über die meisten Problembereiche erzielt werden konnte (Küsters, 1982).

Obwohl die Verhandlungen immer wieder kurz vor dem Scheitern standen (Spaak, 1971), konnte ein geschickt ausgearbeiteter Kompromiss gefunden werden. Dabei legte der Spaak-Bericht zunächst als Grundregel fest, dass staatliche Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar seien sollten. Diese Unvereinbarkeit wurde als eine wesentliche Garantie für die Unternehmen der Gemeinschaft angesehen, um sicherzustellen, dass der Wettbewerb nicht durch staatliche Eingriffe verzerrt wird. Darüber hinaus sollte der Beihilfebegriff bewusst weit gefasst sein, um jegliche Form staatlicher Unterstützung zu erfassen. So wurde betont, dass beispielsweise eine Steuerbefreiung für bestimmte Unternehmen oder Branchen denselben Effekt haben könne, wie eine direkte Subvention aus öffentlichen Mitteln und daher nach denselben Kriterien bewertet werden müsse. Daraus wurde folgendes Prinzip abgeleitet: Finanzielle Unterstützung ist – gleich in welcher Form sie gewährt wird – mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, wenn sie den Wettbewerb verfälscht oder die wirtschaftlichen Aktivitäten verzerrt, indem sie bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige bevorzugt. Zur Durchsetzung dieses Prinzips wurde der Europäischen Kommission die Aufgabe übertragen, zwischen zulässigen und unzulässigen Beihilfen zu unterscheiden. Die Mitgliedstaaten mussten ihre Beihilfemaßnahmen melden, doch konnte die Kommission auch von sich aus oder auf Hinweis anderer Mitgliedstaaten Untersuchungen einleiten. Der Bericht stellte außerdem klar, dass die Regeln zu staatlichen Beihilfen eine Ergänzung zu den Wettbewerbsregeln für Unternehmen darstellten und beide Regelwerke gemeinsam den Zielen der Grundfreiheiten dienten, also dem freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital innerhalb der Gemeinschaft (Intergouvernementales Komitee der Messina-Konferenz, 1956).

Der schließlich gefundene Kompromiss, der nicht nur, aber insbesondere für die Beihilferegulungen von zentraler Bedeutung war, bestand in der Etablierung eines allgemeinen Beihilfeverbots, das zugleich durch klar definierte Ausnahmen ergänzt wurde (Davies, 2013). Konkret führte dies zu einer Beihilfenregelung, die einerseits deutlich ordoliberal geprägt war, zugleich jedoch auch dirigistischere Vorstellungen staatlicher Marktintervention und wirtschaftlicher Planung integrierte (Küsters, 1998; Seidel, 2009; Warlouzët, 2019). Dabei ist Ordoliberalismus eine Wirtschaftsordnung, „die dem Staat die Aufgabe zuweist, für die Aufrechterhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung (insb. den Wettbewerb) zu sorgen und wirtschaftliche Störungen durch »marktkonforme« Eingriffe zu beseitigen“ (Schubert & Klein, 2020). Dirigismus hingegen beruht auf der staatlichen Lenkung und Interventionen in Wirtschaft und Industrie, um bestimmte gesellschaftliche oder wirtschaftliche Ziele zu erreichen (*Dirigismus*, 2016). Auf diese Weise gelang es, die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Leitbilder miteinander zu verbinden. Einerseits spiegelte die Regelung die deutsche Position wider, wonach dem

Wettbewerbsprinzip eine zentrale Bedeutung zukomme (*Télégramme de Walter Hallstein au ministère des Affaires étrangères allemand (30 mai 1956)*, 1956). Andererseits trug sie der französischen Auffassung Rechnung, dass den Mitgliedstaaten bei innerstaatlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen ein weiter Handlungsspielraum verbleiben müsse, um jene Preisprobleme bewältigen zu können, die sich aus der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes auf nationaler Ebene ergeben könnten (Lynch, 2006; Parsons, 2017). Auch Hans von der Groeben betrachtete eine strikte, marktorientierte Wettbewerbspolitik als Kernbestandteil des Vertrags, erkannte jedoch zugleich die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe an – nicht nur zur Sicherung des Funktionierens der Märkte, sondern auch, um ökologische, soziale und regionale Zielsetzungen innerhalb der Marktordnung zu berücksichtigen (von der Groeben, 1998). In Bezug auf die institutionellen Befugnisse der neu geschaffenen Kommission setzten sich schließlich die Beneluxstaaten und Deutschland gegen den Widerstand Frankreichs durch und verankerten weitreichende Kompetenzen der Kommission zur Kontrolle staatlicher Beihilfen im Vertrag (Küsters, 1982).

Vor allem der Artikel der IPCEI-Ausnahme ist ein gutes Beispiel, um den kompromisshaften Charakter des Vertrags zu veranschaulichen. Er ist so formuliert, dass er genügend Interpretationsspielraum ließ, damit jedes Verhandlungsteam ihn als Erfolg der eigenen Regierung darstellen konnte (Seidel, 2009). Es bestand allerdings weiterhin Uneinigkeit darüber, wie die konkrete Ausgestaltung der Ausnahmen vom allgemeinen Verbot gestaltet werden sollte. Insbesondere war umstritten, ob diese Maßnahmen vorübergehend oder dauerhaft gelten sollten und welche Rolle der verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen bei der Kontrolle der staatlichen Beihilfen zustehen sollte (Piernas López, 2015). Die Verhandlungsmitglieder einigten sich darauf, Ausnahmelisten zu erstellen. Ein internes Dokument gibt einen Überblick über diese Listen und vermerkt, dass die französische Delegation Ausnahmen für Beihilfen zur Landesverteidigung sowie für Beihilfen von europäischem Interesse, etwa zur Förderung aufstrebender Industrien oder zur Sicherstellung der Einfuhr bestimmter Produkte, berücksichtigen lassen wollte. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, dass im Falle von Beihilfen von europäischem Interesse der Rat nur auf Vorschlag der Kommission eine Entscheidung treffen solle (Seidl & Lopes-Valença, 2024). Kurz darauf übermittelte das deutsche Wirtschaftsministerium dem Sekretariat der Konferenz einen Entwurf für die Beihilfenartikel. In diesem Entwurf tauchte erstmals die präzise Formulierung *promoting important projects of common European interest* auf. Diese Formulierung wurde anschließend nicht mehr in Frage gestellt, obwohl die französische Delegation erfolglos versuchte, einen ausdrücklichen Absatz einzufügen, der die Unterstützung aufstrebender Industrien sowie die Einfuhr bestimmter Produkte im Rahmen des gemeinsamen Interesses ermöglichen sollte (von der Groeben, 1987).

Kurz gesagt entstand der IPCEI-Artikel als Teil eines (ungleichgewichtigen) Kompromisses zwischen konkurrierenden Interessen und wirtschaftlichen Leitvorstellungen, geschickt ausgehandelt vor dem Hintergrund eines sich wandelnden (geo-)politischen Umfelds (Seidl & Lopes-Valença, 2024). Im März 1957 wurde der Vertrag von Rom von Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnet und beinhaltete folgenden Artikel, der das Konzept der IPCEI rechtlich einführt: Artikel 92(3)(b). Nach dem Vertrag von Lissabon von 2009 auch als Artikel 107(3)(b) AEUV bekannt, wobei sich der Inhalt nicht änderte. Artikel 107(3)(b) lautet wie folgt: „Als mit dem Gemeinsamen Markt (Binnenmarkt) vereinbar können angesehen werden: (b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates“ (Bundesanzeiger Verlagsges. m. b. H., 1957:32).

Obwohl der Vertrag von Rom (auch EWG-Vertrag) gemäß Artikel 3 ein System vorsah, das sicherstellen sollte, dass der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt nicht verfälscht wird, zeigten die Ausnahmen vom allgemeinen Beihilfeverbot in Artikel 92(1), dass sich die Verfasser:innen des Vertrags der Notwendigkeit bewusst waren, bestimmte nationale Interessen zu schützen, sofern diese nicht dem gemeinsamen Interesse widersprachen, wie es von der Kommission ausgelegt wurde. Darüber hinaus sah die neue EWG im Gegensatz zur EGKS keine gemeinschaftseigenen Beihilfen vor. Dies machte die Gewährung nationaler Beihilfen in bestimmten Fällen plausibler und gerechtfertigter. Schließlich erforderte auch der weit größere Anwendungsbereich des EWG-Vertrags, der nicht auf Kohle und Stahl beschränkt war, eine ausgewogenere Balance zwischen der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und der Förderung sowohl nationaler als auch gemeinschaftlicher Entwicklungsziele (Piernas López, 2015).

4.2.2. IPCEI nach dem Vertrag von Rom

Nach der Einführung von Artikel 92(3)(b) brach eine Periode an, während der sich dieser Teil der Legislatur wenig Popularität erfreute. Zuerst herrschte kurze Zeit Uneinigkeit, ob der unterzeichnete Vertrag eine bloße Absichtserklärung, und damit lediglich Grundsätze für künftige Gesetzgebung umfasste oder, ob die Wettbewerbsregeln als unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht zu interpretieren waren (Hallstein & Gehler, 2024; von der Groeben, 1998). Auch wenn sich diese unterschiedlichen Ansichten schnell zu Gunsten des unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrecht entscheiden sollten, zeigte sich auch im Verhalten der Kommission, dass die Beihilfenvorschriften scheinbar zur falschen Zeit beschlossen wurden. Auch wenn die Kommission bereits Anfang der 1960er-Jahre begann, ihre Autorität in Bezug auf das Verbot von Kartellen und den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen geltend zu machen, wurden die Beihilfenvorschriften selbst bis in die 1980er Jahre nur selten durchgesetzt (Buch-Hansen & Wigger, 2011). Was den

konkreten Artikel 92(3)(b) betrifft, so entwickelten sowohl die Entscheidungspraxis der Kommission als auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs nach und nach eine eher enge Auslegung dessen, was als ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse gilt (Seidl & Lopes-Valença, 2024). Während der 1960er und bis in die 1980er Jahre genehmigte die Kommission Beihilfen nach Artikel 92(3)(b) in drei Bereichen: große Technologieprojekte in der Luft- und Raumfahrt (Europäische Kommission, 1973), Beihilfen zum Umweltschutz (Europäische Kommission, 1975) sowie Beihilfen im Zusammenhang mit der rationellen Energienutzung, der Energieeinsparung und alternativen Energiequellen (Europäische Kommission, 1978b).

Diese Entscheidungen zur Genehmigung von Beihilfen ergaben sich jedoch nicht aus einer kohärenten Auslegung des Bedeutungsgehalts von Artikel 92(3)(b). Sie beruhten nicht auf einer konsistenten Doktrin darüber, was ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse darstellt, und die Kommission begann Anfang der 1980er Jahre, die Angemessenheit von Artikel 92(3)(b) für solche Beihilfen in Frage zu stellen. Hinzu kam eine allgemeinere Sorge, dass ein zu breites Verständnis dieses Artikels ihre damals noch in den Anfängen stehenden Bemühungen, staatliche Beihilfen entschiedener einzuschränken, untergraben könnte. Vor diesem Hintergrund wurde im November 1986 ein interner Prozess eingeleitet, um Leitlinien innerhalb der Kommission für die Auslegung von Artikel 92(3)(b) zu entwickeln (Seidl & Lopes-Valença, 2024; Sutherland, 1988).

Bei dieser Überprüfung wurden zwei zentrale Änderungen an der Auslegung von Artikel 92(3)(b) vorgenommen. Erstens beschloss die Kommission, keine allgemeinen Kriterien festzulegen, die in allen Situationen anwendbar wären, insbesondere hinsichtlich der Methoden der Beihilfegewährung und deren Intensität. In einem internen Vermerk wurde zudem die Frage diskutiert, ob es tatsächlich im Interesse der Kommission liege, detaillierte Leitlinien oder Kriterien für sich selbst zu entwickeln (Sutherland, 1988). Eine solche Vorgehensweise wäre nicht nur unnötig kompliziert gewesen, sondern auch überflüssig, da die Kommission über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügte, um in Einzelfällen Ausnahmen zu gewähren. Gleichzeitig wurde darauf geachtet, Entscheidungen stets im Einklang mit den von der Kommission oder dem Rat festgelegten politischen Leitlinien zu treffen. Zweitens entschied sich die Kommission im Sinne neoliberaler Grundsätze, Artikel 92(3)(b) restriktiv anzuwenden. Die Elemente der Vertragsformulierung wurden besonders eng und kumulativ ausgelegt. Artikel 92(3)(b) sollte demnach nur für Projekte genutzt werden, deren Förderung einerseits notwendig ist, weil sie ohne staatliche Beihilfe nicht realisiert werden konnten, und andererseits spezifisch, konkret und identifizierbar sind. Zusätzlich durften diese Projekte nicht Teil allgemeiner Beihilfeprogramme sein, die sowohl quantitativ als auch qualitativ von Bedeutung sind und im Sinne des gemeinsamen europäischen Interesses der gesamten Gemeinschaft auf konkrete, beispielhafte und identifizierbare Weise zugutekommen (Seidl & Lopes-Valença, 2024).

Wie oben schon angedeutet gab es zwei zentrale Gründe, warum Artikel 92(3)(b) in dieser Phase nicht aktiviert wurde. Zum einen hatte sich in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre die neoliberale Fraktion in den innergemeinschaftlichen Debatten um die angemessene Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung durchgesetzt. In diesem Diskurs galt die Schaffung des Binnenmarktes, und nicht dessen gezielte Steuerung nach öffentlich definierten Zielen, als der effektivste Ansatz einer Industriepolitik in einer globalisierten Welt (Seidl & Schmitz, 2024; Warlouzet, 2018). Zum anderen hatte die Generaldirektion Wettbewerb (DG COMP) erheblichen Einfluss auf den Prüfungsprozess der Kommission. Sie äußerte zunächst Bedenken gegenüber einer zunehmenden Nutzung von Artikel 92(3)(b) für Umweltbeihilfen und empfahl stattdessen, alternative Rechtsgrundlagen wie Artikel 92(3)(c) heranzuziehen (Sutherland, 2011). Dieser sieht „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft [...]“ mit dem Gemeinsamen Markt als vereinbar an (Bundesanzeiger Verlagsges. m. b. H., 1957:51). Artikel 92(3)(b) und (c) wurden als miteinander verknüpft betrachtet, wobei Artikel 92(3)(b) einen breiteren Rahmen für Beihilfen eröffnete, dessen Nutzung jedoch eine anspruchsvollere und selektivere Prüfung erforderlich machte. Ziel der DG COMP war es daher, zu verhindern, dass Artikel 92(3)(b) zu einer Art Restausnahme wird, um Beihilfen zu ermöglichen, die unter keiner anderen Ausnahme zulässig wären. Dieses Vorgehen wurde vom Wettbewerbskommissar Sutherland unterstützt, der ebenfalls für eine restriktive Anwendung plädierte. Sutherland verfolgte das Ziel, die nationale Souveränität kritisch zu hinterfragen und die Macht der Kommission zu stärken, um staatliche Beihilfen zu begrenzen, die er als Instrumente ansah, die die Funktionsweise des Binnenmarktes untergraben und das gesamte Konzept erheblich gefährden könnten (Sutherland, 2011).

Der restriktive Ansatz von Artikel 92(3)(b), der den Empfehlungen der DG COMP folgte und stärker mit neoliberalen Grundsätzen vereinbar war, blieb im Wesentlichen bis 2014 bestehen. Dies spiegelte sich in den Beihilfeentscheidungen der Kommission und des Gerichtshofs in den 1990er- und 2000er-Jahren wider (Seidl & Lopes-Valença, 2024). Die Industriepolitiken der Mitgliedstaaten konzentrierten sich zunehmend auf horizontale Maßnahmen, das heißt auf die Schaffung von Rahmenbedingungen für Unternehmen, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und gegebenenfalls Marktversagen auszugleichen (Europäische Kommission, 2002). Diese Veränderung spiegelt sich sehr gut mit dem langsamen Übergang zwischen zwei transnationalen historischen Blöcken wider (siehe 2.3.4.).

4.2.3. Reaktivierung im Jahr 2014

Erst im Verlauf der 2000er-Jahre begann das Tabu rund um Industriepolitik allmählich zu verschwinden, und es entwickelte sich ein neuer Konsens, dass die EU-Industriepolitik einige vertikale Elemente enthalten sollte, um nationale Politiken auf ausgewählte, besonders vielversprechende Sektoren zu

fokussieren, auch wenn Europa weiterhin darauf vertrauen sollte, dass sein Binnenmarkt die erste und effektivste Form der Industriepolitik darstellt (Monti, 2010). Dies fand seinen deutlichsten Ausdruck in der EU-Strategie zur Förderung von Key Enabling Technologies (KETs).

Im Jahr 2009 machte der Europäische Rat für Wettbewerbsfähigkeit deutlich, dass die europäische Industrie gezielt gefördert werden müsse, um die bereits weit fortgeschrittene Verlagerung industrieller Investitionen, Produktionsanlagen und Fertigung in Nicht-EU-Regionen abzuschwächen (Rat der Europäischen Union, 2009). Vor diesem Hintergrund beschloss die Kommission die Einrichtung einer Expert:innengruppe für KETs (HLG-KET). Diese Technologien wurden nicht nur als strategisch wichtig, sondern als unverzichtbar für die autonome Umstellung auf eine kohlenstoffarme, wissensbasierte Wirtschaft eingestuft (Europäische Kommission, 2010). Der Bericht der Expert:innengruppe betonte den wachsenden und überwältigenden globalen Wettbewerb, dem Europa in Bezug auf KETs ausgesetzt sei, und sprach sich für eine radikale Neuausrichtung von Ressourcen und Zielen aus, um kritische Fähigkeiten und Kapazitäten in diesen Schlüsselbereichen zu sichern. Ein zentrales Problem für europäische Unternehmen stellte dabei die Finanzierung der Überbrückung des sogenannten *Valley of Death* dar: der Phase zwischen der Schaffung grundlegenden Wissens und dessen Kommerzialisierung. Um dieses Hindernis zu überwinden, seien unter anderem groß angelegte Subventionen für Investitionsprojekte nach der Forschungs- und Entwicklungsphase, also kurz vor der Massenproduktion, erforderlich. Die Expert:innen stellten dabei heraus, dass Europa häufig nicht in der Lage gewesen sei, mit den großzügigen Anreizen konkurrierender Länder mithalten (Europäische Kommission, 2011).

Vor diesem Hintergrund schlug die HLG-KET vor, die Regeln des Artikels 107(3)(b) AEUV (vormals 92(3) (b)) zu nutzen, um groß angelegte Technologieentwicklungsförderungen, die näher an der Massenproduktion angesiedelt sind, zu unterstützen, sofern diese einen bedeutenden Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU leisten (Europäische Kommission, 2011). Dies stellte den ersten Vorschlag dar, Artikel 107(3)(b) gezielt einzusetzen, um Europas zunehmenden Wettbewerbsherausforderungen zu begegnen. Die KET-Strategie der Kommission von 2012 griff diese Idee auf und signalisierte die Bereitschaft, riskantere und kostspieligere Innovationsprojekte näher am Markt zu fördern (Europäische Kommission, 2012a). Die Entwicklung einer eigenständigen IPCEI-Mitteilung erfolgte jedoch erst später, im Rahmen der periodischen Überprüfung des Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsrahmens im Kontext der Initiative zur Modernisierung der staatlichen Beihilfen (SAM). Dabei formierten sich innerhalb der Kommission institutionelle Akteure, die den Vorschlag der HLG-KET aufgriffen und die DG COMP erfolgreich dazu bewegten, eine eigenständige Mitteilung zu erstellen (Seidl & Lopes-Valença, 2024).

Ende 2011 führte die Kommission eine Konsultation im Rahmen von SAM durch, bei der eine Reihe von Interessengruppen, überwiegend aus der Industrie, einen klareren Ansatz für IPCEI forderten (Europäische Kommission, 2014b). Die Kommission räumte ein, dass die bestehenden Kriterien möglicherweise nicht die notwendige Klarheit gewährten. Ein weiteres Indiz dafür war, dass seit Inkrafttreten des Rahmens für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (F&E&I-Rahmen) im Jahr 2006 keine Beihilfen nach Artikel 107(3)(b) gemeldet worden waren. Ursprünglich hatte die DG COMP lediglich geplant, die Leitlinien innerhalb des bestehenden Rahmens zu erweitern. Mehrere andere Generaldirektionen sprachen sich jedoch dagegen aus. Sie argumentierten, dass Änderungen der Regeln für Beihilfen zu IPCEI entscheidend seien und die Bestimmungen operativer sein sowie ausdrücklich Aktivitäten nahe am Markt einschließen müssten. Dank dieser Unterstützung wurde die Leitlinie zu Beihilfen nach Artikel 107(3)(b) schließlich aus dem F&E&I-Rahmen herausgelöst und zu einem eigenständigen sekundären Rechtsakt gemacht (Europäische Kommission, 2014b).

Die Entscheidung, die Bestimmungen zu IPCEI als Mitteilung zu formulieren (Europäische Kommission, 2014a), beruhte auf zwei Gründen (Europäische Kommission, 2014b). Erstens betrachtete eine wachsende Koalition aus Mitgliedstaaten, Unternehmen und EU-Akteuren das europäische Beihilferegime als unzureichend, um den zunehmenden Wettbewerbs Herausforderungen zu begegnen. Besonders drohte Europa dauerhaft zurückzufallen, falls es die Schlüsseltechnologien der Zukunft nicht beherrschen würde (Seidl & Lopes-Valença, 2024; Seidl & Schmitz, 2024). Die Entscheidung, eine neue Mitteilung zu erarbeiten, erfolgte jedoch rein intern durch die DG COMP in Abstimmung mit anderen Generaldirektionen und war somit kein unmittelbares Drängen der Industrie oder der Mitgliedstaaten. Zweitens war der institutionelle Wandel nur möglich, weil seine Befürworter:innen das durch die periodische Überprüfung der Beihilferahmen geöffnete Zeitfenster nutzen konnten. Dazu trugen auch externe Faktoren bei, wie die Finanzkrise 2008 und das langsame Aufkommen geopolitischer Spannungen (Seidl & Lopes-Valença, 2024).

Die Kritik an dem bislang ungenutzten Artikel 107(3)(b) richtete sich vor allem gegen die vage Formulierung der Vertragsklausel. Selbst die DG COMP räumte ein, dass es sinnvoll sei, das bisher ungenutzte Gesetz durch konkrete Anweisungen zur Anwendung wiederzubeleben (Seidl & Lopes-Valença, 2024). Später bezeichnete die DG COMP zudem das fehlende Maß an Klarheit und Vorhersehbarkeit des Artikels sowie das Risiko von Inkonsistenzen zwischen den verschiedenen Rahmenwerken als zentrale Gründe für die Schaffung einer eigenständigen Mitteilung (Europäische Kommission, 2020a). Ähnliche Debatten über die Änderung des IPCEI-Artikels gab es bereits in den 1980er und in den frühen 2000er Jahren. Nun jedoch entstand durch veränderte wirtschaftliche Paradigmen eine Koalition innerhalb der Generaldirektionen, unterstützt von einflussreichen

Mitgliedstaaten wie Frankreich und von Industrien, etwa der Halbleiterbranche, die entschlossen waren, das ungenutzte Potenzial von Artikel 107(3)(b) für genau jene dirigistischen Zwecke zu nutzen, aus denen der Artikel ursprünglich in den Vertrag aufgenommen worden war (Seidl & Lopes-Valença, 2024). Dies bedeutete jedoch keineswegs, dass die DG COMP auf ihre institutionelle Macht verzichtete, das Design des Instruments maßgeblich zu beeinflussen (Capoccia, 2016). Im Gegenteil: Die anspruchsvollen Zulassungs- und Vereinbarkeitskriterien des IPCEI-Instruments tragen eindeutig die Handschrift der DG COMP und spiegeln viele der internen Kriterien wider, die bereits in den 1980er-Jahren formuliert worden waren (Schmitz et al., 2025).

So verteidigte DG COMP beispielsweise die Anforderung, dass IPCEI mehrere Mitgliedstaaten einbeziehen, obwohl Frankreich und Deutschland dies während der Konsultation ablehnten. Dabei argumentiert DG COMP, dass IPCEI nicht nur darauf abzielen, den Mitgliedstaaten etwas zu erlauben, sondern sie auch dazu verpflichten soll, ihre Ressourcen zu bündeln, was die wahre Stärke der IPCEI ausmacht (Seidl & Lopes-Valença, 2024). Dadurch wird auch das übergeordnete Ziel von DG COMP gewahrt, nämlich jenes, staatliche Eingriffe nicht nur allgemein zu begrenzen, sondern nur dann zuzulassen, wenn mit diesen ein Marktversagen effizient adressiert wird (Nyberg, 2017; Piechucka et al., 2023). Aus diesem Grund überwacht DG COMP die IPCEI-Beihilfen auch besonders genau (Schmitz et al., 2025). Wie ein Mitarbeiter sagt, bestreitet DG COMP das wissenschaftliche Fundament für IPCEI nicht. Allerdings wird durch die Wettbewerbshüter:innen betont, dass es entscheidend ist, dass unnötige oder unverhältnismäßige Beihilfen begrenzt werden. Dies spiegelt sich sowohl im Design als auch in der Governance von IPCEI wider. Hierbei wird darauf geachtet keine klassische Industriepolitik mit bedingungslosen Zustimmungen zu ermöglichen (Seidl & Lopes-Valença, 2024). Kurz gesagt, ähnlich wie die Vertragsklausel, aus der sie hervorgingen, trägt die Anwendung der IPCEI-Mitteilung die Handschrift eines Kompromisses zwischen größerem Spielraum für interventionistische Politiken und dem Bestreben, Verzerrungen des Wettbewerbs im Binnenmarkt zu begrenzen (Warlouzet, 2019).

Dennoch ist schon während des Aktivierungsprozesses im Jahr 2014 die Koalition derer, die für ein stärkeres staatliches Eingreifen ist, zu spüren. Diese Akteure griffen die ursprünglich von der HLG-KET vorgeschlagene Idee auf, Artikel 107(3)(b) zur Unterstützung marktnaher technologischer Innovationen zu nutzen, und übte Druck auf die DG COMP aus. Dies führte dazu, dass die Kommission drei für die Aktivierung des Instruments wesentliche Punkte akzeptierte: Erstens sollte Artikel 107(3)(b) generell häufiger angewendet werden, insbesondere für Projekte in Sektoren und Bereichen von strategischer Bedeutung. Zweitens sollte die Gesetzgebung überarbeitet werden, um operativer zu werden. Drittens sollten die bestehenden Bewertungskriterien nicht nur aktualisiert, sondern auch in einem einzigen Dokument zusammengefasst werden, das auf alle politischen Ziele anwendbar ist (Europäische Kommission, 2014b). Das Zusammenfallen dieser Maßnahmen kann als ausreichend angesehen

werden, um von einer weitreichenden institutionellen Aktivierung des Artikels zu sprechen (Seidl & Lopes-Valença, 2024). Bis zur Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung im Jahr 2021 kam es noch zu einigen Wendepunkten, die die Ansicht über die europäische Industriepolitik maßgeblich prägten.

4.2.4. Geopolitische Wendepunkte

Der *KUKA-Moment* (2016), das Verbot der Siemens-Alstom-Fusion (2019) und die fehlende Eigenständigkeit der europäischen Industrie, während der COVID-19-Pandemie (2020), ebneten den Weg für massive Umbrüche innerhalb der Machtbalance zwischen den europäischen Koalitionen, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Dabei ist anzumerken, dass sich eine Verschiebung in den Koalitionen schon vorher ankündigte. Beispiele hierfür war die SAM im Jahr 2012 (siehe 4.1.3.). Allerdings brauchte es die oben genannten Ereignisse und noch weitere, wie den Brexit und die erste Amtszeit von Trump, während den 2010er Jahren, um das Koalitions Gleichgewicht in der EU maßgeblich zu verändern. Nachfolgend wird besonders auf die deutsche Perspektive eingegangen, da hierdurch das Gleichgewicht in Europa am stärksten beeinflusst wurde.

Seit den 1990er Jahren hat sich in Europa ein breiter Konsens zugunsten sogenannter horizontaler Industriepolitiken entwickelt. Dieser Ansatz weist dem Staat vor allem eine regulierende Rolle zu und beschränkt seine Eingriffe auf die Bereitstellung von Infrastruktur und Forschungsförderung (Pianta et al., 2020). Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit einer Krise des europäischen Integrationsmodells, das häufig als neoliberal bezeichnet wird (Scharpf, 1998; van Apeldoorn et al., 2009). Dieses Modell blieb jedoch umstritten. Getragen wurde das Projekt eines eingebetteten Neoliberalismus vor allem von transnationalen Konzernen, Finanzakteuren und politischen Eliten. Andere politische Alternativen, wie ein neomerkantilistischer Ansatz, der auf protektionistische Regionalstrategien, aktive Industriepolitik und gezielte Technologiepolitik setzte, sowie ein sozialdemokratisches Projekt, das eine stärkere soziale Regulierung der europäischen Integration anstrebte, verloren an Einfluss (van Apeldoorn et al., 2009). Trotz anhaltender Kritik führte die veränderte Machtbalance zu tiefgreifenden institutionellen Veränderungen in der EU. Wettbewerbsfähigkeit wurde zum zentralen Ziel der europäischen Integration, wobei neoliberale Politiken in den EU-Institutionen verankert wurden und staatliche Handlungsspielräume eingeschränkt blieben (Jessop, 2006).

Über einen längeren Zeitraum fanden protektionistische und staatlich interventionistische Maßnahmen auf EU-Ebene somit keine Mehrheit. Auch einflussreiche Länder wie Frankreich, die historisch gesehen solchen merkantilistischen Tendenzen immer eher offen gegenüberstanden, konnten diese neoliberale Hegemonie nicht verändern (E. Cohen, 2007). Dies lag vor allem am Widerstand der deutschen Bundesregierung gegen tiefgreifende Reformen der europäischen

Wettbewerbs-, Finanz- und Industriepolitik, selbst nach der Eurozonenkrise. Aus Sicht des exportorientierten deutschen Hegemonialblocks überwogen die wirtschaftlichen Vorteile von freiem Wettbewerb, offenem Handel und ungehinderten Investitionen die möglichen Gewinne einer stärkeren staatlichen Steuerung. Dies galt lange Zeit auch im Hinblick auf die immer enger werdenden Wirtschaftsbeziehungen zu China (Germann, 2023).

Insbesondere nach der globalen Finanzkrise 2008 vertieften sich die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und China. Vor allem nach der Eurokrise begrüßten viele europäische Regierungen chinesische Direktinvestitionen, die für krisengeplagte Unternehmen als wichtige Kapitalquelle galten (Meunier, 2014). Diese Investitionen nahmen stark zu und erreichten 2016 ihren Höhepunkt (Gräf & Schmalz, 2026). Gleichzeitig wuchs die Kritik an unfairen Wettbewerbsbedingungen, staatlicher Unterstützung chinesischer Unternehmen und eingeschränktem Marktzugang für europäische Firmen in China (Europäische Handelskammer in China, 2017; Europäische Kommission, 2019). Zusätzlich gewannen geopolitische Überlegungen an Bedeutung. Faktoren wie die US-chinesischen Handelskonflikte, sicherheitspolitische Bedenken und die protektionistische Handelspolitik der USA unter Trump führten zu einer Neubewertung der europäischen Wirtschaftspolitik (Gräf & Schmalz, 2026).

Der erste zentrale Wendepunkt, welcher zum Umdenken in der deutschen Regierung führte, war die Übernahme des deutschen Robotikherstellers KUKA durch den chinesischen Konzern Midea im Jahr 2016 (Di Carlo & Schmitz, 2023). Der Deal machte deutlich, dass Deutschland und die EU kaum Instrumente besaßen, um strategisch sensible Übernahmen zu verhindern. In der Folge setzte sich die Bundesregierung für strengere Investitionskontrollen ein, zunächst national und später auf EU-Ebene. Auch andere Schlüsselakteure in Deutschland, wie der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), welcher zuerst noch stark an markoliberalen Ideen festhielt, begann, wie ein immer größer werdender Teil der deutschen Industrie, Chinas wachsende Konkurrenz kritischer zu sehen (Gräf & Schmalz, 2026).

Ein zweiter Wendepunkt ereignete sich Anfang 2019, als das Fusionsvorhaben der beiden führenden europäischen Bahnkonzerne Alstom (Frankreich) und Siemens (Deutschland) scheiterte. Die geplante Fusion wurde letztlich von der damaligen EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager auf Grundlage des europäischen Wettbewerbsrechts untersagt, wodurch der politische Handlungsdruck auf die deutsche Bundesregierung weiter erhöht wurde. Für viele deutsche Politiker:innen sowie für den BDI wurde dieser Fall zu einem zentralen Beispiel für die als problematisch wahrgenommene Funktionsweise der neoliberalen EU-Wettbewerbspolitik. Aus ihrer Sicht verhinderte das bestehende Wettbewerbsrecht die Entstehung eines starken deutsch-französischen Industriekonzerns, der international konkurrenzfähig gewesen wäre (Schneider, 2023).

Den letzten Wendepunkt für Deutschland stellte die Covid-19-Pandemie Anfang 2020 da. Die Erfahrungen aus der Pandemie verdeutlichten die starke Abhängigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten von internationalen Lieferketten, vor allem, aber nicht nur, bei medizinischen Produkten aus China (Gräf & Schmalz, 2026). Es wurde dabei deutlich, dass diese ungleichen wirtschaftlichen Verflechtungen auch in Zukunft zu politischen Spannungen führen könnten, was die Beschleunigung einer Neuausrichtung der europäischen Industriepolitik unabdinglich machte (Borrell, 2020).

Diese Wendepunkte änderten die deutsche Meinung nicht über Nacht. Erste eindeutige Anzeichen für einen veränderten Kurswechsel der, innerhalb der EU wichtigen, deutschen Meinung setzten schon im Jahr 2017 ein, als das deutsche Bundesministerium für Wirtschaft mehrere Änderungen am deutschen Außenwirtschaftsrecht einführte, um die sektorübergreifende Investitionskontrolle zu verschärfen. Gleichzeitig schloss sich Deutschland mit Italien und Frankreich zusammen, um sich für eine einheitliche europäische Investitionskontrolle einzusetzen (Chan & Meunier, 2022). Im Februar 2020 führten die Ereignisse der drei Wendepunkte auch dazu, dass sich die traditionell ordoliberal geprägte deutsche Regierung gemeinsam mit Frankreich, Italien und Polen dafür aussprach, die Leitlinien zur EU-Fusionskontrolle zu reformieren. Konkret forderten diese Staaten, die Marktstellung von Unternehmen künftig stärker im globalen Wettbewerb zu bewerten und nicht mehr ausschließlich innerhalb des EU-Binnenmarkts. Dieser Vorstoß wurde von einer breiten Allianz unterstützt, zu der neben dem BDI auch Industriegewerkschaften und die Mehrheit der politischen Parteien zählten (Gräf & Schmalz, 2026). Insgesamt begann die EU sich gegenüber ihren Handelspartner:innen langsam neu zu positionieren, weg vom vorherrschenden marktliberalen Paradigma und hin zu mehr Protektionismus (Babic et al., 2023). Prominenteste Ergebnisse dieser langsamen Transformation sind dabei die zwischen 2020 und 2023 neue etablierten Schutzmechanismen. Dazu zählt das FDI-Investment screening, die Foreign Subsidies Regulation und das International Procurement Instrument. Diese neuen Maßnahmen verstärken die protektionistischen und interventionistischen Tendenzen, die bis dahin vor allem im Ausbau von IPCEI zu erkennen waren (Gräf & Schmalz, 2026).

Es lässt sich also beobachten, dass die zunehmende Geopolitisierung des Handels dazu führte, dass neue politische Koalitionen innerhalb Europas geformt wurden. Dies eröffnete neomerkantilistischen sowie sozial orientierten Akteuren die Möglichkeit, den bislang dominierenden, in die europäische Integration eingebetteten neoliberalen hegemonialen Kompromiss grundlegend infrage zu stellen (Schmitz & Seidl, 2023). Dabei gab es unterschiedlich schnelle Entwicklungen bei der Abkehr von neoliberalen Ideen, was durchaus in unterschiedlichen Vergangenheiten der Mitgliedstaaten liegt und damit auch in den damaligen wirtschaftlichen und politischen Ausgangssituationen, denen sie sich gegenüberstehen. Am Beispiel eines Investitionsscreening-Mechanismus (ISM) lässt sich dies gut zeigen. Auf europäischer Ebene wurde bereits 2012 erstmals über die Einführung eines ISM diskutiert. Diese

Debatte ging vor allem von einflussreichen EU-Vertreter:innen aus Italien und Frankreich aus, wurde damals aber noch von Deutschland abgelehnt. Tatsächlich führte Italien dennoch bereits 2012 einen solchen Mechanismus ein, während Frankreich 2014 mit dem sogenannten *Montebourg-Dekret* Investitionskontrollen etablierte. Die deutsche Bundesregierung begann erst 2017, einen gesamteuropäischen ISM aktiv zu unterstützen. Infolge dieses Kurswechsels wurde schließlich 2019 ein ISM auf EU-Ebene eingeführt (Gräf & Schmalz, 2026).

Auch der Brexit dürfte Mitte der 2010er Jahre für deutliche Verschiebungen in der innereuropäischen Machtbalance gesorgt haben, wobei dieser Effekt umstritten ist. Auf der einen Seite herrscht die Meinung, dass sich infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs (VK) die Machtverhältnisse zugunsten Deutschlands und vor allem Frankreichs verschoben hätten. Besonders kritisch ist dabei, dass ohne den britischen Einfluss zentrale Prinzipien wie fiskalische Verantwortung, Freihandel und EU-Erweiterung an Gewicht verlieren könnten (Brattberg et al., 2020; Schneider-Petsinger, 2019). Es muss allerdings erwähnt werden, dass diese Bewertungen die EU-Handelspolitik so behandeln, als ließe sich der Einfluss des VK isoliert herausnehmen. Ausgehend von der traditionell liberalen Haltung des VK wird deshalb angenommen, dass dessen Austritt zwangsläufig zu mehr Protektionismus in der EU führen müsse. Ein solcher statischer Ansatz lässt dabei allerdings zentrale andere Dynamiken außer Acht (De Ville & Siles-Brügge, 2019).

Zusammenfassend lässt sich erkennen, dass sich die geopolitische Lage in der EU seit 2014 erneut deutlich verschärft hat, wodurch eine Rückkehr zu interventionistischer Industriepolitik begünstigt wurde. Dies erklärt auch, wieso die IPCEI-Ausnahme, trotz der komplexen Beantragungsbestimmungen, so aktiv genutzt wird. Zwischen 2018 und 2024 wurden über 37,2 Milliarden Euro an staatlichen Subventionen genehmigt, die im Rahmen von 10 IPCEI an 247 Unternehmen ausgeschüttet werden sollen (Europäische Kommission, o. J.-c). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie diese veränderten globalen Rahmenbedingungen den Prozess der Überarbeitung des IPCEI-Instruments im Jahr 2021 beeinflusst haben. In Abschnitt 5 wird daher detailliert auf das Feedback im Rahmen der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung 2021 eingegangen und analysiert, welche Positionen von welchen Akteuren vertreten wurden. Anschließend wird in Abschnitt 6 erläutert, wie der 2021 gefundene Kompromiss zustande kam und welche Begrifflichkeiten dabei eine besondere Rolle spielten.

5. Die Konfliktpositionen (Akteursanalyse)

In diesem Abschnitt wird zunächst ein kurzer quantitativer Überblick über die Positionen der Akteure im Feedbackprozess zur Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung gegeben, gefolgt von einer ausführlichen qualitativen Analyse. Anschließend werden die drei gebildeten Akteursgruppen näher beschrieben, bevor die wichtigsten Akteure den zuvor definierten Gruppen zugeordnet werden.

Die Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung von 2021 hatte zum Ziel, die Regeln für staatliche Förderungen im Rahmen von IPCEI klarer und praxisnäher zu gestalten, da diese über die Jahre wiederholt Anlass zu Kritik gegeben hatten. Darüber hinaus sollte die Einbindung weiterer EU-Strategien, etwa der Industrial Strategy, der SME Strategy oder des European Green Deal, gestärkt werden. Insbesondere in den Bereichen Innovation, Ausbau europäischer Wertschöpfungsketten sowie bei der Erschließung von Schlüsseltechnologien wie Batteriezellen, Mikroelektronik und Wasserstoff sollen gezielte Fördermaßnahmen dort ansetzen, wo Marktkräfte allein nicht ausreichen, um weitreichende Innovationen voranzutreiben. Ein zentrales Anliegen war zudem die Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen nationalen Fördermaßnahmen und einem weiterhin funktionierenden Wettbewerbsrecht. Darüber hinaus sollten die Transparenz bei der Projektauswahl sowie die Anforderungen an grenzüberschreitende Kooperationen weiter gestärkt werden (Europäische Kommission, o. J.-a).

Die tiefgreifendste Meinungsverschiedenheit zeigte sich insbesondere in der Frage, in welchem Umfang einzelnen Unternehmen staatliche Beihilfen gewährt werden dürfen, ohne den Binnenmarkt zu verzerren. Mit Blick auf die inhaltliche Ausrichtung dieser Arbeit wurden die zentralen Kategorien einerseits entlang von Machtasymmetrien und andererseits entlang industriepolitischer Zielsetzungen entwickelt. Die erste Hauptkategorie konzentriert sich auf Macht- und Interessenkonflikte, die aus einer neogramscianischen Perspektive besonders relevant sind. Die Kategorie *Nationale vs. europäische Kompetenzverteilung* beleuchtet den Wettbewerb staatlicher und supranationaler Akteure um Definitionsmacht und Förderhoheit. Der Code *Zentrum vs. Peripherie* macht sichtbar, wie Ressourcen, Innovationspotenziale und politische Prioritäten zwischen Kernstaaten und peripheren Mitgliedstaaten verteilt sind. Bei der Kategorie *Konflikte um technologische Priorisierung* zeigt sich, welche Industriezweige als strategisch bedeutsam gelten und welche Akteure besonders von EU-Förderungen profitieren. Schließlich offenbart die Kategorie *TNCs vs. KMUs* (Transnationale Unternehmen vs. klein- und mittelständische Unternehmen) bestehende Spannungen zwischen global agierenden Großunternehmen und kleineren, lokal verankerten Akteuren, die bei der Vergabe von Fördermitteln häufig ungleich behandelt werden.

Die ausgewählten Codes der zweiten Hauptkategorie, den industriepolitischen Zielsetzungen, ermöglichen Rückschlüsse auf die grundlegenden ideologischen Positionen der Akteure und dienen damit ihrer möglichst eindeutigen Einordnung. Die Kategorien *Grundsätzliche Einstellungen und Zielsetzungen gegenüber IPCEI* sowie *Offenheit und Teilnahmemöglichkeiten vs. Schutz von Technologie und Intellectual Property* erlauben es, die geoökonomischen und geopolitischen Ziele sowie die Prioritäten der analysierten Akteure zu identifizieren. Für die neogramscianische Analyse ist dies zentral, um die hegemoniale Logik politischer Entscheidungen nachvollziehen zu können. Die Kategorie *Regulierung vs. Deregulierung* beleuchtet die ideologischen Auseinandersetzungen über den Umfang staatlicher Eingriffe, während *Strategische Fokussierung vs. Breite Beteiligung* die Selektionsmechanismen bei der Förderung von Projekten verdeutlicht. Aus neogramscianischer Perspektive wird hier sichtbar, wie Machtstrukturen die Verteilung von Ressourcen steuern und bestimmte Industrien oder Technologien hegemonial privilegiert werden. Die Kategorie *Technologische Führerschaft und Digitalisierung* erfasst die strategische Selbstverortung der EU im globalen Innovationswettbewerb und zeigt auf, wie technologische Dominanz als Instrument der Hegemonie sowie als Mittel zur Stabilisierung wirtschaftlicher Macht eingesetzt wird. Die Kategorien *Nachhaltigkeit und Green Deal* sowie *Soziale Verantwortung und Rechte von Arbeitnehmenden* geben zudem Einblicke in die Integration ökologischer und sozialer Standards in die Industriepolitik. Aus neogramscianischer Sicht wird dadurch deutlich, welche gesellschaftlichen Kräfte und Interessen in politische Gestaltungsprozesse einbezogen oder marginalisiert werden und auf welche Weise soziale Legitimität hergestellt wird.

5.1. Quantitativer Überblick

Zur ersten Einordnung der analysierten Dokumente dient eine quantitative Auswertung. Diese zeigt teilweise deutliche Unterschiede in der Intensität bei der Auseinandersetzung der behandelten Themen. Jeder in einem Dokument vorkommende Code wurde dabei nur einmal gezählt. Zudem wurden die unterschiedlichen Gruppengrößen (Unternehmen und Mitgliedstaaten: 19, Organisationen: 40) ausgeglichen. Die Spanne der vorkommenden Nennungen der Codes reicht von 5,6% bis 88,9%. Die Einteilung in Unternehmen, Organisationen und Mitgliedstaaten wurde aus dem Feedbackprozess der Europäischen Kommission übernommen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass unter dem Begriff *Organisationen* sowohl unternehmensnahe als auch staatliche Einrichtungen sowie Nichtregierungsorganisationen wie Gewerkschaften oder Umweltverbände subsumiert werden.

	Unternehmen	Organisationen	Mitgliedstaaten
Machtasymmetrien			
Nationale vs. Europäische Kompetenzverteilung	27,80%	41,50%	44,40%
Zentrum vs. Peripherie	5,60%	19,50%	44,40%
Konflikte um technologische Priorisierung	77,80%	36,60%	27,80%
TNCs vs. KMUs	50,00%	80,50%	77,80%
Industriepolitische Zielsetzungen			
Grundsätzliche Einstellungen und Zielsetzungen gegenüber IPCEI	88,90%	85,40%	77,80%
Offenheit & Teilnahmemöglichkeit vs. Schutz von geistigem Eigentum	88,90%	80,50%	83,30%
Regulierung vs. Deregulierung	50,00%	65,90%	33,30%
Strategische Fokussierung vs. Breite Beteiligung	33,30%	65,90%	50,00%
Technologische Führerschaft & Digitalisierung	61,10%	68,30%	44,40%
Nachhaltigkeit & Green Deal	88,90%	80,50%	55,60%
Soziale Verantwortung & Rechte von Arbeitnehmenden	38,90%	36,60%	11,10%

Tabelle 1: Häufigkeiten der Kodierungen

Besonders auffällig sind auch die Unterschiede in der nationalstaatlichen Repräsentation des Feedbackprozesses. Deutschland ist hierbei mit Abstand am stärksten vertreten, gefolgt von europäischen Organisationen, die gesamteuropäische Interessen repräsentieren. An dritter und vierter Stelle stehen Italien und Frankreich, was angesichts ihrer wirtschaftlichen Bedeutung erwartbar ist. Österreich folgt auf Platz fünf und weist gemessen an seiner Größe eine vergleichsweise hohe Zahl an Stellungnahmen auf. Mit jeweils drei Feedbackantworten schließen sich Dänemark, Schweden und Finnland an. Auf Platz neun folgen global agierende Organisationen. Spanien liegt mit lediglich zwei Statements auf Rang zehn, was für ein Land dieser Größe als gering zu bewerten ist. Danach folgen Belgien, Polen, Portugal sowie das erste Nicht-EU-Land Norwegen mit jeweils zwei Beiträgen. Auch Unternehmen und Organisationen aus den USA und dem Vereinigten Königreich haben Stellungnahmen abgegeben. Den Abschluss bilden Bulgarien, Irland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande und die Slowakei, die jeweils mit einem Statement vertreten sind.

Länder	Unternehmen	Organisationen	Mitgliedstaaten	Gesamt
Deutschland	7	8	1	16
Europa	0	12	0	12
Italien	4	3	1	8
Frankreich	2	4	1	7
Österreich	2	2	1	5
Dänemark	0	2	1	3
Schweden	0	2	1	3
Finnland	0	2	1	3
Global	0	3	0	3
Spanien	1	0	1	2
Belgien	0	1	1	2
Polen	0	1	1	2
Portugal	0	1	1	2
Norwegen	0	1	1	2
USA	2	0	0	2
Vereinigtes Königreich	0	1	0	1
Bulgarien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Slowakei	0	0	1	1

Tabelle 2: Nationalstaatliche Repräsentationen des Feedbackprozesses

5.2. Qualitative Interpretation

Im Anschluss erfolgt eine qualitative Auswertung der Codes. Ziel ist es, die generellen Positionen von Unternehmen, Organisationen und Mitgliedstaaten sichtbar zu machen, soweit diese heterogenen Akteure gemeinsame Tendenzen aufweisen. Darüber hinaus werden auffällige Entwicklungen sowie spezifische Anmerkungen einzelner oder mehrerer Akteure herausgestellt, sofern sie für die Analyse dieser Arbeit von Relevanz sind. Die Kategorie Finanzkapital vs. Produktives Kapital wurde nicht ausgewertet, da hierfür zu wenige Textstellen kodiert wurden.

5.2.1. Machtasymmetrien

5.2.1.1. Nationale vs. Europäische Kompetenzverteilung

Beim Code *Nationale vs. Europäische Kompetenzverteilung* wurden alle Textstellen erfasst, die entweder mehr Kompetenzen und Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten fordern oder eine stärkere Entscheidungsmacht der Kommission befürworten. Bei den Unternehmen liegen drei relevante Antworten vor (zwei national orientierte, eine unentschiedene). Insgesamt zeigt sich die Tendenz, dass Unternehmen eine stärkere Entscheidungskompetenz bei den Mitgliedstaaten und eine

geringere Rolle der Kommission bevorzugen oder zumindest eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und Kommission fordern.

Von den Organisationen wurden 14 relevante Antworten ausgewertet (neun national orientierte, zwei unentschiedene und drei europäisch ausgerichtete). Organisationen mit einer primär nationalen Perspektive argumentieren, dass die Finanzierung von IPCEI durch die Mitgliedstaaten erfolgt und diesen daher ein größeres Mitspracherecht als der Kommission eingeräumt werden sollte, etwa im Hinblick auf die Anwendung des Claw-back-Mechanismus. Diese Haltung wird unter anderem folgendermaßen formuliert: “The Commission’s influence should be limited to aspects of European strategies and political targets [...]” (Bitkom, 2021:4). Bitkom ist ein wichtiger deutscher Digitalverband und größter europäischer Think Tank zu Digitalthemen mit mehr als 2300 Unternehmen als Mitglieder (Bitkom, o. J.). Von besonderer Bedeutung für diese Gruppe ist jedoch die Forderung, dass IPCEI unter keinen Umständen gefördert werden dürften, wenn dies zu einer Umverteilung von Arbeitsplätzen innerhalb der EU führen könnte. Sechs von neun Antworten enthalten diesen Aspekt ausdrücklich. Organisationen, die als unentschieden kategorisiert wurden, betonen vor allem den Bedarf an einer klareren Rollenverteilung der Kommission im Gestaltungs-, Auswahl- und Governanceprozess von IPCEI. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass durch IPCEI generierte: „[...] Gewinne nicht ins außereuropäische Ausland überführt werden können sollten und der staatlich geförderte Gewinn im jeweiligen Förderland reinvestiert werden sollte” (Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), 2021:3-4). Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag ist die Dachorganisation der 79 Industrie- und Handelskammern und vertritt somit indirekt mehr als 3 Millionen Unternehmen in Deutschland. Dabei setzt sich diese Organisation „für Rahmenbedingungen ein, die Wachstum, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen – von einer verlässlichen Wirtschaftspolitik über bezahlbare Energie bis hin zu moderner Infrastruktur und offenen Märkten“ (DIHK, o. J.). Organisationen mit einer explizit europäischen Perspektive, wie der BDI, ClientEarth und die Industriellenvereinigung (IV) unterstreichen hingegen, dass eine starke Rolle der EU-Ebene für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und der technologischen Souveränität Europas von zentraler Bedeutung sei. Ein zweites Themenfeld, in dem der Kommission ein erweiterter Handlungsspielraum zugesprochen wird, betrifft den Umweltschutz: “If the Commission has doubts about the compliance of an activity with environmental law, it should open a formal investigation [...]” (ClientEarth, 2021:4). ClientEarth ist eine international tätige Umweltschutzorganisation (ClientEarth, o. J.).

Bei den Mitgliedstaaten liegen sieben relevante Antworten vor (drei national orientierte, eine unentschiedene und drei europäisch ausgerichtete). Dänemark und Finnland vertreten eine klar nationale Position und sprechen sich entschieden gegen jede Form von Standortverlagerung infolge von IPCEI-Förderungen aus: “It is our opinion that State aid must never lead to the relocation of a

product activity or any other activity within the EU” (Dänemark, 2021:5). Schweden lehnt ebenfalls eine stärkere Rolle der Kommission ab und betont, dass diese nicht in das Recht der Mitgliedstaaten eingreifen solle, staatliche Beihilfen zu gewähren. Die Niederlande nehmen eine ambivalente Position ein. Einerseits wird ein größerer Handlungsspielraum der Kommission befürwortet, andererseits wird jede Form der Umverteilung von Arbeitsplätzen klar abgelehnt: “Relocation as a result of State aid is a disagreeable effect that must be prevented by definition” (Niederlande, 2021:7). Die Mitgliedstaaten Österreich, Deutschland und Spanien sprechen sich hingegen insgesamt für eine stärkere Rolle der Kommission aus. Österreich zeigt dabei als einziger Akteur eine gewisse Offenheit gegenüber einer innereuropäischen Umverteilung von Arbeitsplätzen, während Deutschland eine restriktivere Haltung einnimmt und insbesondere Standortverlagerungen ablehnt, die als Bedingung für die Gewährung staatlicher Beihilfen gefordert würden. Periphere Mitgliedstaaten, die von einer solchen Umverteilung von Arbeitsplätzen profitieren würden, haben sich nicht positioniert.

5.2.1.2. *Zentrum vs. Peripherie*

Der zweite Code *Zentrum vs. Peripherie*, umfasst Aussagen zu ungleichen geografischen, finanziellen und größenspezifischen Ausgangsbedingungen. Kein Unternehmen äußerte sich in einer Weise, die dieser Kategorie zugeordnet werden konnte. Demgegenüber sprachen sich vier Organisationen aus Belgien, Dänemark sowie auf europäischer und globaler Ebene für eine stärkere Berücksichtigung der Peripherie aus. Im Mittelpunkt standen dabei insbesondere die Belange finanziell schwächerer, kleinerer sowie geografisch abgelegener Akteure.

Die Mitgliedstaaten stellen die zentralen Akteure in dieser Kategorie dar. Acht der 19 Mitgliedstaaten äußerten sich hierzu. Auffällig ist, dass Staaten in der Regel, aber nicht ausschließlich, jene Aspekte hervorheben, die ihre jeweils eigene strukturell nachteilige Position betreffen. So weisen Bulgarien und Portugal, zwei Länder mit vergleichsweise wenigen EU-Nachbarstaaten und einer eher peripheren geografischen Lage, auf die Notwendigkeit hin, Regelungen zu schaffen, die diesen Umständen stärker Rechnung tragen: “We believe that special consideration should be given [...] to peripheral Member States with a limited number of borders [...]” (Portugal, 2021:1). Kleinere Mitgliedstaaten wie Finnland, die Niederlande oder Schweden thematisieren insbesondere die Teilhabechancen kleiner Länder an IPCEI. Dabei wird unter anderem auf begrenzte administrative Kapazitäten verwiesen: “Smaller Member States will have smaller staffs which will make guiding multiple IPCEI simultaneously challenging” (Niederlande, 2021:2). Norwegen, das zwar nicht Mitglied der EU ist, jedoch am IPCEI-Regelwerk teilnimmt, hebt zudem die Bedeutung eines fairen Zugangs zu relevanten Informationen, auch für Nicht-EU-Mitgliedstaaten, hervor. Das am häufigsten angesprochene Thema, in sechs der acht Stellungnahmen, betrifft die potenziell geringeren Beteiligungschancen von Unternehmen aus

Mitgliedstaaten mit begrenzten finanziellen Ressourcen. Bemerkenswert ist hierbei, dass diese Problematik nicht nur von üblicherweise als finanziell schwächer eingeschätzten Mitgliedstaaten wie Polen, Portugal und Spanien thematisiert wird, sondern auch von wirtschaftlich stärkeren Ländern wie Finnland, den Niederlanden oder Schweden. Dies wird in folgendem Zitat deutlich: “Potentially, this makes that some Member States will be better positioned to deal with and benefit from IPCEIs than others, even proportionally. This may strengthen those Member States with ‘big discretionary coffers’ and exacerbate an unlevel playing field within the EU” (Niederlande, 2021:2). Diese Länder können beispielsweise staatliche Abteilungen leichter finanzieren, welche sich lediglich mit dem IPCEI-Regelwerk auseinandersetzen, um dadurch eigenen Unternehmen beim Bewerbungsprozess zu helfen, oder haben Vorteile, wenn es um die generelle Auszahlung von IPCEI-Beihilfen geht. Allerdings muss auch beachtet werden, dass diese kleinen aber wohlhabenden Länder bei der absolute Finanzierungsstärke natürlich nicht mit Deutschland und Frankreich mithalten können.

5.2.1.3. Konflikte um technologische Priorisierung

Beim Code *Konflikte um technologische Priorisierung* wurden Textstellen markiert, in denen das IPCEI-Instrument mit spezifischen Industriezweigen in Verbindung gebracht wurde. In diesem Bereich lassen sich zwei zentrale Trends identifizieren. Erstens äußerten sich Unternehmen und Organisationen überwiegend zu spezifischen Wirtschafts- und Technologiesektoren, während die Mitgliedstaaten eher eine makroökonomische Perspektive einnahmen und nur selten auf einzelne Industriezweige eingingen. Zweitens stellte Wasserstoff, einschließlich der damit verbundenen Technologien, das mit Abstand dominante Thema dar.

Insgesamt erwähnten 18 Stellungnahmen Wasserstoff als zentrales Element, wobei sowohl dessen Produktion und Transport als auch der indirekte Einsatz, etwa bei der Herstellung von CO₂-armem Stahl, thematisiert wurden. Dies dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass Wasserstoff von der Kommission explizit als strategischer Schwerpunkt definiert wurde. Darüber hinaus wurden Technologien im Kommunikationsbereich in vier Antworten ausdrücklich genannt, mit einem besonderen Fokus auf Cloud-Infrastrukturen, Edge Computing und Open RAN (Radio Access Network). Der Mobilitätssektor wurde in fünf Stellungnahmen thematisiert, wobei insbesondere Elektromobilität und autonomes Fahren im Mittelpunkt standen. Ebenfalls in fünf Antworten erwähnt wurde die Produktion von CO₂-armem Stahl. Weitere Erwähnungen entfielen auf den Schiffbau (zwei Stellungnahmen) sowie auf Solarenergie, den Verteidigungsbereich und die Sicherung von Grundressourcen, die jeweils in einer Antwort aufgegriffen wurden.

5.2.1.4. TNCs vs. KMUs

Der letzte Code innerhalb der erste Hauptkategorie, *TNCs vs. KMUs*, bezieht sich auf Aussagen, welche sich auf die Unternehmensgröße beziehen. Wenn es um die Berücksichtigung von KMU geht, treten insbesondere Organisationen und Mitgliedstaaten als die stärksten Befürworter:innen einer gezielten Einbindung dieser Akteursgruppe hervor. Dabei ist zu beachten, dass keine Organisation vertreten ist, die sich auf die Repräsentation von KMU fokussiert. Dennoch wird in zahlreichen Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass die bislang vorgeschlagenen Maßnahmen voraussichtlich nicht ausreichen, um eine zufriedenstellende Beteiligung von KMU sicherzustellen. Entsprechend werden attraktivere und niedrigschwellige Rahmenbedingungen für die Teilnahme von KMU und Start-ups an IPCEI gefordert, die mit geringeren administrativen Hürden verbunden sind. Ein konkreter Vorschlag lautet etwa: “We recommend to consider alternative, simplified notification paths, e.g. a fast-track or second accession window later in the process for SMEs which exempts SMEs from certain procedural burdens” (Österreich, 2021:5).

Darüber hinaus betonen viele Organisationen die Notwendigkeit zusätzlicher Unterstützungsmaßnahmen, um KMU eine faire Teilhabe zu ermöglichen. Genannt werden hierbei insbesondere Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung, Schulungsangebote sowie gezielte Unterstützung bei der Ausarbeitung von Projektanträgen. Gleichzeitig wird in einigen Stellungnahmen auf potenzielle Risiken für KMU hingewiesen, etwa im Hinblick auf Abhängigkeitsverhältnisse oder Wettbewerbsverzerrungen: “Attention must also be paid to avoid scenarios where SMEs are over-reliant on their customer receiving IPCEI state aid, or where the IPCEI instrument leads to reduced competition or imbalances in the supply chain” (DigitalEurope, 2021:1-2). DigitalEurope repräsentiert 120 global agierende Unternehmen, sowie 43 nationale Branchenverbände aus ganz Europa. Sie setzen sich für ein regulatorisches Umfeld ein, das es europäischen Unternehmen ermöglicht, von digitalen Technologien zu profitieren und erfolgreich zu sein. Ihr Ziel ist es, dass die europäische Wirtschaft wächst sowie die weltweit besten digitalen Talente und Technologieunternehmen anzuziehen und langfristig zu binden (DigitalEurope, o. J.). Darüber hinaus wurden auch neue Ansätze eingebracht, wie etwa der Vorschlag, Quoten für die Teilnahme von KMU an IPCEI einzuführen, die sich am prozentualen Anteil von KMU im jeweiligen Geschäftsfeld orientieren. In der Frage, ob IPCEI auch ausschließlich von KMU beziehungsweise Start-ups umgesetzt werden sollten, gehen die Meinungen auseinander. Eine Mehrheit der Akteure vertritt die Auffassung, dass KMU primär eine unterstützende Rolle in spezifischen Nischenmärkten einnehmen sollen. Andere befürworten hingegen eine Anpassung der IPCEI-Regeln, die auch die Durchführung reiner KMU-IPCEI ermöglichen würde.

Eine kleinere Gruppe von Organisationen positioniert sich weder klar für noch gegen eine stärkere KMU-Einbindung. Diese Akteure betonen zwar grundsätzlich eine positive Haltung gegenüber der Beteiligung von KMU, weisen jedoch darauf hin, dass IPCEI aufgrund ihres Umfangs und ihrer Komplexität in der Regel nur von großen Unternehmen umgesetzt werden könnten. Entsprechend sollte der Fokus auf großen Unternehmen liegen, während KMU nur dann eingebunden werden sollten, sofern dies ohne Beeinträchtigung der Projektumsetzung möglich ist: “[...] the focus of IPCEIs should be projects which are considerably large in significance and investment. While addressing partners which can manage both” (Verband der Chemischen Industrie (VCI), 2021:2). Der VCI ist ein deutscher Wirtschaftsverband der chemischen und pharmazeutischen Industrie und vertritt 2300 Unternehmen. Er sichert die Zukunft von Investitionen in Deutschland und vertritt die Interessen von mittelständischen Unternehmen und Großkonzernen (VCI, o. J.). Eine kritischere Position gegenüber KMU wird in folgender Stellungnahme deutlich: “[...] given the high requirements, complexity, duration and especially the high investment needs of companies in R&D&I and FID [first industrial deployment], SME involvement in IPCEI projects is often challenging. It is important that this does not delay and slow down the achievement of project objectives [...]” (Industriellenvereinigung (IV), 2021:1). Die österreichische IV vertritt 5.000 Mitglieder aus produzierendem Bereich, Kreditwirtschaft, Infrastruktur und industrienaher Dienstleistung, wobei vor allem Großkonzerne Mitglieder sind (IV, o. J.). Vor diesem Hintergrund spricht sich dieser Akteur ausdrücklich gegen verbindliche Kriterien zur Einbindung von KMU aus.

Nur wenige Unternehmen äußern sich explizit zugunsten einer stärkeren Fokussierung auf große Unternehmen. Diese argumentieren vor allem mit dem Umfang und der finanziellen Dimension von IPCEI, mit denen KMU häufig nicht Schritt halten könnten: “IPCEI should only be used for projects which are considerably large in significance and investment and for partners which can manage both” (BASF, 2021:1). BASF ist ein global agierender Chemiekonzern mit Sitz in Deutschland und über 110.000 Mitarbeitenden (BASF, o. J.). Andere Unternehmensantworten enthalten darüber hinaus Forderungen, wonach unter bestimmten Umständen auch großen Unternehmen vergleichbare vereinfachte Teilnahmebedingungen eingeräumt werden sollten, wie sie ursprünglich für KMU vorgesehen sind. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die bisherigen IPCEI TNCs bevorzugten, wie beispielsweise eine Analyse der Confederation of Swedish Enterprise zeigte. Diese fanden heraus, dass 80% der empfangenden Unternehmen Großunternehmen sind, und nur 20% KMUs (Confederation of Swedish Enterprise, 2024). Eine Nicht-Thematisierung von KMU könnte also als Befürwortung des status quo angesehen werden.

5.2.2. Industriepolitische Zielsetzungen

5.2.2.1. Grundsätzliche Einstellungen und Zielsetzungen gegenüber IPCEI

Bei diesem Code wurden alle Aussagen berücksichtigt, welche Rückschlüsse auf die grundlegenden Einstellungen oder Zielsetzungen zu IPCEI schließen lassen. Die Antworten in dieser Kategorie lassen sich in drei Unterkategorien einteilen. In der ersten Unterkategorie (neoliberale Positionierung), werden IPCEI grundsätzlich sehr restriktiv bewertet, gelten jedoch unter bestimmten Voraussetzungen als legitim. Sie sollen nur unter strengsten Bedingungen gewährt werden, da eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs in jedem Fall zu vermeiden ist. Die Antworten dieser Gruppe bedienen sich einer ausgeprägt neoliberalen Terminologie und betonen, dass vorrangig andere politische oder wirtschaftliche Instrumente eingesetzt werden sollten, bevor auf IPCEI zurückgegriffen wird. Die zweite Unterkategorie kann als hybride Positionierung beschrieben werden. Hier werden IPCEI als grundsätzlich sinnvoll und richtig anerkannt, ihre Anwendung sollte jedoch auf Fälle klaren Marktversagens beschränkt bleiben. Gleichzeitig wird betont, dass der freie Markt nur minimal beeinflusst werden darf. Diese Kategorie stellt somit einen Mittelweg dar: IPCEI werden akzeptiert, aber nur vorsichtig und gezielt eingesetzt. Die dritte Unterkategorie verzeichnet klare neomerkantilistische Positionierungen. Antworten in dieser Gruppe sehen IPCEI als strategisch wichtig an und befürworten deren verstärkten Einsatz, beispielsweise zur Förderung der strategischen Autonomie. Hier stehen die aktive Gestaltung und Unterstützung durch staatliche Interventionen klar im Vordergrund (siehe 2.1).

Bei der Auswertung der Unternehmensantworten fällt auf, dass keine der Aussagen eindeutig der neoliberalen Positionierung zugeordnet werden konnte. Fünf von insgesamt sechzehn Unternehmen ließen sich hingegen in die hybride Positionierung einordnen. Dabei zeigt sich in diesen Positionierungen nahezu durchgehend ein ähnliches Argumentationsmuster. Einerseits betrachten die Unternehmen IPCEI als ein zentrales Instrument zur Stärkung der technologischen Souveränität und Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen, insbesondere vor dem Hintergrund staatlicher Beihilfen in China und den USA. Andererseits betonen sie, dass staatliche Unterstützungsmaßnahmen ausschließlich in Fällen von Marktversagen sowie unter strikter Einhaltung der beihilferechtlichen Vorgaben und des internationalen Rechts gewährt werden sollten. Diese Haltung wird exemplarisch in folgendem Zitat deutlich: “It is important to promote and foster value creation and economic activity in Europe as a business location and to achieve technological sovereignty in key industries and technologies while staying open and compliant with state aid rules and international trade law” (BASF, 2021:1).

Die Antworten von Unternehmen, die als rein neomerkantilistisch kategorisiert wurden, unterscheiden sich hiervon vor allem dadurch, dass diese einschränkenden Bedingungen, wie Marktversagen oder die Einhaltung beihilferechtlicher Vorschriften und des internationalen Rechts, nicht mehr explizit genannt werden. Gleichwohl bestehen auch innerhalb dieser Gruppe erhebliche Unterschiede hinsichtlich der geforderten Intensität und Reichweite von IPCEI-Beihilfen. Häufig wird dabei eine Ausweitung des Anwendungsbereichs von IPCEI gefordert, wie die folgenden beiden Aussagen verdeutlichen: “[...] securing access to raw materials should be considered as a criteria for eligibility since it is one of strategic EU’s objectives [...]” (Eramet, 2021:1). Eramet ist ein französisches multinationales Bergbau- und Metallurgieunternehmen. Zu seinen Kernprodukten zählen vor allem Nickel, Mangan, mineralische Rohstoffe und Lithium (Eramet, o. J.).

“Projects outside the EU, such in regions with the best conditions for wind and solar energy (e.g. Australia, South America, or Northern Africa), or in regions that are of geopolitical importance to the EU (e.g. Ukraine) should be eligible for investments, if these investments have positive effects on the European economy” (Siemens Energy, 2021:3). Siemens Energy ist ein Energieunternehmen mit Hauptsitz in Deutschland, das in rund 90 Ländern aktiv ist. Mit über 100.000 Mitarbeitenden deckt das Unternehmen die gesamte Energielandschaft ab – von konventioneller und erneuerbarer Stromerzeugung über Netzinfrastruktur und Energiespeicher bis hin zur Elektrifizierung komplexer Industrieprozesse (Siemens Energy, o. J.). Sowohl bei den rein neomerkantilistisch kategorisierten Antworten als auch bei jenen, die der hybriden Positionierung zugeordnet wurden, lässt sich feststellen, dass insbesondere kapitalintensive und hochtechnologische Industrien die weitreichendsten Forderungen formulieren. Dies betrifft vor allem Bereiche wie die Wasserstoffproduktion, die Halbleiterfertigung und die Stahlherstellung.

Die betrachteten Organisationen sind insgesamt deutlich diverser aufgestellt, was sich auch in der Heterogenität der beteiligten Akteure widerspiegelt. Besonders deutlich wird dies bei neoliberal kategorisierten Antworten. Diese eint die grundlegende Überzeugung von der Effizienz des Marktes oder die Präferenz für alternative Instrumente, wie die Trade Defence Instruments, Regelungen zu ausländischen Direktinvestitionen, sowie die im White Paper zu ausländischen Subventionen vorgeschlagenen Maßnahmen (Europäische Kommission, 2020b), die als besser mit den Prinzipien des freien Marktes vereinbar angesehen werden und dennoch zur Erreichung der angestrebten Ziele beitragen können. Diese Perspektive kommt in den folgenden Zitaten zum Ausdruck: “[...] Europe should excel by competing – on a level playing field – with the rest of the world. Not by closing Europe or by picking winners – but by fostering an internal market that allows business to scale-up and grow large organically” (Danish Chamber of Commerce, 2021:1). Die Danish Chamber of Commerce ist ein Netzwerk für dänische Unternehmen aus den Bereichen Handel, Dienstleistungen, IT, Transport,

Tourismus und Gesundheit. Die Organisation vertritt rund 18.000 Mitglieder sowie über 100 Branchenverbände und agiert als Wirtschafts- und Arbeitgeberverband. Sie setzt sich dafür ein, die Interessen ihrer Mitglieder auf nationaler und internationaler Ebene zu fördern und ein günstiges wirtschaftliches Umfeld zu gestalten (Danish Chamber of Commerce, o. J.). “[...] the political objective of reducing strategic dependencies is better achieved through enabling diversification in sourcing and strengthening structural components and framework conditions for a well functioning EU Single Market” (Association of Swedish Engineering Industries, 2021:2). Die Association of Swedish Engineering Industries ist die größte Organisation für die schwedische Industrie und Technologiebranche. Ihre 4.500 Mitgliedsunternehmen tragen zusammen etwa ein Drittel zu Schwedens Gesamtexporten bei. Die Organisation setzt sich dafür ein, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Mitglieder zu stärken und die Interessen der schwedischen Industrie sowohl national als auch international zu vertreten (Association of Swedish Engineering Industries, o. J.). Eine geografische Auffälligkeit innerhalb der neoliberalen Positionierungen besteht darin, dass diese überwiegend aus Dänemark, Schweden und Finnland stammt. Gleichwohl ist zu betonen, dass selbst diese Akteure IPCEI-Projekte in bestimmten Ausnahmefällen, wie beispielsweise im Kontext des Klimawandels, als legitim erachten.

Die als hybrid kategorisierten Organisationen bilden die zweitgrößte Gruppe. Sie eint die Auffassung, dass IPCEI aus drei zentralen Gründen notwendig seien: zur Stärkung der strategischen Autonomie Europas, zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, sowie zur Förderung technologischer Innovation. Diese Ziele sollen ihrer Ansicht nach jedoch ausschließlich im Rahmen der europäischen und internationalen Beihilferegeln verfolgt werden.

Die zahlenmäßig größte Gruppe stellen die neomerkantilistischen Organisationen dar. Auch sie beziehen ihre Haltung gegenüber IPCEI primär auf die Aspekte strategische Autonomie, Wettbewerbsfähigkeit und technologische Innovation, wobei Nachhaltigkeitsthemen ebenfalls eine relevante Rolle spielen. Im Unterschied zu den zuvor genannten Gruppen fordern diese Organisationen jedoch in der Regel eine Ausweitung der Anwendungsfälle von IPCEI und zeigen sich gegenüber möglichen negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt kaum oder nur in geringem Maße besorgt. Auffällig ist zudem, dass Akteure dieser Kategorie deutlich häufiger auf andere Staaten verweisen, die in direktem Wettbewerb mit europäischen Unternehmen stehen. Dabei werden die USA am häufigsten genannt, dicht gefolgt von China. Darüber hinaus finden auch Singapur, Taiwan und Südkorea Erwähnung. Diese Perspektive wird exemplarisch in folgendem Zitat deutlich: “Developing world-class capabilities by pooling resources and knowledge in integrated value chains will strongly reinforce Europe’s position in a globalised economy (and provide a reply to the call for more ‘European Champions’) and strengthen Europe’s technological sovereignty in a less secure and less rules-based

international environment” (IndustriALL, 2021:1). IndustriALL Global Union vertritt 50 Millionen Beschäftigte in 130 Ländern aus den Bereichen Bergbau, Energie und verarbeitendes Gewerbe. Die Organisation setzt sich weltweit für bessere Arbeitsbedingungen und Gewerkschaftsrechte ein und fördert Solidarität unter Arbeiterinnen und Arbeitern (IndustriALL, o. J.).

Bei den Mitgliedstaaten zeigt sich eine Mehrheit der als neomerkantilistisch kategorisierten Antworten. Die Niederlande, Schweden, Dänemark und Portugal stehen IPCEI insgesamt eher kritisch gegenüber und wurden mit einer neoliberalen Positionierung eingeordnet. Insbesondere die Niederlande und Schweden betonen ausdrücklich, dass es sich bei diesem Instrument um eine Ausnahme handeln müsse, die unter keinen Umständen zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen dürfe. Dies wird exemplarisch in der folgenden Stellungnahme verdeutlicht: “[...] it is important that it is clarified that IPCEI is an application of and not an exception from the state aid rules and that it does not entail a carte blanche from the application of the state aid rules as such. [...] IPCEI should not contribute to generally increased aid levels within the EU” (Schweden, 2021:1).

Die Mitgliedstaaten mit hybrider Positionierung umfassen Finnland und Irland. Diese Länder führen teilweise ähnliche Argumente wie die stärker neomerkantilistisch positionierten Mitgliedstaaten an, sprechen sich letztlich jedoch für restriktivere Anwendungsfälle von IPCEI aus. So betont Irland: “[...] through IPCEI, Europe can strengthen industry by accelerating the development and diffusion of new technologies, thereby ultimately securing our international competitiveness. [...] We have, and continue to, support the use of IPCEI as a tool only where there is a clear market or systemic failure.” (Irland, 2021:2).

Mitgliedstaaten wie Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Polen weisen hingegen ausgeprägte neomerkantilistische Tendenzen auf und befürworten, in unterschiedlichem Ausmaß, eine Ausweitung der IPCEI-Beihilfeausnahme. Dabei stellt insbesondere die Sicherung der strategischen Autonomie der EU wieder ein zentrales Argument dar, wie folgendes Zitat verdeutlicht: “[...] we recommend to add the overarching goal of ‘strategical industrial autonomy’ for the EU in order to take into account recent discussions on autonomy and sovereignty” (Österreich, 2021:2).

5.2.2.2. Offenheit & Teilnahmemöglichkeit vs. Schutz von Technologie & Intellectual Property

Die Kategorie wurde in drei Unterkategorien unterteilt. Zunächst wurden alle Äußerungen dazu betrachtet, wie offen und zugänglich das IPCEI-Instrument sein sollte. Anschließend, aufgrund einer hohen Äußerungsdichte, wurde untersucht, wie die Akteure die neue Regelung bewerten, nach der die Mindestanforderung von ursprünglich zwei Teilnehmenden aus verschiedenen Mitgliedstaaten auf mindestens vier Teilnehmende aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten erhöht wurde (Ausnahmen für

eine Genehmigung mit weniger Teilnehmenden bestehen weiterhin). Schließlich wurde die Meinung der Stakeholder zum Schutz des geistigen Eigentums analysiert.

Unternehmen standen dem übergeordneten Ziel grundsätzlich sehr positiv gegenüber, das IPCEI-Instrument möglichst offen zu gestalten und potenziell jedem Unternehmen aus jedem Mitgliedstaaten zugänglich zu machen. Deutlich negativer bewertete diese Akteursgruppe hingegen die neu eingeführte Anforderung, wonach nun mindestens vier Teilnehmende aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten beteiligt sein müssen. Die Unternehmen argumentieren, dass diese Voraussetzung den Prozess der Etablierung eines IPCEI erheblich verkompliziere und sich dadurch nachteilig auf die Kostenstruktur sowie den zeitlichen Aufwand dieser Projekte auswirke. Überraschenderweise äußerten sich nur wenige Unternehmen zum Thema des Schutzes geistigen Eigentums. Die Befürworter:innen eines stärkeren IP-Schutzes argumentieren dabei im Allgemeinen: “[...] best practice data and collaborative information should be reported to the EU stakeholders (alliance, European Commission) and between the participants in order to build an ecosystem for the respective strategic value chain of the IPCEI, sensitive data (project specific data, milestones, KPIs) should need to be reported to the actual grantor Member State only” (BASF, 2021:2). Andere Unternehmen positionieren sich bei diesem Thema neutraler und betonen die Notwendigkeit, eine angemessene Balance zwischen Informationsweitergabe und Schutz sensibler Daten zu wahren. Erwartungsgemäß sprach sich jedoch kein Unternehmen explizit positiv für eine weitgehende Informationsweitergabe aus.

Auch die Organisationen sprechen sich überwiegend für eine möglichst offene und teilhabefreundliche Ausgestaltung des IPCEI-Regelwerks aus, wenngleich es vereinzelt kritische Stimmen gibt. Diese äußern die Befürchtung, dass Vorgaben zur verpflichtenden Einbindung weiterer Akteure missbraucht werden könnten, um Projekte zu verzögern oder in ihrer Umsetzung zu behindern. Diese Sorge wird in folgendem Zitat deutlich: “The newly introduced requirement that all States should be given an ‘adequate opportunity to participate’ is excessive and could be used to slow down or even endanger the development of IPCEIs” (Aerospace, Security and Defence Industries Association of Europe (ASD), 2021:1). ASD ist die Interessenvertretung der europäischen Luft- und Raumfahrt-, Sicherheits- und Verteidigungsindustrie. Mit 28 großen europäischen Unternehmen und 23 nationalen Verbänden repräsentiert ASD insgesamt über 4.000 Unternehmen in 21 europäischen Ländern (ASD, o. J.).

Zwei befürwortende Organisationen schlagen darüber hinaus eine weitergehende Anpassung des Regelwerks vor, um die Umsetzung von IPCEI zu beschleunigen: “To speed up the implementation of IPCEIs, it would be recommended to allow for the launch of IPCEIs - open to all MS [Member states] - by an initial core group of MS and propose a procedure for other MS to join an existing IPCEI” (Verband der Chemischen Industrie, 2021:2). Ähnlich wie bei den Unternehmen lehnt auch die Mehrheit der

Organisationen die Erhöhung der Mindestanzahl beteiligter Unternehmen ab. Die Stellungnahme der IV bringt die ablehnende Haltung gegenüber diesem Vorschlag besonders prägnant zum Ausdruck: “Setting the criterion of a minimum number of member states too high could lead to the exclusion of useful and strategically relevant projects. [...] On a variety of topics, experience has shown that working with at least four member states [...] can be cumbersome. There is concern that this may create ‘artificial’ or constructed consortia” (Industriellenvereinigung, 2021:2). Gleichzeitig existieren jedoch auch Organisationen, die diese Verschärfung positiv bewerten. So wird etwa argumentiert, dass ein breiteres Teilnehmer:innenfeld potenzielle Marktverzerrungen reduzieren könne. In Bezug auf den Schutz geistigen Eigentums vertreten Organisationen schließlich eine weitgehend mit jener der Unternehmen übereinstimmende Position und sind für strikten Schutz von geistigem Eigentum.

Auch die Mitgliedstaaten stehen der generellen Offenheit von IPCEI überwiegend positiv gegenüber. Als zentrale Ergänzung wird jedoch häufig gefordert, die Transparenz zu erhöhen, sodass alle Mitgliedstaaten frühzeitig und eindeutig darüber informiert sind, wann ein IPCEI initiiert wird und welchen inhaltlichen Fokus es verfolgt. Diese Transparenzanforderung soll jedoch so ausgestaltet sein, dass sie nicht zu Verzögerungen im Projektverlauf führt. Hinsichtlich der neu eingeführten Mindestanforderung von vier Teilnehmenden aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten äußern sich Dänemark, die Niederlande sowie zwei weitere Mitgliedstaaten positiv. Teilweise wird sogar angeregt, diese Schwelle bei Forschungs- und Innovationsprojekten weiter anzuheben oder eine zusätzliche Vorgabe einzuführen, wonach mindestens zwei der vier beteiligten Unternehmen aus sogenannten *kleinen* Mitgliedstaaten stammen sollten. Österreich und Italien lehnen die Erhöhung hingegen ab, da sie befürchten, dass dadurch Projekte ineffizienter würden oder im Extremfall gar nicht zustande kämen. Deutschland und Portugal zeigen Verständnis für beide Positionen und bleiben in ihrer Bewertung dieser Regelung insgesamt unentschieden. Bezüglich des Schutzes geistigen Eigentums sprechen sich Deutschland und Österreich für ein hohes Schutzniveau aus. Bulgarien betont hingegen die Notwendigkeit sicherzustellen, dass die Ergebnisse von IPCEI auch anderen Mitgliedstaaten zugänglich gemacht werden.

5.2.2.3. Regulierung vs. Deregulierung

Der Code *Regulierung vs. Deregulierung* umfasst alle Aussagen, die auf eine stärkere oder schwächere Regulierung von IPCEI-Projekten abzielen. Dabei weist diese Kodierung erstmals eine deutliche Übereinstimmung der Interessen über alle Akteursgruppen (Unternehmen, Organisationen oder Mitgliedstaaten) hinweg auf. Im Zentrum dieser Übereinstimmung steht die Geschwindigkeit der Verfahren zur Genehmigung und Umsetzung von IPCEI. Übereinstimmend wird gefordert, dass diese Prozesse in sämtlichen Phasen schneller, flexibler und mit geringerer Unsicherheit sowie reduziertem bürokratischem Aufwand ausgestaltet werden sollten. In diesem Zusammenhang wird unter anderem

die erhöhte Mindestanzahl von Teilnehmenden aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten wiederholt als Negativbeispiel angeführt (siehe 5.2.2.2.). Die zentrale Begründung für diese Forderungen liegt im Ziel und im spezifischen Umfeld von IPCEI. Die Entwicklung hochinnovativer Produkte erfordert die Anpassung an sehr kurze und dynamische Innovationszyklen, was mit langwierigen und komplexen Genehmigungsprozessen nur schwer vereinbar ist. Mehrere Akteure betonen in diesem Zusammenhang zudem, dass insbesondere KMU nicht benachteiligt werden dürften, da diese in der Regel über geringere personelle und finanzielle Ressourcen verfügen, um umfangreiche bürokratische Anforderungen zu bewältigen. Auch der Umfang der förderfähigen Aktivitäten wird von vielen Stakeholdern kritisch bewertet. Der derzeitige Fokus auf FID-Aspekte wird als zu eng gefasst angesehen. So wird argumentiert, dass eine stärkere Einbeziehung kommerzieller Tätigkeiten notwendig sein könnte: „Die Kommission sollte darüber hinaus prüfen, ob die derzeitigen Abgrenzungen sachgerecht sind oder ob kommerzielle Tätigkeiten noch stärker einbezogen werden sollten. [...] ein zu genereller Ausschluss von Investitionen im Zusammenhang mit dem industriellen Einsatz und kommerziellen Aktivitäten [könnte] das Ziel und den Zweck der IPCEI-Förderung gefährden“ (BDI, 2021:8). Der BDI vertritt aktuell 38 Branchenverbände und verfolgt das Ziel, dass Deutschland ein starkes Industrie-, Export- und Innovationsland bleibt. Dies soll auf Basis der sozialen Marktwirtschaft gelingen, getragen von Markt, Unternehmertum, Wettbewerb, Handel und Privateigentum (BDI, o. J.).

Zur konkreten Beschleunigung der Verfahren wird unter anderem vorgeschlagen, frühere Projektaktivitäten zu ermöglichen. Ein entsprechender Vorschlag lautet: “While EU rules permit starting work on the project without jeopardizing eligibility once the proposal has been submitted, national rules (e.g. in Germany) often do not provide this possibility. Future IPCEI rules should therefore include regulation that the invitation to submit a project portfolio also serves as the permit to start first activities (on the own risk of the applicant) and such allow participants to gain valuable time in the implementation of the project” (BASF, 2021:2). Darüber hinaus wird der Claw-back-Mechanismus von mehreren Akteuren als problematisch bewertet. Kritisiert wird insbesondere, dass dieser erfolgreiche Projekte faktisch bestraft, einseitig ausgestaltet sei und keine ausreichende Flexibilität für Fälle biete, in denen sich die Finanzierungslücke als größer als ursprünglich angenommen erweist. Zudem wird eine Vereinfachung der Gegenfaktorenanalyse sowie eine stärkere Harmonisierung und Transparenz bei der Berechnung der Finanzierungslücke gefordert: “It [the Claw-back mechanism] would effectively penalise the most successful projects. [...] Finally, the mechanism is also excessively one-sided. It ignores scenarios where there may be a need for extra aid to beneficiaries, should the funding gap turn out to be larger than initially expected” (DigitalEurope, 2021:2-3).

Demgegenüber steht lediglich eine einzelne Organisation, die ausdrücklich vor einer zu weitgehenden Deregulierung warnt. Die Confederation of Danish Industry plädiert dafür, dass die überarbeitete IPCEI-

Mitteilung eine klare Befristung, eine Überprüfungsklausel sowie laufende Evaluationen der Anwendung durch die Mitgliedstaaten enthalten sollte, um dauerhaft gelockerte Regeln in diesem Bereich zu vermeiden. In ähnlicher Weise sprechen sich auch eine Organisation aus Schweden sowie der Mitgliedstaat Deutschland zumindest teilweise für regulatorische Elemente in Form verpflichtender Evaluierungen aus.

5.2.2.4. Strategische Fokussierung vs. Breite Beteiligung

Beim Code *Strategische Fokussierung vs. Breite Beteiligung* wurden Textpassagen erfasst, die sich implizit oder explizit für eine Begrenzung des IPCEI-Regelwerks oder für eine Ausweitung auf weitere Ebenen aussprechen. Bei Unternehmen und Organisationen besteht in Bezug auf diese Kategorie weitgehende Einigkeit, mit lediglich zwei Ausnahmen. Überwiegend wird eine breitere Ausgestaltung des IPCEI-Rahmenwerks gefordert. Diese Ausweitung bezieht sich vor allem auf die Frage, welche Industrien beziehungsweise Modalitäten grundsätzlich für IPCEI in Betracht kommen sollen. Ziel ist es, aktuelle politische Vorhaben wirksamer umzusetzen sowie die technologische und ökonomische Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken. Konkret wird dabei unter anderem eine Ausweitung der FID-Regeln diskutiert. Vertreter:innen der Stahlindustrie argumentieren, dass es erst durch eine solche Anpassung zu einer wettbewerbsfähigen Massenproduktion von nachhaltigerem Stahl kommen könnte. Ein weiteres häufig genanntes Beispiel betrifft den derzeitigen Ausschluss der Förderung kommerzieller Aktivitäten. Insbesondere in Sektoren wie dem Schiffbau oder der Luftfahrt, in denen die Kosten für den ersten Prototyp so hoch sind, dass sie nicht durch spätere Serienproduktion kompensiert werden können und der Prototyp zwangsläufig als Verkaufsprodukt fungiert, halten einige Unternehmen und Organisationen eine Ausweitung der Modalitäten für notwendig.

Darüber hinaus wird wiederholt eine klare Ausweitung der förderfähigen Projekte in der IPCEI-Mitteilung gefordert, die bisher zwar sehr breit aber auch ungenau beschrieben wird: "IPCEIs can underpin all policies and actions that achieve common European objectives" (Europäische Kommission, 2021b). Dies wird exemplarisch in folgender Stellungnahme deutlich: "[...] we strongly believe that the deployment of rail innovation needs to be classified as IPCEI-eligible and be open for simplified national co-funding under the respective EU State aid rules" (International Union of Wagon Keepers (UIP), 2021:1). Die UIP ist der Dachverband nationaler Verbände aus 14 europäischen Ländern und vertritt damit über 250 Eigentümer:innen von Güterwagen. Ziel ist es die Zukunft des Schienengüterverkehrs langfristig zu sichern (UIP, o. J.). Ebenso wird eine Ausweitung der Anzahl förderfähiger Projekte angeregt: "It [the IPCEI instrument] must however be greatly strengthened and simplified and concern more projects up and downstream" (Aerospace, Security and Defence Industries Association of Europe, 2021:1). Generell betonen viele Akteure zudem, dass das IPCEI-Instrument ausreichend offen und

flexibel gestaltet sein müsse, um künftig auch bislang nicht berücksichtigte Wirtschaftszweige einbeziehen zu können. Selbst die beiden Organisationen, die einer umfassenden Ausweitung eher kritisch gegenüberstehen, sprechen sich nicht für eine strikte inhaltliche Fokussierung aus. So wird etwa argumentiert: “[...] exemptions should be considered for companies that provide relevant services (e.g. railway undertakings, providers / companies in the mobility sector) based on varying locations” (Industriellenvereinigung, 2021:2).

Auch die Mitgliedstaaten tendieren insgesamt zu einer Ausweitung der Ausnahmeregelungen, wenngleich diese Position weniger eindeutig ausfällt. Bei einer insgesamt geringeren Anzahl an Stellungnahmen sprechen sich auch hier zwei Mitgliedstaaten für eine stärkere strategische Fokussierung aus. So verweist beispielsweise die Niederlande darauf, dass für die Umsetzung industriepolitischer Ziele auch alternative Instrumente zur Verfügung stehen: “Value chains can also be served by general instruments that already are in place, such as the broad range of R&D&I support measures that are offered through Horizon Europe or other instruments for support like, InvestEU and other instruments of the EIB/EIF” (Niederlande, 2021:1). Deutschland und Frankreich betonen zudem die Bedeutung von IPCEI für die wirtschaftliche Erholung im Zuge der COVID-19-Pandemie. Dänemark hebt in diesem Zusammenhang jedoch hervor, dass es sich dabei um eine einmalige Ausnahmesituation handeln sollte: “[...] the amendment should not lead to a shift in focus of IPCEIs towards activities aimed at compensation and strictly recovery efforts” (Dänemark, 2021:3).

5.2.2.5. Technologische Führerschaft & Digitalisierung

Die Auswertung dieser Kategorie zeigt, dass Akteure, sofern sie sich zu technologischen Aspekten äußern, diese durchgehend positiv bewerten und deren Weiterentwicklung als essenziell für die Wettbewerbsfähigkeit Europas ansehen. Darüber hinaus besteht ein breiter Konsens darüber, dass technologische Führerschaft als zentrales Instrument zur Erreichung strategischer Autonomie betrachtet wird und dass staatliche Beihilfen für das Erreichen einer solchen Führungsposition als notwendig erachtet werden. Auffällig ist zudem, dass sich ausschließlich Unternehmen und Organisationen zu diesem Themenfeld äußern, während von den Mitgliedstaaten keine entsprechenden Stellungnahmen vorliegen.

5.2.2.6. Nachhaltigkeit & Green Deal

Nachhaltigkeit stellte im Jahr 2021 ein besonders prominentes Thema dar und wird entsprechend von zahlreichen Unternehmen, Organisationen und Mitgliedstaaten aufgegriffen. Mehrere Akteure sprechen sich für eine stärkere Ausrichtung des IPCEI-Instruments am Europäischen Green Deal aus und betonen insbesondere die Notwendigkeit einer kohärenten und ausgewogenen Einbindung der EU-Taxonomieverordnung. Dies wird unter anderem wie folgt formuliert: “We find the inclusion of

references to the Sustainable Finance Taxonomy [...] a necessary improvement, but worry that the current reference as it stands does not provide clarity on the extent to which or how the Taxonomy shall be taken into account. We therefore strongly recommend that point 21 specifies that the ‘Do No Significant Harm’ (DNSH) principle it here refers to is that of the Taxonomy” (Bellona, 2021:1). Bellona ist eine internationale, unabhängige Nichtregierungsorganisation, die sich dem Kampf gegen den Klimawandel verschrieben hat (Bellona, o. J.). Gleichzeitig werden jedoch auch potenzielle Problempunkte der Taxonomieverordnung thematisiert. So wird etwa darauf hingewiesen, dass ein zu enger Bezug auf die Taxonomie zu einer ungerechtfertigten Ausgrenzung von Projekten führen könne, die zwar nicht unmittelbar als *ökologisch nachhaltig* klassifiziert sind, jedoch eine indirekte, aber erhebliche Hebelwirkung für die ökologische Transformation entfalten: “[...] a reference to the Taxonomy Regulation may lead to an incorrect and unfair exclusion of projects that, although not directly ‘environmentally sustainable’ according to the current version of the Taxonomy Regulation, have an indirect and undisputable enabling greening power over several other sectors (e.g. the enabling value of the digital transformation is well recognized, but for the time being it is not acknowledged in the Taxonomy Regulation)” (European Telecommunications Network Operators’ Association (ETNO), 2021:4). ETNO ist die Interessenvertretung der europäischen Telekommunikationsnetzbetreiber. Mit 40 Mitgliedern und Beobachtern aus Europa und darüber hinaus engagiert sich ETNO dafür, Breitband auszubauen und dessen kontinuierliches Wachstum in Europa voranzutreiben (Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien, o. J.).

Darüber hinaus werden deutliche Überschneidungen zwischen Nachhaltigkeitszielen und geopolitischen Ambitionen sichtbar. Insbesondere durch den Ausbau nachhaltiger Energiegewinnung, etwa in den Bereichen Wasserstoff oder Photovoltaik, sowie durch die strategische Einbindung der Beschaffung von Grundressourcen im Rahmen von IPCEI sollen außereuropäische Abhängigkeiten reduziert werden. Auffällig ist hierbei, dass Nachhaltigkeitsargumente häufig mit der Förderung der jeweils eigenen Industrie verknüpft werden, etwa in den Bereichen Wasserstoff, Stahl oder Eisenbahninfrastruktur.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Verbindung zwischen staatlichen Beihilfen und Klimaschutz von den Akteuren überwiegend äußerst positiv bewertet wird. Einzelne Organisationen betonen jedoch zugleich, dass IPCEI nicht dazu dienen sollten, marktgetriebene Transformationsprozesse, insbesondere im Bereich der Dekarbonisierung, künstlich zu verzerren oder aufzuhalten: “IPCEIs must not be considered as a tool for artificially shielding sectors from market developments, notably in the area of [...] decarbonisation” (Orgalim, 2021:1). Orgalim ist die führende Interessenvertretung der europäischen Technologieindustrien in Brüssel, darunter Maschinenbau, Elektrotechnik, Elektronik, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Metalltechnologie.

Die Mitglieder beschäftigen direkt 11,6 Millionen Menschen und sind für etwa ein Drittel der produzierten Exporte der EU verantwortlich (Orgalim, o. J.). Kritisch ist allerdings anzumerken, dass sich nur ein vergleichsweise geringer Teil der Stellungnahmen explizit für einen weitergehenden Umweltschutz ausspricht.

5.2.2.7. Soziale Verantwortung & Rechte von Arbeitnehmenden

Der letzte Code dieser Überkategorie, *Soziale Verantwortung & Rechte von Arbeitnehmenden*, umfasst Aussagen zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Einige Unternehmen und Organisationen thematisieren in ihren Stellungnahmen Aspekte sozialer Verantwortung. Dabei steht mit deutlichem Abstand die Schaffung von Arbeitsplätzen für hochqualifizierte Arbeitskräfte im Vordergrund. Fragen der Arbeitsqualität sowie des Arbeits- und Gesundheitsschutzes werden hingegen nur selten explizit adressiert. Ein weiterer wiederkehrender Begriff ist jener der *societal challenges*. In diesem Zusammenhang wird häufig gefordert, diesen Begriff weiter zu fassen und beispielsweise auch Aspekte wie EU-Souveränität oder Klimaschutz einzubeziehen. Gerade aufgrund dieser begrifflichen Unschärfe wird das Konzept jedoch auch kritisch gesehen und von einzelnen Akteuren ausdrücklich abgelehnt: “The reference to the very vague concept of ‘societal challenges’ should be deleted” (Danish Chamber of Commerce, 2021:2).

Für Gewerkschaften stellen die Rechte von Arbeitnehmer:innen ein zentrales Thema dar. In den Stellungnahmen zur IPCEI-Mitteilung sind zwei Gewerkschaften vertreten: der Deutsche Gewerkschaftsbund (DBG) und IndustriAll. Beide Akteure vertreten die Auffassung, dass soziale Ziele nur durch staatliche Interventionen wirksam erreicht werden können, und legen einen besonderen Schwerpunkt auf die Sicherstellung guter Arbeitsbedingungen. Dies kommt insbesondere in folgender Stellungnahme zum Ausdruck: „Wenn die EU das Beihilferecht aussetzt und erlaubt, dass ein Projekt mit öffentlichen Mitteln gefördert wird, darf dies nicht zur Subventionierung von schlechten Arbeitsbedingungen, niedrigen Löhnen oder prekären Arbeitsverhältnissen führen. Auch Tarifbindung und Mitbestimmung müssen gewährleistet sein. [...] Projekte, die zum Abbau von guten Beschäftigungsverhältnissen oder zur Verlagerung von Produktionsstandorten im Gegensatz zu den Zielen der EU-Regionalpolitik führen, sollten nicht als IPCEI förderfähig sein” (DBG, 2021:2). Der DGB vertritt 5,6 Millionen Mitglieder aus acht Gewerkschaften und setzt sich für gerechte und solidarische Verhältnisse in der Arbeitswelt sowie in der Gesellschaft insgesamt ein (DBG, o. J.). Darüber hinaus fordern die Gewerkschaften eine transparente Offenlegung der beschäftigungsbezogenen Auswirkungen von IPCEI, um Veränderungen in Qualifikationsanforderungen im Zuge neuer Technologieanwendungen frühzeitig erkennen und begleiten zu können.

Als einzige Organisation greift ClientEarth explizit den Aspekt sozialer Gerechtigkeit im Zusammenhang mit Steuervermeidung auf und schlägt vor, staatliche Beihilfen an entsprechende Kriterien zu knüpfen: “[...] aid should also not be granted to undertakings which have links to tax havens” (ClientEarth, 2021:9). Abschließend ist festzuhalten, dass sich kein Mitgliedstaat zu Themen wie soziale Verantwortung oder Rechte von Arbeitnehmenden geäußert hat.

5.3. Die Akteurskoalitionen

Nachdem eine erste ausführliche qualitative Interpretation über die Positionen der Feedbackantworten im Rahmen der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung gegeben wurde, folgt nun eine theoriegeleitete Aggregation von verschiedenen Positionen der Akteurskonstellationen. Dabei wird versucht, die wichtigsten und am eindeutigsten positionierten Akteure verschiedenen Koalitionen zuzuordnen. Dabei konnten aus den Daten und aufbauend auf van Apeldoorn (2003) drei verschiedene Koalitionen etabliert werden: die neoliberale, die neomerkantilistische und die sozialdemokratische Koalition. Anschließend werden jeweils die inhaltlichen Vorstellungen der Koalitionen kurz erläutert, wobei auch die bei der Kodierung verwendeten Codes (bis auf *Konflikte um technologische Priorisierung*) eingebunden werden. Danach werden passende Akteure kategorisiert und einige jeweils verbundene politische Initiativen aufgezeigt. Abschließend folgt eine grafische Zusammenfassung der Akteursanalyse.

5.3.1. Das neoliberale Lager

Die neoliberale Koalition basiert auf dem Prinzip des wirtschaftlichen Liberalismus und der in Großbritannien seit den 1980er Jahren vorherrschenden Variante des Kapitalismus (Anglo-Saxon capitalism) (van Apeldoorn, 2003). Wirtschaftlicher Liberalismus ist unzertrennlich mit privatem Eigentum und der Idee des freien Markts verbunden. Daraus kann man die neoliberale Leitidee ableiten, dass Marktwettbewerb der effizienteste Mechanismus zur Organisation von Wirtschaft und Gesellschaft ist. Folglich betreiben neoliberale Akteure eine Politik, die staatliche Eingriffe begrenzt, Märkte ausweitet, dereguliert und privatisiert, sowie ökonomische Rationalität auf möglichst viele gesellschaftliche Bereiche übertragen will (Gray, 1995). In der EU zeigte sich der Neoliberalismus wie folgt: “Rather than creating a protective buffer against global competition, European integration should lead to a further subordination of Europe’s socio-economic and industrial space to what are seen as the beneficial forces of globalisation: Europe as an advanced free-trade zone within a free-trading world” (van Apeldoorn, 2003:81). Zentrale politische Initiativen des Neoliberalismus in der EU sind der Europäische Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion, der Stabilitäts- und Wachstumspakt und damit verbunden die strengen Fiskalregeln. Der Neoliberalismus ist besonders stark in den Verträgen der EU verankert, welche ab den 1980er Jahren verfasst wurden. Die neoliberalen Ideen lassen sich innerhalb der verwendeten Codes folgendermaßen identifizieren (siehe 2.1):

- Grundsätzliche Einstellungen und Zielsetzungen gegenüber IPCEI: Hier werden die Akteure mit neoliberaler oder hybrider Positionierung verortet (siehe 5.2.2.1.).
- Offenheit & Teilnahmemöglichkeit vs. Schutz von IP: Der Neoliberalismus ist für den Schutz von IP, da Unternehmen Risiken eingegangen sind, um neue Technologien zu erforschen und davon profitieren sollten. IP ist Privateigentum von Unternehmen und schützenswert. Bezüglich Offenheit und Teilnahmemöglichkeit ist der Neoliberalismus ebenfalls grundsätzlich positiv eingestellt. Ebenso die Erhöhung auf mindestens vier Teilnehmende wird leicht positiv angesehen, da hierdurch der Wettbewerbsdruck innerhalb des IPCEI erhöht wird.
- Regulierung vs. Deregulierung: Der Neoliberalismus ist für einen möglichst freien Markt und deshalb auch für generelle Deregulierung mit Ausnahmen bei Eigentumsrechten und einer minimalen Wettbewerbsregulierung. Es ist allerdings zu vermuten, dass neoliberale Akteure dafür wären, die Genehmigung von IPCEI an möglichst hohe Hürden und Regeln zu knüpfen, weil sie diese ja grundsätzlich eher ablehnen.
- Strategische Fokussierung vs. Breite Beteiligung: Neoliberale Akteure sind gegen eine strategische Fokussierung, weil der Staat nicht effizient auswählen kann, welche Technologien oder Sektoren *strategisch* sind (*picking winners*). Eine breite Beteiligung von unterschiedlichen Sektoren ist immer noch problematisch, da in den freien Markt eingegriffen wird, aber besser vereinbar mit dem Neoliberalismus.
- Technologische Führerschaft & Digitalisierung: Akteure mit neoliberalen Ansichten sehen die Weiterentwicklung von Technologien nicht als im Voraus planbar, sondern lediglich durch einen freien Marktprozess als im Nachhinein feststellbar.
- Nachhaltigkeit & Green Deal: Umweltprobleme sind als Marktversagen zu sehen, sollten aber marktkonform gelöst werden. Industriepolitik ist kein legitimes Instrument der Klimapolitik.
- Soziale Verantwortung & Rechte von Arbeitnehmenden: Zu starke Arbeitnehmerrechte gelten als Kostenfaktor, Beschäftigungshemmnis und Wettbewerbsnachteil. Deswegen sieht der Neoliberalismus dieses Thema eher restriktiv.
- Nationale vs. Europäische Kompetenzverteilung: Neoliberalismus ist tendenziell eher gegen nationale Interessen und für die Bündelung von Kompetenzen, Märkten oder Regeln auf EU-Ebene, um dadurch einen freieren Markt zu schaffen. Sobald es durch die EU allerdings zur übermäßigen Regulierung kommt, werden europäische Interessen abgelehnt.
- Zentrum vs. Peripherie: Neoliberalismus sieht die Ungleichheit zwischen Zentrum und Peripherie als Ergebnis einer effizienten Marktwirtschaft, da jeweils die komparativen Vorteile der Regionen ausgenutzt werden. Deswegen gilt es als akzeptabel oder sogar sinnvoll, dass Ungleichheit zwischen Zentrum und Peripherie herrscht.

- TNCs vs. KMUs: Grundsätzlich ist der Neoliberalismus neutral gegenüber der Größe von Unternehmen eingestellt. Dennoch ist aus neoliberaler Perspektive wichtig, dass grundsätzliche Rahmenbedingungen, beispielsweise eine Absicherung gegen Monopol- oder Oligopolbildung, durch den Staat abgesichert sind.

5.3.2. Das neomerkantilistische Lager

Die neomerkantilistischen Ideen wurden in der EU vor allem im Laufe der 1980er Jahre mit der Globalisierungskrise der europäischen Industrie populär und ähneln stark dem französischen Model des *étatisme* oder *state-capitalism* (van Apeldoorn, 2003). Dabei meint der Neomerkantilismus, dass es einen starken aktiven Staat benötigt, welcher strategische Industrien schützt, Exportstärke aufbaut und externe Abhängigkeiten minimiert, um wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolg, sowie Macht, zu gewährleisten (Helleiner, 2021). Neomerkantilismus verwendet also eine defensive wirtschaftspolitische Strategie, die auf den Aufbau starker regionaler Wirtschaftsstrukturen setzt, um sich gegen globale Konkurrenz zu schützen. Im Mittelpunkt dabei stehen Industriepolitik und der Schutz großer regionaler Unternehmen, sogenannter *European Champions*. Dabei können auch europäische Zollschränken eingesetzt werden, falls dies zum Schutz von globalem Wettbewerb nötig sein sollte. Der Neomerkantilismus steht den Arbeitnehmer:inneninteressen grundsätzlich nicht negativ gegenüber, solange diese zum Schutz des nationalen industriellen Kapitals gegen globale Liberalisierung ihren Teil beitragen (Helleiner, 2021; van Apeldoorn, 2003). Zentrale politische Initiativen des Neomerkantilismus in der EU sind der Binnenmarkt, welcher als Startpunkt für europäische Unternehmen dienen und diese durch Regularien auch schützen kann (van Apeldoorn, 2003). Daneben sind industriepolitische Maßnahmen wie die IPCEI sowie der Begriff der *Strategic Autonomy* ebenfalls eine neomerkantilistisch geprägte Idee. Spezifisch auf IPCEI zugeschnittene Initiativen sind das Joint European Forum for IPCEI (JEF-IPCEI), welches ein von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam eingerichtetes Kooperationsgremium ist, das darauf abzielt, die Entwicklung, Gestaltung und Umsetzung von IPCEI strategisch zu koordinieren und zu verbessern (Generaldirektion Wettbewerb, o. J.). Die neomerkantilistischen Ideen lassen sich innerhalb der verwendeten Codes folgendermaßen identifizieren (siehe 2.1):

- Grundsätzliche Einstellungen und Zielsetzungen gegenüber IPCEI: Hier werden die Akteure mit neomerkantilistischer oder hybrider Positionierung verortet (siehe 5.2.2.1.)
- Offenheit & Teilnahmemöglichkeit vs. Schutz von IP: Der Neomerkantilismus ist für starken IP-Schutz gegenüber Drittstaaten. Gleichzeitig ist der Schutz im Inland weniger strikt, vor allem nicht, wenn die nationale Position gestärkt werden kann. Bezüglich Offenheit und Teilnahmemöglichkeit ist der Neomerkantilismus eher restriktiv und verfolgt eine gezielte Auswahl leistungsfähiger Akteure. Zur Erhöhung der

Mindestteilnehmer steht er eher ablehnend gegenüber, da Effektivität und Kontrolle darunter leiden könnten.

- Regulierung vs. Deregulierung: Regulierung wird eingesetzt, wenn sie nationale Industrien schützt oder strategische Sektoren verstärkt. Deregulierung wird genutzt, wenn sie die nationale Wettbewerbsfähigkeit erhöht und somit Exporte fördert.
- Strategische Fokussierung vs. Breite Beteiligung: Der Neomerkantilismus bevorzugt die Fokussierung auf strategisch wertvolle Industriezweige, die als zentral für die Förderung des Wettbewerbs gelten. Eine breite Beteiligung wird als nebensächliches Ziel dennoch verfolgt.
- Technologische Führerschaft & Digitalisierung: Technologische Führerschaft ist für den Neomerkantilismus ein wichtiges Ziel, um die strategische Autonomie und die globale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.
- Nachhaltigkeit & Green Deal: Nachhaltigkeit und Klimapolitik sind eine Chance, um die globale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Deshalb sollte dies als Chance für industrielle Führerschaft und als Instrument strategischer Autonomie genutzt werden.
- Soziale Verantwortung & Rechte von Arbeitnehmenden: Der Neomerkantilismus steht diesem Thema instrumentell und selektiv gegenüber. Der Schutz von Arbeitnehmer:innen wird klar befürwortet, wenn er soziale Stabilität sichert und die Produktivität erhöht. Dagegen steht diese Ideologie ablehnend gegenüber, wenn die Wettbewerbsfähigkeit aufgrund von steigenden Kosten leidet und internationale Konkurrenz droht.
- Nationale vs. Europäische Kompetenzverteilung: Der Neomerkantilismus ist grundsätzlich weder gegen die Durchsetzung von nationalen oder europäischen Interessen. Es kommt darauf an mit welchem Ziel dies geschieht. Nationale stehen allerdings immer über europäischen Interessen, weshalb letztere nur unterstützt werden, wenn sich dadurch nationale Interessen stärken lassen.
- Zentrum vs. Peripherie: Der Neomerkantilismus sieht die Ungleichheit zwischen Zentrum und Peripherie als kein Problem, solange ein starkes nationales Zentrum aufrechterhalten werden kann.
- TNCs vs. KMUs: Der Neomerkantilismus hat eine Neigung zu großen Unternehmen, da diese als international konkurrenzfähig gelten (*european champions*). Allerdings spricht aus ideologischer Sicht auch nichts dagegen ein kleines Unternehmen zu fördern, wenn sich dieses in einer Schlüsselindustrie befindet.

5.3.3. Das sozialdemokratische Lager

Die von van Apeldoorn (2003) *supranationale sozialdemokratisch* benannte Idee kam mit dem ersten Erfolg des Binnenmarkts und einer damit einhergehenden *Europhoria* in den 1980er Jahren in Schwung. Dabei weist sie einige Parallelen mit dem deutschen Modell der sozialen Marktwirtschaft (sozialer Dialog zwischen Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmenden) und dem französischen Modell, bei der durch die Kommission geführten Industriepolitik auf. Jacques Delors förderte, während seiner Zeit als Präsident der Kommission, die Idee, dass der Binnenmarkt mit einer sozialen Komponente ergänzt werden sollte (Ross, 1995). Delors und andere Sozialdemokrat:innen sahen in der europäischen Einigung ein Mittel, das europäische Sozialmodell mit seiner Verbindung von Markt und sozialer Absicherung gegen Globalisierung und neoliberale Tendenzen zu verteidigen (Delors, 1992; Grant, 1994; Ross, 1995). Ziel war eine Balance zwischen individueller Freiheit und kollektiver Verantwortung sowie zwischen Wettbewerb und sozialer Solidarität, eingebettet in ein langfristiges Konzept nachhaltigen Wohlstands. Um dieses Modell zu sichern, hielt Delors starke europäische Institutionen für unverzichtbar. Gleichzeitig erkannte er an, dass ein leistungsfähiger Binnenmarkt die Grundlage für neue Integrationsschritte sein musste. Seine Strategie bestand daher darin, wirtschaftliche Integration gezielt zu nutzen, um darauf aufbauend politische und institutionelle Strukturen Europas zu stärken (Krause, 1991). Zentrale politische Initiativen des supranationalen sozialdemokratischen Projekts in der EU sind die Europäische Säule sozialer Rechte, die EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne oder die Rahmenrichtlinie Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Die supranationalen sozialdemokratischen Ideen lassen sich innerhalb der verwendeten Codes folgendermaßen identifizieren:

- Grundsätzliche Einstellungen und Zielsetzungen gegenüber IPCEI: Hier werden potenziell alle drei vorher gebildeten Unterkategorien verortet (siehe 5.2.2.1.)
- Offenheit & Teilnahmemöglichkeit vs. Schutz von IP: Innovation soll geschützt werden, allerdings nicht auf Kosten des Gemeinwohls. Diese Koalition ist klar für eine möglichst ausgeprägte Offenheit und Teilnahmemöglichkeit, um möglichst verschiedenen Akteuren Zugang zu IPCEI zu ermöglichen. Aus demselben Grund wird auch die Erhöhung der Mindestteilnehmer:innen auf vier klar positiv gesehen.
- Regulierung vs. Deregulierung: Regulierung ist notwendig, um soziale und demokratische Ziele abzusichern. Arbeitnehmende sollen geschützt werden, es soll fairer Wettbewerb herrschen bei dem soziale Mindeststandards garantiert werden können.
- Strategische Fokussierung vs. Breite Beteiligung: Strategische Fokussierung wird unter strengen sozialen Auflagen akzeptiert. Bevorzugt wird allerdings die breite Beteiligung, um möglichst viele unterschiedliche Unternehmen zu erreichen (KMU, Firmen in peripheren Regionen, etc.)

- Technologische Führerschaft & Digitalisierung: Technologische Führerschaft ist sinnvoll, wenn sie gesellschaftlichen Nutzen, wie gute Arbeit, regionale Entwicklung, ökologische Transformation und demokratische Kontrolle, erzeugt.
- Nachhaltigkeit & Green Deal: Der ökologische Umbau ist nur dann legitim und erfolgreich, wenn er sozial gerecht, beschäftigungswirksam (no region is left behind) und demokratisch eingebettet ist.
- Soziale Verantwortung & Rechte von Arbeitnehmenden: Arbeit ist mehr als ein Marktverhältnis. Sie ist Quelle sozialer Teilhabe, Grundlage demokratischer Gleichheit und zentral für soziale Gerechtigkeit und muss unter verbindlichen Vorlagen durch den Staat kontrolliert und kontinuierlich ausgebaut werden.
- Nationale vs. Europäische Kompetenzverteilung: Diese Koalition ist auch beiden Interessen offen gegenübergestellt, solange sich die Institutionen für stärkere soziale Standards einsetzen.
- Zentrum vs. Peripherie: Die Sozialdemokratische Koalition setzt sich gegen die Ungleichheit zwischen Zentrum und Peripherie ein und ist somit für eine aktive Regional- und Strukturpolitik.
- TNCs vs. KMUs: KMUs werden tendenziell als bessere Arbeitgeber angesehen, weshalb sie präferiert werden, wobei große Unternehmen ebenfalls mit strengen Regeln gute Arbeitsplätze bieten können.

5.4. Die Akteursanalyse

Um den Rahmen dieser Arbeit einzuhalten, wurden im Zuge der Akteursanalyse 12 Organisationen und 13 Mitgliedstaaten den drei ideologischen Lagern Neoliberalismus, Neomerkantilismus und Sozialdemokratie zugeordnet. Dabei wurde jeweils zwischen Hauptakteuren, die eine Position klar vertraten, und hybriden Akteuren, die zugleich relevante Tendenzen anderer ideologischer Lager aufwiesen, unterschieden. Vorab ist auf die zentrale Rolle der EU-Institutionen, insbesondere der Europäischen Kommission, und weiteren Mitgliedstaaten hinzuweisen. Aufgrund der Komplexität der Kommission ist eine eindeutige Zuordnung zu einer einzelnen ideologischen Strömung kaum möglich. Selbst bei einer Betrachtung der einzelnen Generaldirektionen zeigt sich ein je nach Politikfeld stark divergierendes Vorgehen. Der wichtigste Akteur im Bereich Wettbewerb und Binnenmarkt, die Generaldirektion Wettbewerb, ist traditionell klar neoliberal geprägt. Allerdings lässt sich seit den 2010er Jahren eine Verschiebung hin zu einer stärker protektionistischen und interventionistischen Haltung beobachten (Billows et al., 2021). Die Positionierung anderer Mitgliedstaaten ist einfacher und ein ausgewählter Einblick sieht wie folgt aus.

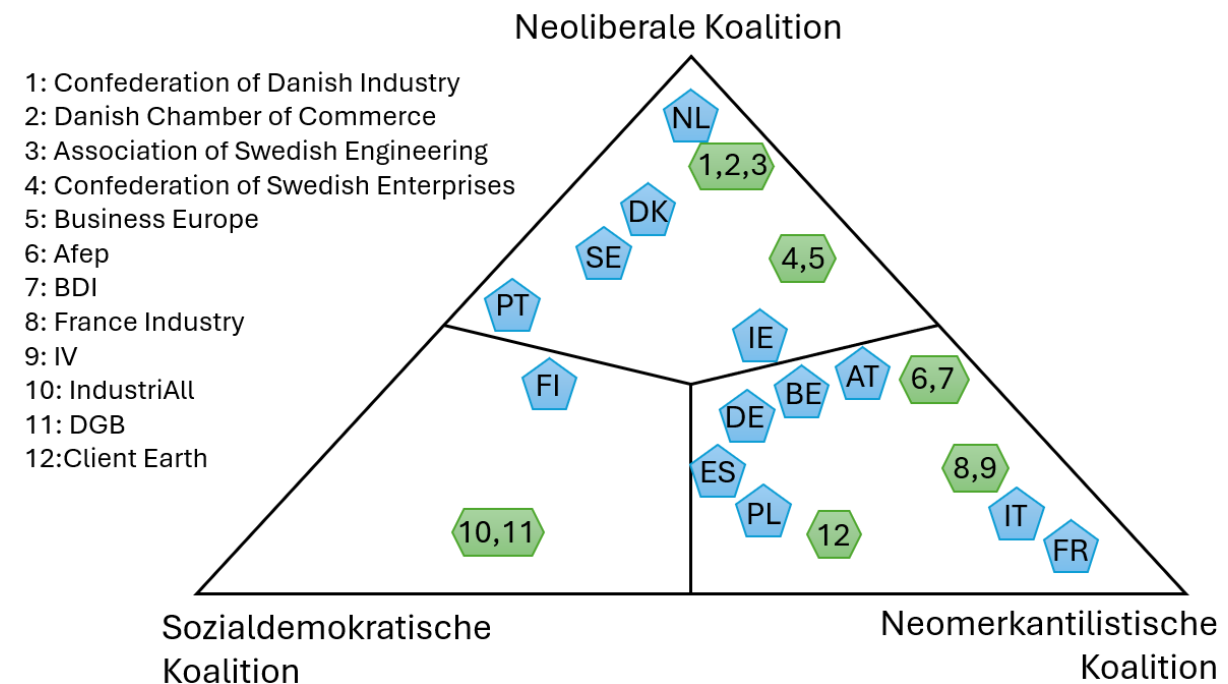


Abbildung 1: Akteursanalyse

5.4.1. Positionierungen der relevanten Akteure

Die globalen politischen und wirtschaftlichen Ereignisse der 2010er Jahre haben allerdings nicht nur Deutschland stark beeinflusst (siehe 4.2.4.), auch wenn EU-politisch gesehen, dies die wichtigste Veränderung war. Das Clingendael Institute of International Relations redet zu dieser Zeit von einer EU-internen Spaltung zwischen sogenannten *sovereignty advocates*, angeführt vom Binnenmarktkommissar Thierry Breton gemeinsam mit Frankreich und Deutschland, und den *free trade defenders*, zu denen die nordischen Länder, die Niederlande und Spanien gehören (Molthof et al., 2021). Nachfolgend sind die Positionen der *free trade defenders* zur Zeit der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung erläutert.

Die Niederlande befürchtete zu dieser Zeit, dass dieses Konzept zu einer stärker interventionistischen Industriepolitik führen, Protektionismus fördern, deutschen und französischen „Industrie-champions“ unfaire Vorteile verschaffen und die wirtschaftliche Verflechtung untergraben könnte, von der Europa lange profitiert hat. Diese Haltung ist tief in der liberalen, marktorientierten Wirtschaftskultur des Landes verwurzelt, ebenso wie in der Struktur seiner Wirtschaft, die stark exportorientiert ist und auf KMU setzt. Zudem hängt die Skepsis mit einer generellen Ablehnung staatlicher Industriepolitik zusammen, die auch auf frühere negative Erfahrungen zurückgeht (Molthof et al., 2021).

Im Bericht *Strategic Autonomy – Views from the North* schreiben die Autor:innen, dass Dänemark durch eine kleine, offene Wirtschaft geprägt ist, die darüber hinaus nicht besonders stark diversifiziert, und dadurch stark von europäischen und globalen Exportmärkten abhängig ist. Deshalb neigt

Dänemark dazu, eine Wirtschaftsideologie zu unterstützen, die nicht nur Europa, sondern auch die globalen Gemeingüter einbezieht. Die allgemeine dänische Haltung ist, dass die EU und die europäische Wirtschaft so offen und liberal wie möglich bleiben sollten. Der Austritt des Vereinigten Königreichs wird deshalb auch in Dänemark kritisch gesehen, da dadurch möglicherweise ein erhöhtes Risiko besteht, dass die Handelspolitik der EU nach dem Brexit protektionistischer werden könnte, da das Vereinigte Königreich nun nicht mehr als kommerziell-liberale Ausgleichskraft im Rat wirkt (Helwig et al., 2021). Im gleichen Bericht wird ausgeführt, dass Finnland ebenfalls eine marktwirtschaftlich-liberale Ausrichtung vertritt (Finnische Regierung, 2021). Zwar gehörte Finnland nicht zu den markantesten Vertreter:innen der Liberalen in der EU, doch in der Debatte über OSA liegt ihr Schwerpunkt klar auf Offenheit und nicht auf Autonomie. Gleichzeitig sind sich finnische Beamte bewusst, dass der politische Trend in der EU in die entgegengesetzte Richtung geht. Finnland steht daher vor der Herausforderung, seine marktwirtschaftlich-liberale Perspektive mit der sich wandelnden Landschaft des globalen Handels und der zunehmend staatsinterventionistischen politischen Balance in Europa in Einklang zu bringen (Helwig et al., 2021).

Auch für Schweden, welches traditionell ein sehr enger Verbündeter des liberalen Freihandels ist, ist der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, eine kritisch gesehene Veränderung, auf die reagiert werden muss. Die schwedische Handelsministerin sagte dazu: “for Sweden, as a country which always wants to promote free trade, it is very important for us now, when we have lost one of our closest allies, to shape new groups” (Duxbury, 2020). Auch Henrik Isakson, Leiter der Handelspolitik bei der Confederation of Swedish Enterprise, äußerte die Sorge, dass das Streben nach global gleichen Wettbewerbsbedingungen zunehmend wichtiger werden könnte als das Ziel einer offenen Volkswirtschaft (Sanbu, 2021).

Auch andere Staaten äußern sich kritisch gegenüber zu protektionistischen Maßnahmen. Einige kleinere Mitgliedstaaten befürchten, dass vor allem französische und deutsche *europäische Champions* entstehen könnten, was mit einer Machtkonzentration bei wenigen Unternehmen und Mitgliedstaaten einherginge (Tocci, 2021). Beispielsweise betonen in einem Positionspapier im Jahr 2021 zwölf Mitgliedstaaten, dass die Einstufung sogenannter kritischer Bereiche auf einer gründlichen Analyse beruhen müsse. Dabei sollten sowohl sicherheitspolitische Aspekte als auch umfassendere wirtschaftliche Auswirkungen berücksichtigt werden. Zudem warnen sie davor, Unterstützungsmaßnahmen vorschnell einzusetzen und fordern eine sorgfältige Prüfung solcher Instrumente. Nicht jeder Wirtschaftssektor oder jede Technologie könne oder solle als kritisch gelten. Allein die Bedeutung für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit Europas reiche ihrer Ansicht nach nicht aus, um gezielte Fördermaßnahmen zu rechtfertigen. Diese Position vertreten unter anderem

Tschechien, Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande, die Slowakei, Spanien und Schweden (Tamma, 2021).

Letztlich muss auch verdeutlicht werden, dass die EU-Kommission keine homogene Meinung bezüglich Wettbewerbs- und Beihilfenpolitik vertritt. Die Generaldirektion Binnenmarkt setzt traditionell eher auf Resilienz und Subventionen, ohne sich auf reinen Protektionismus zurückzuziehen, während die Generaldirektionen Wettbewerb und Handel für Offenheit und marktwirtschaftliches Verhalten einstehen, welche allerdings durch stärkere und wirksamere defensive Handelsinstrumente ergänzt werden müssen (Eliasson & Garcia-Duran, 2025). Dennoch kann auch im Bezug auf die EU-Institutionen eine Tendenz gesehen werden. Im Jahr 2018, vor dem Hintergrund der von US-Präsident Trump ausgelösten Handelskonflikte, betonte der damalige Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker nachdrücklich, dass “the EU believes in open and fair trade but we are not naïve free traders... we will do whatever it takes to defend European producers and workers when others distort the market or don't play by the rules” (Europäische Kommission, 2018). Die nachfolgende Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen erklärte im November 2019, ihre Kommission werde eine *geopolitische Kommission* sein (Europäische Kommission, 2019). Rückblickend lässt sich über die erste Amtszeit sagen, dass die von der Leyen-Kommission sehr erfolgreich darin war, den Einfluss der Europäischen Kommission auszuweiten und die Zuständigkeiten der EU insbesondere in den Bereichen Sicherheit, Verteidigung sowie beim Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Union deutlich zu stärken (Baracani & Kassim, 2024).

5.4.2. Vertiefte Einordnung der Akteure

Zu den neoliberalen Hauptakteuren gehören die Niederlande, die Association of Swedish Engineering Industries, die Confederation of Danish Industries und die Danish Chamber of Commerce. Alle Hauptakteure betonen, dass IPCEI nur dann zur Anwendung kommen sollten, wenn ein erhebliches Marktversagen vorliegt, etwa im Zusammenhang mit dem Klimawandel. Sie unterstreichen die Notwendigkeit, dass IPCEI den Wettbewerb so wenig wie möglich verzerren und die EU-Beihilferegeln strikt eingehalten werden. Ein ausschließlich politischer Zweck, wie etwa die Stärkung der strategischen Autonomie der Union, gilt dabei nicht als ausreichende Rechtfertigung für den Einsatz von IPCEI. Staatliche Unterstützung sollte vielmehr zielgerichtet, verhältnismäßig und zeitlich begrenzt sein, um wirksame Lösungen für komplexe gesellschaftliche Herausforderungen zu ermöglichen. Die eingesetzten Instrumente müssen mit dem Binnenmarkt vereinbar sein und Innovation fördern, ohne europäische Unternehmen zu Monopolen zu machen oder den Wettbewerb auszuhöhlen. IPCEI sollten daher lediglich ergänzend zu bestehenden Maßnahmen, wie etwa der horizontalen F&E-Förderung sowie Handels- und Investitionsinstrumenten, eingesetzt werden und nicht als allgemeine oder pauschale Antwort dienen.

Zu den hybriden Akteuren der neoliberalen Gruppe zählen die Confederation of Swedish Enterprises, Business Europe und die Mitgliedstaaten Dänemark, Schweden, Portugal sowie Irland. Auch diese Gruppe betont, dass IPCEI nur dann eingesetzt werden dürfen, wenn ein klares Marktversagen vorliegt oder gesellschaftliche Herausforderungen auf anderem Wege nicht adäquat adressiert werden können. IPCEI werden dabei als Anwendung der bestehenden EU-Beihilferegeln verstanden und nicht als deren Ausnahme, wobei marktbasierende Prinzipien weiterhin leitend bleiben müssen. Mehrere Akteure warnen davor, das Instrument breit oder inflationär einzusetzen, da dies mit erhöhten Risiken, Unsicherheiten und unverhältnismäßigen Wettbewerbsverzerrungen einherginge. Öffentliche Förderung sollte primär über horizontale Programme erfolgen, um staatliche Gewinner:innenselektion sowie übermäßige Beihilfeintensitäten zu vermeiden. Der Claw-back-Mechanismus wird positiv bewertet, da er zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit beiträgt und potenzielle Wettbewerbsverzerrungen begrenzen kann. Verzerrungen durch Subventionen aus Drittstaaten sollten vorrangig mittels Handels- und handelspolitischer Abwehrinstrumente adressiert werden und nicht durch eine Aufweichung der IPCEI-Logik.

Die neomerkantilistische Gruppe, bestehend aus den Hauptakteuren Frankreich, Italien, France Industry und der Industriellen Vereinigung sowie den hybriden Akteuren Deutschland, Belgien, Österreich, Spanien, Polen, dem BDI und der Afep, versteht IPCEI klar als strategisches industriepolitisches Instrument. Dieses soll über frühe Forschungsphasen hinaus auch nachgelagerte F&E-Stufen sowie erste industrielle Anwendungen finanzieren, sofern ein gemeinsames europäisches Interesse verfolgt wird. IPCEI werden dabei explizit mit Zielen wie strategischer Autonomie, technologischer Souveränität und der Sicherung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den USA und China verknüpft. Mehrere Akteure betrachten IPCEI zudem als geeignetes Mittel, um auf unlauteren internationalen Wettbewerb und wettbewerbsverzerrende Subventionen aus Drittstaaten zu reagieren. Der Bezug auf Marktversagen wird dabei nicht grundsätzlich zurückgewiesen, soll jedoch eher beibehalten als verschärft werden und tritt hinter strategische Zielsetzungen zurück. Zugleich wird eine vertiefte ex-ante-Bewertung von Beihilfenhöhen und potenziellen Wettbewerbsrisiken ausdrücklich begrüßt. Der Zugang zu kritischen Rohstoffen wird darüber hinaus als eigenständiges Kriterium für die Förderfähigkeit von IPCEI vorgeschlagen. Ferner wird betont, dass eine zu kurze Betrachtungsperiode für Drittstaatenbeihilfen bestehende Wettbewerbsverzerrungen möglicherweise nicht ausreichend erfasst. Anforderungen wie hohe verpflichtende Kofinanzierungsbeiträge werden teilweise kritisch bewertet, während niedrigere Zugangshürden für IPCEI befürwortet werden. Insgesamt plädiert diese Gruppe für eine aktivere, schneller wirkende und geopolitisch begründete Anwendung des IPCEI-Instruments.

Im Gegensatz zur neoliberalen Koalition, die IPCEI strikt auf nachgewiesenes Marktversagen begrenzt und primär als enges Ausnahmeinstrument zum Schutz des Binnenmarktes versteht, rückt die neomerkantilistische Gruppe strategische Autonomie, Souveränität und globale Machtverschiebungen deutlich in den Vordergrund. Während die neoliberale Koalition Wettbewerbsneutralität, Verhältnismäßigkeit und horizontale Instrumente priorisiert, akzeptiert die neomerkantilistische Koalition eine deutlich breitere industriepolitische Rolle von IPCEI, auch in marktnahen Bereichen. Insgesamt zeigt sich hier ein klarer Paradigmenwechsel von einer primär wettbewerbsorientierten hin zu einer geopolitisch motivierten Industriepolitik.

Die beiden Hauptakteure der sozialdemokratischen Koalition sind der Deutsche Gewerkschaftsbund und IndustriAll, während Finnland als hybrider Akteur auftritt. Diese beiden Hauptakteure verstehen IPCEI ausdrücklich als aktives industrie-, sozial- und klimapolitisches Steuerungsinstrument, das über die bloße Behebung von Marktversagen hinausgeht. Staatliche Förderung wird als notwendig erachtet, um technologische Souveränität, nachhaltige Wertschöpfung und neue Märkte, wie etwa im Rahmen der klimaneutralen und digitalen Transformation, gezielt zu gestalten. IPCEI sollen dabei nicht nur technologische, sondern auch soziale Ziele verfolgen und einen Beitrag zu einer *Just Transition* leisten, bei der weder Beschäftigte noch Regionen zurückgelassen werden. Zentrale Fördervoraussetzungen umfassen Kriterien guter Arbeit, darunter Tarifbindung, Mitbestimmung, faire Löhne und stabile Beschäftigungsverhältnisse. Öffentliche Mittel dürfen nicht zur Subventionierung prekärer Arbeitsbedingungen, zum Abbau guter Arbeitsplätze oder zur Verlagerung von Produktionsstandorten aus der EU eingesetzt werden. Vielmehr sollen IPCEI explizit zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze in Europa beitragen und gesellschaftlichen Mehrwert entlang integrierter Wertschöpfungsketten erzeugen. Darüber hinaus wird eine institutionalisierte Einbindung der Sozialpartner:innen sowie ein europäischer Erfahrungsaustausch gefordert, um öffentliche Verantwortung und Akzeptanz zu stärken. IPCEI sollen zudem systematisch Erkenntnisse zu Qualifikationsbedarfen und Beschäftigungswirkungen liefern, sodass technologische Entwicklung und Kompetenzaufbau Hand in Hand gehen.

Im Unterschied zu den anderen Koalitionen liegt der Fokus hier nicht primär auf der wettbewerbs- oder industriepolitischen Gestaltung des Instruments, sondern auf dessen sozialen, arbeitsmarkt- und verteilungspolitischen Effekten. IPCEI werden weniger als beihilferechtliches Ausnahmeinstrument verstanden, sondern als bewusstes Steuerungsinstrument für eine sozial und ökologisch gerechte Transformation, bei dem Beschäftigungsqualität, Mitbestimmung und Qualifikation gleichrangig mit technologischen und strategischen Zielen berücksichtigt werden.

6. Der Konfliktverlauf (Prozessanalyse)

Im folgenden Abschnitt werden die zentralen Ereignisse während der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung im Jahr 2021 dargestellt. Anschließend wird der zugrunde liegende Konflikt knapp skizziert. Darauf aufbauend wird der Koalitionsmagnet der OSA sowie dessen historische Entwicklung erläutert. Abschließend erfolgt ein Vergleich zwischen der finalen IPCEI-Mitteilung und dem von der Kommission vorgelegten ersten Entwurf, um daraus Rückschlüsse auf den entstandenen Kompromiss abzuleiten.

6.1. Der Konflikt während der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung

Schon vor der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung im Jahr 2021 gab es also zwischen den drei Akteursgruppen einen wesentlichen Konflikt, welcher sich auch außerhalb des IPCEI-Rahmens zeigte. Dieser übergeordnete Konflikt dreht sich im Grunde genommen darum, wie die EU mit den neuen geopolitischen und geoökonomischen Herausforderungen umzugehen hat (siehe 4.2.4.). Hierbei sind vor allem, aber nicht ausschließlich, das neoliberale und das neomerkantilistische Lager betroffen. Die neoliberale Koalition möchte, trotz der geänderten globalen Situation, weiterhin möglichst nah an den bisherigen Prinzipien der Globalisierung und des freien Handels festhalten. Anhänger:innen des neomerkantilistischen Lagers sind allerdings davon überzeugt, dass man mit interventionistischeren und protektionistischeren Antworten auf die Veränderung reagieren muss. Dieser Kernkonflikt ist nicht nur in Kernbereichen der Wettbewerbs- und Beihilfenpolitik zu beobachten, sondern auch in der generellen Wirtschaftspolitik und sogar in vielen anderen Politikbereichen (Molthof et al., 2021).

Durch die im Jahr 2012 im Rahmen von SAM angestoßenen Überprüfungen wurde die IPCEI-Mitteilung im Jahr 2019 evaluiert (Europäische Kommission, 2019). Die Bewertung ergab, dass die derzeitigen Bestimmungen der IPCEI-Mitteilung insgesamt gut funktionieren und ein wirksames Instrument zur Förderung der Entstehung von IPCEI darstellen. Gleichzeitig könnten jedoch einige gezielte Anpassungen erforderlich sein, um die einschlägigen Beihilfenvorschriften sowie bestimmte Begriffe im Einklang mit der bisherigen Entscheidungspraxis der Kommission klarer zu definieren. Vor diesem Hintergrund leitete die Kommission am 23. Februar 2021 eine öffentliche Konsultation ein, in deren Rahmen alle interessierten Parteien Vorschläge zur Überarbeitung einreichen konnten. Hierfür war eine Frist von acht Wochen bis zum 20. April 2021 vorgesehen. Zugleich wurde die bestehende IPCEI-Mitteilung bis Ende 2021 verlängert, um während des Überarbeitungsprozesses Planungssicherheit und rechtliche Klarheit zu gewährleisten (Europäische Kommission, 2021c). Kurz vor Beginn der Konsultation setzten Frankreich und Deutschland ein wichtiges Zeichen. Insbesondere Deutschland hatte sich in den Jahren vor 2021 zunehmend von seiner früheren Position entfernt (siehe 4.2.4.).

In einem Bericht eines österreichischen Wirtschafts- und Innovationsforschungszentrums heißt es dazu: „Die Bedeutung und der Stellenwert von IPCEI in Deutschland wird in der aktuellen ‚Nationalen Industriestrategie 2030‘ untermauert. [...] IPCEI scheint in Deutschland und Europa eine bedeutende Rolle zur Stärkung strategischer Wertschöpfungsverbünde und für den Aufbau von mehr technologischer Souveränität zu spielen – und das deutlich schneller als alle anderen Unterstützungsprogramme für einzelne Projekte“ (Polt et al., 2021:17). Spätestens seit der Veröffentlichung eines Non-paper von Frankreich und Deutschland am 16. Februar 2021, kurz vor Beginn der Konsultation, ist dies auch auf europäischer Ebene relevant. Der Bericht mit dem Titel *French–German Non-paper: The European industrial policy strategy and its Spring-2021 Update* betont einerseits die Notwendigkeit offener Märkte und den Schutz fairen Wettbewerbs innerhalb der EU. Andererseits wird hervorgehoben, dass Maßnahmen gegen Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Unterstützung aus Drittstaaten unverzichtbar sind. Vor diesem Hintergrund muss Europa, laut Frankreich und Deutschland, auf neue wirtschaftliche Herausforderungen reagieren und bestehende Schwächen gezielt angehen. Gefordert wird daher, gemeinsame europäische Industrieprojekte voranzutreiben und Innovationen auch in traditionellen Industriezweigen zu stärken. Staatliche Förderung soll dabei insbesondere Unternehmen zugutekommen, die langfristig marktfähig sind, vor allem in strategisch wichtigen Bereichen für die wirtschaftliche Stabilität und Unabhängigkeit Europas (Deutsche Bundesregierung & Französische Regierung, 2021).

Neben der öffentlichen Konsultation wurde der vorgeschlagene Text der IPCEI-Mitteilung gegen Ende der Konsultationsphase auch in einem Treffen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten behandelt. Dieses Verfahren sollte gewährleisten, dass sowohl die Mitgliedstaaten als auch die beteiligten Akteure ausreichend Gelegenheit erhalten, zum Entwurf des Kommissionsvorschlags Stellung zu nehmen. Zum Zeitpunkt der Einleitung der Überarbeitung war die Verabschiedung der neuen IPCEI-Mitteilung für die zweite Jahreshälfte 2021 vorgesehen (Europäische Kommission, 2021a). Über das Treffen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten sind kaum öffentlich zugängliche Informationen verfügbar.

Auffällig ist, dass genau zum Zeitpunkt des beschriebenen Treffens ein Non-paper mehrerer Mitgliedstaaten veröffentlicht wurde. Dies lässt vermuten, dass bei dem Treffen einige Meinungsverschiedenheiten nicht zu einer für die Verfasser zufriedenstellenden Lösung geführt wurden. Am 28. April 2021 veröffentlichten Tschechien, Dänemark, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Polen, die Niederlande, die Slowakei, Spanien und Schweden ein Non-paper, in dem sie erneut eine neoliberale Position verteidigten. Besonders bemerkenswert ist, dass die wichtigsten neoliberalen Akteure – die Niederlande, Dänemark und Schweden – in diesem Statement vertreten sind, während Italien, Frankreich und Deutschland, die laut Abschnitt 5 zu den neomerkantilistischen Akteuren zählen,

nicht daran beteiligt waren. Laut dem Non-paper sollte der Schwerpunkt der europäischen Industriepolitik darauf liegen, gute Rahmenbedingungen zu schaffen und die Anpassung an strukturelle Veränderungen zu erleichtern, einschließlich der Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen wie Klimawandel und Digitalisierung. IPCEI werden dabei nur als eines von mehreren Instrumenten betrachtet, mit denen Mitgliedstaaten die gemeinsamen Ziele der Union besser unterstützen können. Staatliche Fördermittel wie IPCEI sollten zurückhaltend und verhältnismäßig eingesetzt werden, um Verzerrungen innovativer Initiativen aus Wirtschaft und Forschung zu vermeiden und stets zusätzliche private Investitionen anzustoßen. Besonders interessant ist zudem, dass in diesem Statement erstmals der Begriff der OSA verwendet wird: "An IPCEI is one of several important tools allowing Member States to better support the Union's common goals of [...] open strategic autonomy" (Tschechische Republik et al., 2021:1). Am 25. November 2021 wurde die überarbeitete IPCEI-Mitteilung von der EU-Kommission veröffentlicht. Sie trat mit 1. Januar 2022 in Kraft und gilt seit dem für alle neuen IPCEI (Europäische Kommission, 2021d).

Auch in den, in dieser Arbeit analysierten, Feedback-Antworten für die IPCEI-Mitteilung lässt sich dieser, für die Zukunft der europäischen Industriepolitik zentrale, Konflikt beobachten. Länder wie die Niederlande, Dänemark und Schweden sowie Organisationen wie der Association of Swedish Engineering, die Danish Chamber of Commerce und die Confederation of Danish Industries wurden dem neoliberalen Projekt zugeordnet. Dem gegenüber stehen neomerkantilistisch kategorisierte Mitgliedstaaten wie Frankreich, Italien und Deutschland sowie die Organisationen France Industrie, die Industriellen Vereinigung oder der BDI, die sich eher für protektionistische und interventionistische Maßnahmen aussprechen (siehe 5.3).

Insgesamt lässt sich eine sehr gute Übereinstimmung mit den in Abschnitt 6.1 herausgearbeiteten Positionen und den in den Feedback Antworten analysierten Meinungen finden. Fokussiert man sich lediglich auf die Mitgliedstaaten sieht man, dass sowohl allgemein als auch im Feedback zur IPCEI-Mitteilung Länder wie Frankreich, Italien, Deutschland der neomerkantilistischen Koalition zugeordnet werden können und Länder wie die Niederlande, Dänemark und Schweden der neoliberalen Gruppe angehören. Lediglich Finnland und Spanien konnten aus der Akteursanalyse in Abschnitt 5 nicht eindeutig der neoliberalen Gruppe zugeordnet werden, obwohl diese Mitgliedstaaten allgemein gesehen eher markliberale Positionen vertreten.

6.2. Der Koalitionsmagnet: Offene strategische Autonomie

Anschließend wird auf die Entstehung des für den Kompromiss zentralen Begriffs der OSA eingegangen. Abschließend erfolgt ein Vergleich zwischen dem ersten Entwurf der IPCEI-Mitteilung und dem finalen Text. Dabei zeigt sich, dass sowohl das neoliberale als auch das neomerkantilistische Lager einflussreiche Konzessionen durchsetzen konnte.

Das generelle Konzept der (*Offenen*) *Strategischen Autonomie* ist unter mehreren Namen gängig. In einem Briefing des EU Parlaments wird folgende Definition erwähnt: "EU strategic autonomy [...] refers to the capacity of the EU to act autonomously – that is, without being dependent on other countries – in strategically important policy areas. These can range from defence policy to the economy, and the capacity to uphold democratic values" (Damen, 2022:1). Klar ist, dass diese Idee aus dem Sicherheits- und Verteidigungsbereich kommt und als *strategische Autonomie* startete. Forderungen nach mehr europäischer Autonomie in dieser Ebene waren bereits zuvor geäußert worden, aber das erste offizielle EU-Dokument, in dem der Ausdruck strategische Autonomie erwähnt wird, ist der Abschlussbericht des Europäischen Rates zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom Dezember 2013 (Europäischer Rat, 2013). Schon damals wurde der Bedarf einer europäischen industriellen Verteidigungs- und Technologiegrundlage beschrieben und somit ein wirtschaftlicher Aspekt beigelegt. In der EU-Globalstrategie von 2016 wird der Begriff strategische Autonomie viermal verwendet, vor allem im Zusammenhang mit Sicherheit und Verteidigung. Seitdem taucht der Begriff regelmäßig auf, unter anderem in mehreren Schlussfolgerungen und Dokumenten des Rates (Europäischer Auswärtiger Dienst, 2016). Die zentrale Herausforderung für die Befürworter:innen des Prinzips der strategischen Autonomie bestand darin zu erklären, dass mehr europäische Autonomie im Verteidigungsbereich nicht weniger Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern und den USA im Rahmen der NATO bedeutet (Damen, 2022). Mit der Zeit erweiterte sich die Bedeutung von strategischer Autonomie deutlich und begann andere Politikbereiche wie Wirtschafts-, Industrie- und Handelspolitik zu beeinflussen (Tocci, 2021).

Im Jahr 2017 hielt der französische Präsident Emmanuel Macron eine Rede, in der er auf das Problem des global wachsenden Nationalismus, Protektionismus und isolationistischen Souveränismus hinweist. Obwohl der Präsident nicht den vollständigen Ausdruck strategische Autonomie verwendete, sprach er von der Notwendigkeit, die eigenständigen Handlungsfähigkeiten Europas in Verteidigungsfragen zu sichern und eine gemeinsame strategische Kultur zu entwickeln. Sein Aufruf fand zunächst in Frankreich Beachtung. Ein Artikel des Institut Français des Relations Internationales von 2018 reflektiert über die mögliche Bedeutung strategischer Autonomie für die EU, wobei er sich gleichzeitig der Befürchtung anderer Länder bewusst ist, dass Frankreich die EU zu einem gaullistischen Kurs drängen könnte, um die transatlantische Verbindung zu kappen und gleichzeitig den französischen Einfluss zu stärken (Brustlein, 2018). Trotz dieser Befürchtungen setzten sich auch Organisationen aus anderen Ländern mit dem Konzept der EU-strategischen Autonomie auseinander. Beispielsweise bezog sich ein Bericht der Stiftung Wissenschaft und Politik in Deutschland aus dem Jahr 2019 vor allem auf den Verteidigungsbereich, erwähnte jedoch auch andere Politikfelder, darunter die Wirtschaft, die

Energieversorgung sowie eine strategische Rolle des Euro als internationale Währung (Lippert et al., 2019).

Mit den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie gewann das Konzept der strategischen Autonomie, vor allem im wirtschaftlichen Kontext, in der EU weiter an Bedeutung, da diese die Verwundbarkeiten globaler Produktions- und Lieferketten deutlich offengelegt hatte. Erstmals begannen auch Mitgliedstaaten, die der EU-strategischen Autonomie bislang zurückhaltend gegenübergestanden hatten, sich aktiv an der Debatte zu beteiligen. Dennoch wurde von marktliberalen Akteuren weiterhin die Notwendigkeit betont, eine offene Wirtschaft mit der Verringerung bestimmter Abhängigkeiten zu verbinden (Damen, 2022). Ein Beispiel hierfür ist das gemeinsame spanisch-niederländische Non-Paper zur strategischen Autonomie bei gleichzeitiger Wahrung einer offenen Wirtschaft (Spanische Regierung & Niederländische Regierung, 2021). Diese Diskussion führte zur offiziellen Einführung des Begriffs der offenen strategischen Autonomie, der später noch zu einem zentralen Bestandteil der im Februar 2021 veröffentlichten handelspolitischen Überprüfung der Kommission wurde.

Im Februar 2021 veröffentlichte das Analyse- und Forschungsteam des Rates ein Issues Paper mit dem Titel *Strategische Autonomie, strategische Entscheidungen*, das den damaligen Stand der Debatte über die EU-strategische Autonomie zusammenfasste. Darin wurde festgehalten, dass strategische Autonomie in der EU kein Nullsummenspiel ist, sondern vielmehr ein Kontinuum zwischen vollständiger Autonomie und vollständiger Abhängigkeit darstellt, mit je nach Politikbereich unterschiedlichen Ausprägungen. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die EU mit der Neubestimmung ihrer strategischen Autonomie nicht alleinsteht, sondern dass alle großen Mächte vergleichbare Prozesse durchlaufen (Rat der Europäischen Union, 2021).

Auch in der Überprüfung der IPCEI-Mitteilung wurde der Begriff immer relevanter. Fünf Mitgliedstaaten, darunter Österreich, Belgien, Italien, die Niederlande und Spanien haben in ihrem Feedback den Begriff strategische Autonomie (oder sehr ähnliche Varianten wie *industrial sovereignty* oder *strategic European autonomy*) verwendet. Dabei bewerten die fünf Länder die Forderung nach strategischer Autonomie im Kontext der IPCEI unterschiedlich, setzen jedoch teils gemeinsame Akzente. Österreich hebt vor dem Hintergrund zunehmender internationaler Konkurrenz und krisenanfälliger globaler Wertschöpfungsketten die wachsende Bedeutung industrieller Souveränität und strategischer Autonomie hervor und fordert, den Beitrag der IPCEI zur strategischen industriellen Autonomie der EU ausdrücklich festzuschreiben. In eine ähnliche Richtung argumentiert Belgien, das IPCEI als wichtiges Instrument zum Aufbau innovativer europäischer Wertschöpfungsketten sieht und die explizite Verankerung strategischer Autonomie auch als Ausdruck der geopolitischen Positionierung der europäischen Wirtschaft gegenüber globalen Wettbewerbern wie den USA und China versteht.

Italien betont ebenfalls die zentrale Rolle der IPCEI für den Aufbau strategischer europäischer Wertschöpfungsketten, insbesondere im Zusammenhang mit der nachhaltigen industriellen und digitalen Transformation sowie den Wiederaufbau- und Resilienzplänen, und verknüpft diese ausdrücklich mit dem Ziel der strategischen Autonomie der EU. Demgegenüber nehmen die Niederlande eine deutlich restriktivere Haltung ein und machen klar, dass strategische Autonomie allein aus ihrer Sicht keine ausreichende Rechtfertigung für ein IPCEI darstellt. Vielmehr müsse weiterhin die gezielte Behebung von Marktversagen im Mittelpunkt stehen. Spanien verfolgt schließlich einen stärker rechtlich geprägten Ansatz und regt an, für Maßnahmen im Zusammenhang mit strategischen Vermögenswerten, Interessen, Autonomie oder Sicherheit der Union eine spezifische Klausel vorzusehen, die sich an bestehenden Regelungen der Horizon-Europe-Verordnung orientiert.

In diesem Zusammenhang ist die häufig kritisierte Unschärfe des Konzepts der OSA kein Mangel, sondern ein bewusstes Gestaltungsmerkmal. Sie ermöglicht es Akteuren in der gesamten EU, ihre jeweiligen Erwartungen und Befürchtungen in den Begriff hineinzuzinterpretieren (Tamma, 2020). Ähnlich wie zuvor mehrdeutige Konzepte wie *Wettbewerbsfähigkeit* oder *der Markt* genutzt wurden, um die neoliberale Antwort der EU auf den Zerfall der Nachkriegsordnung zu koordinieren, fungiert OSA heute als eine Art *Koalitionsmagnet* (Béland & Cox, 2016). Ähnlich wie bei Schmitz und Seidl (2023) im Rahmen der europäischen Handelspolitik, dient der Begriff hier dazu, Unterstützung für eine Erneuerung der europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenpolitik zu mobilisieren, die sowohl den veränderten globalen Rahmenbedingungen als auch den sich wandelnden politischen Koalitionen innerhalb Europas Rechnung trägt. OSA bündelt dabei eine neue Doktrin begrenzter Offenheit: Die EU strebt danach, so offen wie möglich zu bleiben, zugleich aber so autonom wie nötig zu werden. Dies schließt die Entwicklung und den Einsatz neuer interventionistischer Instrumente ein, wie unter anderem IPCEI, mit denen europäische Interessen und Werte in einer sich wandelnden Welt entschlossener geschützt und gefördert werden sollen.

Am Beispiel der niederländischen Position lässt sich der kompromissfördernde Effekt von OSA auch deutlich erkennen. Die Niederlande haben früh die Sorge geäußert, dass Bestrebungen nach strategischer Autonomie protektionistische Tendenzen verstärken, deutschen und französischen *Industriechampions* unfaire Wettbewerbsvorteile verschaffen, den freien Handel beeinträchtigen und die wirtschaftliche Verflechtung untergraben könnten, von der Europa bislang stark profitiert hat. Um diesen Bedenken entgegenzuwirken, betont die Kommission, dass sie eine Politik der OSA verfolgt. Strategische Autonomie solle demnach ohne Rückgriff auf Protektionismus erreicht werden und zugleich eine offene Wirtschaft sowie die Vorteile gegenseitiger Abhängigkeit bewahren. Diese neue Agenda der OSA scheint, im Rahmen der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung, selbst die zuvor skeptischsten Mitgliedstaaten überzeugt zu haben. Auch wenn diese grundsätzlichen Bedenken nicht

vollständig verschwunden sind, unterstützt die Niederlande beispielsweise inzwischen vorsichtig die Agenda der Kommission zur OSA (Molthof et al., 2021). Dieser Positionswandel hat, ähnlich wie beim Positionswechsel von Deutschland, drei Hauptgründe: Erstens erkennt die niederländische Regierung zunehmend an, dass geopolitische und technologische Entwicklungen die Verwundbarkeit der EU und der Niederlande erhöht haben und ein aktiveres Eingreifen von Staat und EU-Institutionen erforderlich machen (Niederländische Regierung, 2020). Zweitens hat die Covid-19-Pandemie deutlich gemacht, wie anfällig globale Produktions- und Lieferketten sind, und damit ein Umdenken in der Industrie- und Handelspolitik beschleunigt. Drittens hat die Kommission auf die Sorgen der Mitgliedstaaten reagiert, indem sie einen weitgehend verhältnismäßigen und faktenbasierten Ansatz verfolgt und ihr Bekenntnis zu einer offenen strategischen Wirtschaft betont. Dies erfolgte mit der Aufnahme des Begriffs der OSA in die finale Version der IPCEI-Mitteilung (siehe 6.3.). Die Niederlande ist bereit, diesen Kompromiss zwischen neoliberalen und neomerkantilistischen Ideologien mitzutragen, solange eine weitgehende Verhältnismäßigkeit erhalten bleibt (Molthof et al., 2021). Es ist davon auszugehen, dass andere neoliberale Akteure wie Dänemark und Schweden sich ebenfalls mit diesem Kompromiss anfreunden konnten.

6.3. Vergleich des Entwurfs zur finalen IPCEI-Mitteilung

Im Konflikt um die Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung ging es vor allem um die inhaltliche Ausgestaltungstiefe der IPCEI-Mitteilung, da eine grundsätzliche Infragestellung des Instruments nicht zur Debatte stand. Besonders betroffen waren Änderungen von Artikeln, die bestehende Regelungen präzisieren und zukünftige Entscheidungen der Kommission vorhersehbarer machen sollten (Artikel 14, 20, 21, 24, 25, 47). Im Zentrum standen dabei insbesondere die Forderung nach einem besseren Zugang von KMU zu IPCEI (Artikel 5, 17) sowie die Sicherstellung einer offenen, transparenten und allen Mitgliedstaaten zugänglichen Zusammenarbeit (Artikel 16, 17). Gleichzeitig sicherte sich die Kommission durch bestimmte Anpassungen eine stärkere Entscheidungshoheit gegenüber den Mitgliedstaaten (Artikel 29, 36).

Viele dieser Veränderungen lassen sich weder eindeutig der neoliberalen noch der neomerkantilistischen Akteursgruppe zuordnen (Artikel 14, 19, 20, 24, 25, 29, 36), sondern stellen eher neutrale Anpassungen dar oder entfalten je nach Kontext unterschiedliche Wirkungen. Andere Änderungen hingegen spiegeln klarere Verhandlungserfolge einzelner Koalitionen wider — entweder der neoliberalen (Artikel 6, 15, 16, 17, 47, 49) oder der neomerkantilistischen (Artikel 3, 5, 21, 26, 30) Akteursgruppe. Die neoliberalen Akteure konnten insbesondere durchsetzen, dass stärker darauf geachtet werden soll, Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt durch IPCEI möglichst gering zu halten. Zudem wurde die Bewertung deutlich verschärft, wenn IPCEI potenziell zu einer Verlagerung von Produktions- oder anderen betrieblichen Tätigkeiten führen könnten. Auch die Beibehaltung des

Claw-back-Mechanismus sowie strengere Anforderungen an den Nachweis, dass IPCEI Markt- oder Systemversagen beheben oder gesellschaftliche Herausforderungen adressieren, können als Erfolge der neoliberalen Koalition gewertet werden. Gleichzeitig konnte auch das neomerkantilistische Lager zentrale Anliegen durchsetzen. Dazu zählen unter anderem die stärkere Einbindung von Start-ups, eine positive Bewertung durch die Kommission bei ausbleibenden signifikanten Wettbewerbsbeeinträchtigungen sowie die Ausweitung der Fälle, die eine positive Bewertung ermöglichen. Letztere umfasst nun auch IPCEI, die einen bedeutenden Beitrag zur strategischen Unabhängigkeit der EU leisten. Dieses kompromissfördernde Prinzip, das sich auch im Begriff der OSA widerspiegelt, wurde entsprechend prominent in Artikel 2 verankert.

Die Bedeutung dieses koalitionsbildenden Ansatzes wurde maßgeblich durch die in den vergangenen Jahren zunehmenden geopolitischen und geoökonomischen Spannungen mit Systemrivalen wie den USA oder China verstärkt. Darüber hinaus hat die während der COVID-19-Pandemie deutlich gewordene Abhängigkeit der EU von internationalen Wertschöpfungsketten — ein Thema, das insbesondere im Jahr 2021 stark im öffentlichen Bewusstsein verankert war — wesentlich zur Kompromissfindung beigetragen.

Verschiedene Artikel der IPCEI-Mitteilung zeigen den Kompromissversuch zwischen der neoliberalen und der neomerkantilistischen Koalition. Im Bezug auf OSA ist insbesondere Artikel 2 relevant, in dem dieser Begriff in der ersten Version keine Erwähnung finden, aber im finalen Text prominent platziert ist: “IPCEIs can make a very important contribution to [...] strengthen its open strategic autonomy [...]” (Europäische Kommission, 2021a:1).

Der Wechsel von *and* zu *or* in Artikel 3 der finalen Fassung stellt eine inhaltliche Präzisierung dar. Während die erste Version nahelegte, dass IPCEI zugleich der Behebung von Markt- oder Systemversagen *und* der Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen dienen müssen, macht die finale Version deutlich, dass bereits eines dieser Kriterien ausreichend ist. Damit wird der Anwendungsbereich von IPCEI klarer gefasst und potenziell erweitert, da Projekte entweder mit Markt- oder Systemversagen begründet werden können oder alternativ mit der Adressierung gesellschaftlicher Herausforderungen, ohne dass beide Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein müssen.

In Artikel 5 kommt es in der finalen Version zur expliziten Einbeziehung von Start-ups, wobei auch hier das Instrument ausgeweitet wird, in dem gesagt wird, dass die Kommission jegliche Umstände, welche andeuten, dass es zu keiner signifikanten Beeinträchtigung des Wettbewerbs kommt, als positives Zeichen sieht.

Die finale Fassung von Artikel 6 präzisiert und vertieft den beihilfenrechtlichen Rahmen für IPCEI deutlich gegenüber der ursprünglichen Version. Sie stellt klar, dass eine signifikante Beteiligung öffentlicher Stellen stets dann erforderlich ist, wenn der Markt solche Projekte nicht eigenständig finanzieren würde, und verankert staatliches Eingreifen damit explizit im Vorliegen von Marktversagen. Zugleich definiert die Mitteilung nun eindeutiger ihre Funktion als Maßstab dafür, unter welchen Voraussetzungen öffentliche Finanzierung als staatliche Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. Darüber hinaus werden die beihilfenrechtlichen Schutzmechanismen konkretisiert, indem ausdrücklich hervorgehoben wird, dass IPCEI-Beihilfen den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht in unangemessener Weise beeinträchtigen dürfen und ihre Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel auf das notwendige Minimum zu begrenzen sind. Insgesamt verschiebt sich der Charakter der Regelung von einer eher allgemeinen Absicherung des *level playing field* hin zu einem klar strukturierten, rechtlich präzisen Kompatibilitätsrahmen im Sinne der EU-Beihilfenkontrolle.

Artikel 14 in der finalen Version streicht eine, in vielen Feedback Antworten als zu vage kritisierte, Phrase, welche besagte, dass IPCEI einen signifikanten Beitrag zur Lösung von *societal challenges* beitragen muss.

Die finale Fassung von Artikel 15 verschärft die Anforderungen im Vergleich zur ursprünglichen Version deutlich. Anstelle einer Empfehlung (*should*) wird nun eine verbindliche Pflicht (*must*) formuliert, dass Projekte nachweisen müssen, dass sie Markt- oder Systemversagen überwinden oder gesellschaftliche Herausforderungen adressieren. Gleichzeitig wird präzisiert, dass es nicht um die völlige Unmöglichkeit der Bewältigung dieser Herausforderungen geht, sondern darum, dass sie ohne die Unterstützung nicht adäquat behandelt würden. Dadurch wird der Begründungsbedarf für IPCEI-Beihilfen klarer, rechtlich präziser und zugleich realitätsnäher formuliert.

In Artikel 16 der finalen Fassung der IPCEI-Mitteilung ist das Ausbleiben einer Veränderung auffallend. Obwohl sich eine große Anzahl an Feedback Antworten an der Erhöhung der mindestens beteiligten Stakeholder von zwei auf vier gestört haben, wurde diese Verschärfung für die Etablierung von IPCEI beibehalten.

Die finale Fassung von Artikel 17 verschärft und präzisiert die Anforderungen an die Beteiligung der Mitgliedstaaten an aufkommenden Projekten. Während die ursprüngliche Version noch eine Ausnahme für bestimmte Projekte zuließ, entfällt diese Einschränkung, sodass nun grundsätzlich alle Mitgliedstaaten informiert und in die Entstehung von Projekten einbezogen werden müssen. Gleichzeitig wird die Zielgruppe der Beteiligten erweitert: Neben den Mitgliedstaaten sollen auch KMU und Start-ups aktiv in Informations- und Beteiligungsmaßnahmen wie Kontakte, Allianzen, Meetings

oder Match-making-Veranstaltungen einbezogen werden. Insgesamt wird dadurch die Transparenz und Partizipation erheblich gestärkt.

Artikel 19 verändert den Wortlaut, wonach ein IPCEI nun wichtige (*important*) Kofinanzierung von den Begünstigten erhalten muss und nicht mehr signifikante (*significant*) Kofinanzierung.

Die finale Fassung von Artikel 20 präzisiert und strukturiert die Anforderungen an das *do no significant harm-Prinzip* deutlich stärker als die ursprüngliche Version. Hierdurch wird wiederum stark auf das Feedback der Stakeholder eingegangen, die sich über die Unbestimmtheit dieses Artikels beschwert haben. Während die erste Version lediglich festlegte, dass Projekte diesem Prinzip entsprechen müssen, verlangt die finale Fassung von den Mitgliedstaaten einen konkreten Nachweis der Einhaltung und verweist auf die rechtliche Grundlage in Artikel 17 der Taxonomie-Verordnung oder vergleichbare Methoden. Darüber hinaus wird die Umweltverträglichkeit als zentraler Faktor in der Gesamtabwägung der positiven Effekte der Beihilfe gegenüber möglichen negativen Wettbewerbs- und Handelseffekten verankert. Projekte, die erheblichen Schaden verursachen, gelten dabei als grundsätzlich ungeeignet, die negativen Effekte zu kompensieren, während die positiven Effekte einzelner Projekte stets einzelfallbezogen geprüft werden. Damit wird die Einhaltung ökologischer Standards eng mit der Beihilfenverträglichkeit verknüpft und der Prüfprozess erheblich präzisiert.

In Artikel 21 der endgültigen Mitteilung wurde auf das Feedback eingegangen, dass manche Regionen zum Beispiel durch geographisch oder ökonomisch nachteilige Positionen, einen Nachteil bei der IPCEI-Vergabe haben könnten. In der finalen Version ist nun ausdrücklich geschrieben, dass Projekte, welche die Entwicklung von benachteiligten Regionen fördern, von der Kommission mit Wohlwollen beurteilt werden (Artikel 21 Punkt d)). Des weiteren wurde in Punkt f) der Verweis auf die Taxonomy Regulation durch den Verweis auf einen signifikanten Finanzierungsbeitrag von privaten Investor:innen ausgetauscht. Darüber hinaus wurde mit Punkt g) “the project addresses a clearly identified and significant strategic dependency” die strategische Relevanz für die EU nochmals festgehalten (Europäische Kommission, 2021a:13).

Die finale Fassung von Artikel 24 präzisiert die Definition der ersten industriellen Umsetzung gegenüber der ursprünglichen Version deutlich, womit wieder auf Feedback von verschiedensten Stakeholdern eingegangen wurde. Sie ergänzt die Skalierung der Batch-Produktion als Zwischenschritt vor der Serienproduktion und legt fest, dass das Ende der ersten industriellen Umsetzung anhand von F&E&I-Leistungsindikatoren bestimmt wird, die die Fähigkeit zur Massenproduktion widerspiegeln. Zudem wird der erforderliche F&E-Anteil im Projekt als *important* statt *very important* bezeichnet, was eine gewisse Flexibilität schafft, und es wird betont, dass sowohl die F&E&I-Aktivität als auch die erste industrielle Umsetzung im Projekt beschrieben sein müssen.

Die finale Fassung von Artikel 25 präzisiert den Anwendungsbereich und die Förderkriterien für Umwelt-, Energie-, Verkehrs-, Gesundheits- und Digitalprojekte deutlich. Anstelle allgemein formulierter Projekte liegt der Fokus nun auf Infrastrukturvorhaben, die für die Umwelt-, Klima-, Energie-, Transport-, Gesundheits-, Industrie- oder Digitalstrategien der Union von großer Bedeutung sind oder erheblich zum Binnenmarkt beitragen. Zudem wird erstmals der Zeitraum der Unterstützung festgelegt: Projekte können bis zur vollständigen Betriebsbereitschaft nach Fertigstellung gefördert werden.

In Artikel 26 wurde entschieden die Qualifizierung als IPCEI möglichst breit auszulegen, wobei an den inhaltlichen Punkten nichts geändert wurde. Anstelle von *and/or* wird nun explizit klargestellt, dass ein Projekt entweder aufgrund seiner Größe oder Reichweite, seines technologischen oder finanziellen Risikos oder aufgrund beider Kriterien als IPCEI eingestuft werden kann.

Die finale Fassung von Artikel 29 verändert den Kern der Regelung nicht, präzisiert jedoch den Ton und die Flexibilität der Kommissionsentscheidung. Anstelle einer festen Vermutung (*is presumed*) wird nun klargestellt, dass die Vermutung über das Vorliegen wichtiger Markt- oder Systemversagen oder gesellschaftlicher Herausforderungen sowie den Beitrag zum gemeinsamen europäischen Interesse nach Ermessen der Kommission getroffen werden kann (*can be presumed*).

Die finale Fassung von Artikel 30 präzisiert die Bedingungen, unter denen Beihilfe als notwendig und verhältnismäßig gilt. Während die ursprüngliche Version auf eine generelle Prüfung von Größe, Reichweite oder Form der Projektrealisierung abzielte, ergänzt die finale Version weitere Dimensionen: Projekte müssen ohne Beihilfe nicht nur unmöglich, kleiner oder anders realisiert werden, sondern könnten auch langsamer oder in engerem Umfang umgesetzt werden, was die erwarteten Vorteile deutlich einschränken würde.

Die finale Fassung von Artikel 36 präzisiert und operationalisiert den Claw-back-Mechanismus als zusätzlichen Schutz zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit von Beihilfen. Die Mechanik greift nur für Investitionen, deren Rendite die Kapitalkosten der Begünstigten übersteigt, basierend auf ex post Cashflow-Ergebnissen und der Mitteilung der Funding Gap-Analyse. Außerdem muss der Mechanismus im Voraus klar definiert sein, um finanzielle Planbarkeit für die Beteiligten zu gewährleisten. Gleichzeitig wird betont, dass die Anreize für Begünstigte stark erhalten bleiben sollen, damit sie weiterhin ihr Investment und die Projektleistung maximieren. Auch wurde der Satz gestrichen, welcher es Mitgliedstaaten erlaubte, zusätzliche oder strengere Claw-back-Mechanismen einzusetzen.

Artikel 42 wurde komplett gestrichen und lautete vorher: “The Commission will consider more favourably projects that include a very significant contribution by the beneficiaries themselves or a

significant contribution by independent private investors. Contribution of tangible and intangible assets, as well as land, must be accounted at market price” (Europäische Kommission, 2021b:9).

Die finale Fassung von Artikel 47 präzisiert die Bewertung von negativen Effekten auf den Binnenmarkt bei Beihilfen, die an die Verlagerung von Aktivitäten gebunden sind. Außerdem wird ergänzt, dass solche Bedingungen nicht nur grundsätzlich schädlich für den Binnenmarkt sind, unabhängig von tatsächlichen Arbeitsplatzverlusten, sondern auch höchstwahrscheinlich nicht durch positive Effekte kompensiert werden können.

In Artikel 49 wird die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen für einzelne Fördermittel von 100.000 auf 500.000 Euro erhöht.

7. Fazit und Ausblick

Im Rahmen dieser Arbeit sollte die Bedeutung des IPCEI-Instruments als hegemoniales Projekt für die strategische Neuausrichtung der EU-Industriepolitik und die Machtverhältnisse in Europa anhand der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung von 2021 aufgezeigt werden. Anschließend werden die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst, wobei kurz auf die Ergebnisse der drei Hauptteile der Arbeit eingegangen wird. Darauf folgt eine Einordnung der Analyse in den aktuellen Forschungsstand, ergänzt durch Hinweise zu methodischen Einschränkungen. Abschließend werden einige Implikationen für die zukünftige Industriepolitik der EU diskutiert und ein Ausblick auf mögliche weiterführende Forschungsperspektiven gegeben.

Die Kontextanalyse zeigte, warum die Ausgestaltung der IPCEI bereits in den 1950er Jahren zu einem zentralen Konflikt wurde und unter welchen Kompromissen sowie globalen Umständen dieser gelöst werden konnte. Dabei wurde versucht, die beiden gegensätzlichen Positionen – marktnah und neoliberal versus interventionistisch und neomerkantilistisch – sowie die dahinterliegenden Kapitalinteressen historisch einzuordnen. Anschließend wurde dargestellt, wie die neomerkantilistischen Elemente des Kompromisses in den darauf folgenden, von Neoliberalismus geprägten Jahrzehnten kaum zur Anwendung kamen, sich jedoch allmählich weiterentwickelten. Diese Entwicklung wurde von wiederkehrenden Ambitionen sowie neuen Rechtsprechungen und Interpretationen der EU-Institutionen getragen. Der erste Teil schloss schließlich mit der Reaktivierung des IPCEI-Instruments im Jahr 2014 und einer Erklärung, die die Gründe erneut in einer veränderten geopolitischen Lage verortete, ab.

Anschließend wurde in der Akteursanalyse analysiert, wie sich verschiedene Akteure zur IPCEI-Mitteilung positioniert haben und welche Inhalte während der Überarbeitung besonders umkämpft waren. Anhand dieser Interessen und Ziele wurden drei Akteurskoalitionen erstellt: die neoliberale, die neomerkantilistische und die sozialdemokratische Koalition. Danach wurden die zentralsten Akteure diesen drei Gruppen zugeordnet.

Bei der Prozessanalyse wurde der Fokus auf die entstandenen Kompromisse während der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung im Jahr 2021 gelegt. Dabei konnte gezeigt werden, dass der kompromissfördernde Begriff der OSA erstmals in einem Non-paper von Tschechien, Dänemark, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Polen, den Niederlande, der Slowakei, Spanien und Schweden in die öffentliche Diskussion eingebracht wurde. Dieser Begriff war absichtlich mehrdeutig und unklar, um als Koalitionsmagnet zwischen den gegensätzlichen Positionen der neoliberalen und der neomerkantilistischen Akteursgruppen zu vermitteln. An der niederländischen Position lässt sich auch die vermittelnde Rolle der Kommission erkennen, die glaubhaft machen konnte, dass sie sowohl die

Offenheit als auch die *strategische Autonomie* dieses Begriffs in Entscheidungen rund um Beihilfen anwenden wird.

Die Ergebnisse dieser Arbeit richten sich an ein allgemeines Publikum der politischen Ökonomie und besonders an einige spezialisierte Teilgruppen, wie Forscher:innen, die sich primär für die Rolle des Staates in der Wirtschaft interessieren. Eine weitere relevante Gruppe sind politische Ökonom:innen, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven damit beschäftigen, wie sich Wirtschaft und Politik seit der Finanzkrise 2008 verändert haben. Aufgrund des starken empirischen Fokus auf die EU ist die Arbeit zudem für Forschende der Europastudien interessant. Besonders relevant sind die Analysen für diejenigen, die sich für EU-Wettbewerbspolitik, die Kontrolle staatlicher Beihilfen oder für die bürokratischen Abläufe und Kompromissbildung interessieren. Speziell die Interaktionen zwischen EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und weiteren Akteuren.

Da sich diese Arbeit an unterschiedliche Zielgruppen richtet, leistet sie auch unterschiedliche Beiträge für verschiedene Forschungsliteraturen. Ein zentraler Beitrag besteht darin, klare und detaillierte Belege für den laufenden Wandel in der Industriepolitik zu liefern. Damit wird die oft vage Wahrnehmung gestützt, dass es in den letzten zehn Jahren eine *Renaissance* der Industriepolitik gegeben habe. Durch eine fundierte Analyse der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung wurden zugleich andere Forschungsarbeiten bestätigt, die eine Neuverhandlung des in Europa verankerten neoliberalen Kompromisses und eine Abkehr vom neoliberalen Wirtschaftsparadigma seit 2008 in verschiedenen Ländern dokumentierten (Berry, 2022; Craig, 2015; Gräb & Schmalz, 2026; Schneider, 2023; van Apeldoorn, 2003; van Apeldoorn & De Graaff, 2022). Gleichzeitig verdeutlichte die Arbeit den Aufstieg einer neuen Ära des *Staatskapitalismus*, in der Staaten über unterschiedliche politische und institutionelle Instrumente zunehmend die Wirtschafts- und Finanzpolitik steuerten (Alami, Babic, et al., 2022; Alami, Dixon, et al., 2022).

Infolgedessen schließt sich diese Arbeit einer Neubewertung der Beziehung zwischen europäischer Integration und Industriepolitik in der Forschungsliteratur an. Die EU wirkt demnach nicht nur als supranationale Einschränkung der Industriepolitik, sondern sollte auch als aktive, wenngleich intern differenzierte und umstrittene, supranationale Plattform für Industriepolitik anerkannt werden (Aydin, 2014; Buch-Hansen & Wigger, 2011; Clift, 2013).

Darüber hinaus berücksichtigt der theoretische Rahmen dieser Arbeit die Möglichkeit, dass politische Entscheidungsträger:innen tatsächlich oftmals pragmatisch handelnde Menschen sind, die Ideen aus verschiedenen Richtungen aufnehmen und kombinieren, ohne sich vollständig einer einzigen ideologischen Tradition oder ökonomischen Schule zu verschreiben. Daraus folgt, dass der jüngste Aufschwung der Industriepolitik nicht allein auf einen Wandel im Wettbewerb wirtschaftlicher Ideen

zurückgeführt werden kann. Dabei soll jedoch die Rolle wirtschaftlicher Ideen in politischen Prozessen nicht ausgeschlossen oder kleingeredet werden. Vielmehr reiht sich diese Arbeit in die jüngere Literatur ein, die das vielschichtige *pragmatische Leben von Ideen* in politischen Prozessen betont (Best, 2020) und die Möglichkeit, dass Entscheidungsträger:innen eine *pragmatische Mischung* ökonomischer Ideen nutzen, statt einem festen Paradigma zu folgen (Clift, 2020).

Wie jede wissenschaftliche Arbeit weist auch diese Masterarbeit einige Limitationen auf. Eine zentrale Herausforderung bestand in der hohen Anzahl an Feedbackantworten im Rahmen der IPCEI-Überarbeitung. Nur ein vergleichsweise geringer Teil dieser Rückmeldungen erwies sich als unmittelbar und in hohem Maße relevant für die gezielte Beantwortung der Forschungsfrage. Gleichwohl wurde bewusst entschieden, sämtliche eingegangenen Beiträge zu berücksichtigen, um einen möglichst umfassenden Überblick über die europäische Akteurslandschaft zu gewinnen. Es lässt sich jedoch festhalten, dass eine stärkere Fokussierung auf eine kleinere Anzahl besonders relevanter Akteure ein klarer konturiertes, wenn auch weniger breites Bild der EU-Landschaft ermöglicht hätte. Die gewählte Herangehensweise begünstigt somit eine hohe Abdeckungsbreite, geht jedoch zulasten analytischer Tiefenschärfe.

Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus der ausschließlichen Nutzung öffentlich zugänglicher Daten. Diese methodische Entscheidung begrenzt die Aussagekraft der Ergebnisse insofern, als interne Perspektiven und nicht-öffentliche Informationen unberücksichtigt bleiben. Die Ergänzung der Datenerhebung durch qualitative Interviews hätte potenziell tiefere Einblicke ermöglicht, insbesondere in Bezug auf strategische Überlegungen oder sensible Einschätzungen. Gegen diesen Ansatz wurde sich jedoch bewusst entschieden. Es ist davon auszugehen, dass zentrale Akteure in einem politisch und wirtschaftlich sensiblen Kontext, wie dem der staatlichen Beihilfen, nur eingeschränkt bereit sind, vertrauliche Einschätzungen offen zu teilen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Konzentration auf öffentlich zugängliche Dokumente als methodisch konsistente und realistisch umsetzbare Vorgehensweise, auch wenn sie mit den genannten Einschränkungen verbunden ist.

Die Analyse der IPCEI-Überarbeitung 2021 verdeutlicht mehrere unmittelbar praxisrelevante Implikationen. Erstens sollte die ungleiche Beteiligung von Mitgliedstaaten sowie die asymmetrische Vergabe von Fördermitteln im Rahmen der IPCEI adressiert werden, sofern dieses Beihilfeninstrument tatsächlich zu einem zentralen Pfeiler der europäischen Industriepolitik ausgebaut werden soll. Andernfalls besteht – wie auch von Lavery und Lopes-Valença (2025) hervorgehoben – das Risiko, dass strukturell benachteiligte Mitgliedstaaten langfristig geringere Kooperationsbereitschaft zeigen oder das Instrument politisch infrage stellen.

Zweitens liefert die vorliegende Analyse erste Anhaltspunkte für mögliche regulatorische Weiterentwicklungen des IPCEI-Instruments, etwa im Hinblick auf Transparenzanforderungen, Beteiligungsanreize oder Governance-Strukturen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass zusätzliche regulatorische Anpassungen stets mit administrativen, finanziellen und politischen Kosten verbunden sind. Entsprechend sollten Reformüberlegungen nicht nur potenzielle Effizienz- und Gerechtigkeitsgewinne, sondern auch Implementierungsaufwand und mögliche Nebenwirkungen systematisch einbeziehen (Schmitz et al., 2025).

An zukünftige Forschung ließe sich in methodischer Hinsicht anknüpfen, indem eine vergleichbare analytische Herangehensweise in vertiefter Form angewendet wird, jedoch mit einer stärkeren Fokussierung auf die besonders einflussreichen und für die Entscheidungsprozesse zentralen Akteure. Eine solche Eingrenzung würde es ermöglichen, strategische Positionierungen, Koalitionsbildungen und Konfliktlinien differenzierter herauszuarbeiten und dadurch ein analytisch schärferes Bild der politischen Dynamiken zu zeichnen.

Darüber hinaus erscheint eine weitere systematische Untersuchung der Entwicklung der Akteurskonstellationen seit der IPCEI-Überarbeitung 2021 im Rahmen der IPCEI aufschlussreich, da es mehrere große Einschnitte in die geopolitische und geoökonomische Lage der EU seitdem gegeben hat. Diese könnte zeigen, inwiefern sich politische Lager, Argumentationsmuster und Kooperationsstrukturen verändert haben. Vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine sowie zunehmender geoökonomischer Spannungen – insbesondere im Kontext handelspolitischer Auseinandersetzungen mit den USA – ist plausibel anzunehmen, dass interventionistisch beziehungsweise neomerkantilistisch orientierte Positionen an Einfluss gewonnen haben. Eine empirische Überprüfung dieser Annahme würde auch das Verständnis langfristiger Verschiebungen im europäischen wirtschaftspolitischen Diskurs vertiefen.

8. Literaturverzeichnis

- Abelshauser, W. (2004). *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*. Bundeszentrale für politische Bildung.
- Adler, E. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 319–363. <https://doi.org/10.1177/1354066197003003003>
- Aerospace, Security and Defence Industries Association of Europe. (2021). *ASD position on the revision of the Communication on Important Projects of Common European Interest (IPCEI)*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- Ahlborn, C., & Piccinin, D. (2011). The Great Recession and Other Mishaps: The Commission's Policy of Restructuring in a Time of Crisis. In E. M. Szyszczak (Hrsg.), *Research handbook on European state aid law*. Edward Elgar.
- Aiginger, K., & Rodrik, D. (2020). Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2), 189–207. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
- Alami, I., Babic, M., Dixon, A. D., & Liu, I. T. (2022). Special issue introduction: What is the new state capitalism? *Contemporary Politics*, 28(3), 245–263. <https://doi.org/10.1080/13569775.2021.2022336>
- Alami, I., Dixon, A. D., Gonzalez-Vicente, R., Babic, M., Seung-Ook Lee, Medby, I. A., & Graaff, N. D. (2022). Geopolitics and the 'New' State Capitalism. *Geopolitics*, 27(3), 995–1023. <https://doi.org/10.1080/14650045.2021.1924943>
- Almunia, J. (2012). *Presenting the State aid modernisation initiative* (SPEECH/12/657). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_12_657/
- Andreoni, A. (2015). The political economy of industrial policy: After the crisis, back on the agenda. In U. Mattei & J. D. Haskell (Hrsg.), *Research Handbook on Political Economy and Law*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781781005354.00031>
- ASD. (o. J.). *About us*. Abgerufen <https://www.asd-europe.org/about-asd/>
- Association of Swedish Engineering Industries. (2021). *Answer to the Consultation on the Review of the Communication on Important Projects of Common European Interest – The Association of Swedish Engineering Industries (Teknikföretagen)*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- Association of Swedish Engineering Industries. (o. J.). *About us*. Abgerufen <https://www.teknikforetagen.se/in-english/>
- Aydin, U. (2014). Issue framing in the European Commission: State aid policy and the single market. *Comparative European Politics*, 12(2), 141–159. <https://doi.org/10.1057/cep.2012.36>
- Babic, M., Dixon, A. D., & Fichtner, J. (2023). Varieties of state capital: What does foreign state-led investment do in a globalized world? *Competition & Change*, 27(5), 663–684. <https://doi.org/10.1177/10245294221139524>
- Bangemann, M. (1992). *Mut zum Dialog: Wege zu einer europäischen Industriepolitik*. Verl. Bonn Aktuell.

Baracani, E., & Kassim, H. (2024). The 'Geopolitical Commission': An End of Term Review. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62(S1), 41–51. <https://doi.org/10.1111/jcms.13673>

BASF. (o. J.). *Chemie für eine nachhaltige Zukunft – dafür steht BASF*. Abgerufen <https://www.basf.com/at/de/who-we-are>

BASF. (2021). *Feedback on the Review of the Communication on Important Projects of Common European Interest (IPCEI)*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip

BDI. (o. J.). *Über uns*. Abgerufen <https://bdi.eu/de/der-bdi/ueber-uns>

BDI. (2021). *Zum Entwurf einer Mitteilung zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse („Important Projects of Common European Interest“ – IPCEI)*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip

Béland, D., & Cox, R. H. (2016). Ideas as coalition magnets: Coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 428–445. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115533>

Belfrage, C., & Hauf, F. (2017). The Gentle Art of Retrodution: Critical Realism, Cultural Political Economy and Critical Grounded Theory. *Organization Studies*, 38(2), 251–271. <https://doi.org/10.1177/0170840616663239>

Bellona. (o. J.). *Accelerating credible climate solutions in Europe*. Abgerufen <https://eu.bellona.org/>

Bellona. (2021). *Bellona Europa Consultation: Communication from the Commission on “Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of state aid to promote the execution of important projects of common European Interest” known as IPCEI*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip

Berg, F. (1956). *Schreiben des Präsidenten des Bundesverbandes der Deutschen Industrie über die europäische Integration (Altena, 4. Februar 1956)*. Luxembourg Centre For Contemporary And Digital History. Bundesarchiv Koblenz. https://www.cvce.eu/en/obj/note_from_the_president_of_the_federation_of_german_industries_on_european_integration_altena_4_february_1956-en-181adfc1-2d94-4e7e-a10c-d4bada3a117a.html

Berry, C. (2022). The substitutive state? Neoliberal state interventionism across industrial, housing and private pensions policy in the UK. *Competition & Change*, 26(2), 242–265. <https://doi.org/10.1177/1024529421990845>

Best, J. (2020). The quiet failures of early neoliberalism: From rational expectations to Keynesianism in reverse. *Review of International Studies*, 46(5), 594–612. <https://doi.org/10.1017/S0260210520000169>

Bhaskar, R., Danermark, B., & Price, L. (2017). *Interdisciplinarity and wellbeing: A critical realist general theory of interdisciplinarity*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315177298>

Bianchi, P. (2002). *Industrial Policies and Economic Integration: Learning From European Experiences*. Taylor and Francis.

Biebricher, T. (2019). *Neoliberalismus zur Einführung* (3., überarbeitete Auflage). Junius.

- Biebricher, T. (2021). *Die politische Theorie des Neoliberalismus*. Suhrkamp.
- Bieler, A. (2014). What about Class Struggle? Critical Reflections on Ulrich Brand's HMPA. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften*, 43(3), 305–308.
- Bieling, H.-J. (2007). Die Konstitutionalisierung der Weltwirtschaft als Prozess hegemonialer Verstaatlichung – Staatstheoretische Reflexionen aus der Perspektive einer neo-gramscianischen Internationalen Politischen Ökonomie. In S. Buckel & A. Fischer-Lescano (Hrsg.), *Hegemonie gepanzert mit Zwang* (S. 141–161). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co KG. <https://doi.org/10.5771/9783845201849-141>
- Bieling, H.-J. (2014). Neogramscianismus. In J. Wullweber, A. Graf, & M. Behrens (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie* (S. 185–200). Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-02527-4>
- Bieling, H.-J., & Deppe, F. (1996). Gramscianismus in der internationalen politischen Ökonomie. *Das Argument*, 38(5), 87–105.
- Billows, S., Kohl, S., & Tarissan, F. (2021). Bureaucrats or Ideologues? EU Merger Control as Market-centred Integration*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 59(4), 762–781. <https://doi.org/10.1111/jcms.13130>
- Bitkom. (o. J.). *Bitkom*. Abgerufen <https://www.bitkom.org/Bitkom/Ueber-uns>
- Bitkom. (2021). *Position Paper. Revision of Communication on IPCEI*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- Blauberger, M. (2009). Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law. *West European Politics*, 32(4), 719–737. <https://doi.org/10.1080/01402380902945300>
- Bohle, D. (2012). Neogramscianismus. In H.-J. Bieling & M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration* (S. 165–185). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19715-9_8
- Boronat, A. (2024). IPCEI: A market design tool for pro-competitive industrial policies in Europe? *Journal of European Competition Law & Practice*, 15(8), 526–536. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpae074>
- Borrell, J. (2020). Why European strategic autonomy matters. *Diploweb.com: la revue géopolitique*. <https://www.diploweb.com/Why-European-strategic-autonomy-matters.html>
- Brand, U. (2007). Die Internationalisierung des Staates als Rekonstitution von Hegemonie. In S. Buckel & A. Fischer-Lescano (Hrsg.), *Hegemonie gepanzert mit Zwang: Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis* (1. Auflage, S. 161–180). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Brand, U. (2010). Internationale Politik. In R. Sieder, E. Langthaler, R. Roth, J. Requarte, A. Kraler, U. Brand, D. Mayer, M. Schramm, M. Fischer-Kowalski, G. Faschingeder, L. Lassnigg, R. Reitsamer, A. Reiterer, T. Kolnberger, G. Hardach, F. Krausmann, A. Komlosy, & M. Mesner (Hrsg.), *Globalgeschichte 1800-2010* (1. Auflage 2010). Böhlau Verlag Wien. <https://doi.org/10.7767/boehlau.9783205790846>
- Brand, U. (2013). State, context and correspondence. Contours of a historical-materialist policy analysis. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften*, 42(4), 425–442.

- Brand, U., Görg, C., & Wissen, M. (2007). Verdichtungen zweiter Ordnung: Die Internationalisierung des Staates aus einer neo-poulantzianischen Perspektive. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 37(147), 217–234. <https://doi.org/10.32387/prokla.v37i147.517>
- Brand, U., Krams, M., Lenikus, V., & Schneider, E. (2022). Contours of historical-materialist policy analysis. *Critical Policy Studies*, 16(3), 279–296. <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1947864>
- Brand, U., Lenikus, V., Krams, M., & Schneider, E. (2022). Historisch-materialistische Policy-Analyse. In D. Gottschilch, S. Hackfort, T. Schmitt, & U. von Winterfeld (Hrsg.), *Handbuch Politische Ökologie. Theorien, Konflikte, Begriffe, Methoden* (S. 533–539). Transcript Verlag.
- Brattberg, E., Brudzinska, K., & Pires de Lima, B. (2020). *Contending European Views on a New Post-Brexit Balance*. Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/Brattberg_Post-Brexit.pdf
- Brogan, O. (1936). Trade between the Roman Empire and the Free Germans. *Journal of Roman Studies*, 26(2), 195–222. <https://doi.org/10.2307/296866>
- Brunn, G. (2004). *Die europäische Einigung: Von 1945 bis heute* (Nachdr.). Reclam.
- Brustlein, C. (2018). *European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility*. Éditoriaux de l'Ifri. <https://www.ifri.org/en/editorials/european-strategic-autonomy-balancing-ambition-and-responsibility>
- Buch-Hansen, H., & Wigger, A. (2011). *The politics of European competition regulation: A critical political economy perspective*. Routledge.
- Buckel, S., Georgi, F., Kannankulam, J., & Wissel, J. (2017). *The European Border Regime in Crisis. Theory, Methods and Analyses in Critical European Studies*. Rosa Luxemburg Stiftung.
- Bulfone, F. (2023). Industrial policy and comparative political economy: A literature review and research agenda. *Competition & Change*, 27(1), 22–43. <https://doi.org/10.1177/10245294221076225>
- Bulmer, S., & Joseph, J. (2016). European integration in crisis? Of supranational integration, hegemonic projects and domestic politics. *European Journal of International Relations*, 22(4), 725–748. <https://doi.org/10.1177/1354066115612558>
- Bundesanzeiger Verlagsges. m. b. H. (1957). *Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (Rom, 25. März 1957). https://www.cvce.eu/de/obj/vertrag_zur_grundung_der_europaischen_wirtschaftsgemeinschaft_rom_25_marz_1957-de-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html
- Burnham, P. (1991). Neo-Gramscian Hegemony and the International Order. *Capital & Class*, 15(3), 73–92. <https://doi.org/10.1177/030981689104500105>
- Capoccia, G. (2016). When Do Institutions “Bite”? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change. *Comparative Political Studies*, 49(8), 1095–1127. <https://doi.org/10.1177/0010414015626449>
- Caspari, M. (1988). The Aid Rules of the EEC Treaty and Their Application. In J. Schwarze & European University Institute (Hrsg.), *Discretionary powers of the member states in the field of economic policies and their limits under the EEC treaty* (1. Aufl). Nomos-Verl.-Ges.

- Caterina, D. (2018). Investigating hegemony struggles: Transdisciplinary considerations on the role of a critical discourse analysis of practical argumentation. *Critical Discourse Studies*, 15(3), 211–227. <https://doi.org/10.1080/17405904.2017.1398670>
- Chan, Z. T., & Meunier, S. (2022). Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union. *The Review of International Organizations*, 17(3), 513–541. <https://doi.org/10.1007/s11558-021-09436-y>
- ClientEarth. (o. J.). *Our work*. Abgerufen <https://www.clientearth.org/what-we-do/>
- ClientEarth. (2021). *Consultation on the draft Communication on State aid for important projects of common European interest. Feedback from ClientEarth*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- Clift, B. (2013). Economic Patriotism, the Clash of Capitalisms, and State Aid in the European Union. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 13(1), 101–117. <https://doi.org/10.1007/s10842-012-0138-5>
- Clift, B. (2020). The hollowing out of monetarism: The rise of rules-based monetary policy-making in the UK and USA and problems with the paradigm change framework. *Comparative European Politics*, 18(3), 281–308. <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00186-1>
- Cohen, B. J. (2008). *International Political Economy: An Intellectual History*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1mjqv dq>
- Cohen, E. (2007). Industrial Policies in France: The Old and the New. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3–4), 213–227. <https://doi.org/10.1007/s10842-007-0024-8>
- Comín, F. (2014). *Historia económica mundial: De los orígenes a la actualidad* (Ed. electrónica, ed. en versión digital). Alianza.
- Confederation of Swedish Enterprise. (2024). *IPCEI – Not as Equal as Claimed*. https://www.svensktnaringsliv.se/english/polsyr_sn-ipcei-analysispdf_1224418.html/SN+IPCEI+Analysis.pdf
- Cox. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations. *Millennium*, 10(2), 126–155.
- Cox, R. (2011). Soziale Kräfte, Staaten und Weltordnungen. Jenseits einer Theorie Internationaler Beziehungen. In B. Opratko & O. Prausmüller (Hrsg.), *Gramsci global: Neogramscianische Perspektiven in der internationalen politischen Ökonomie* (Dt. Orig.-Ausg., 1. Aufl). Argument-Verl.
- Cox, R. W. (1983). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium: Journal of International Studies*, 12(2), 162–175. <https://doi.org/10.1177/03058298830120020701>
- Craig, M. (2015). Post-2008 British Industrial Policy and Constructivist Political Economy: New Directions and New Tensions. *New Political Economy*, 20(1), 107–125. <https://doi.org/10.1080/13563467.2014.908176>
- Cutler, A. C., & Gill, S. (Hrsg.). (2014). *New constitutionalism and world order*. Cambridge University Press.

- Damen, M. (2022). *EU strategic autonomy 2013-2023: From concept to capacity* [EU Strategic Autonomy Monitor]. Europäisches Parlament.
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733589](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733589)
- Dänemark. (2021). *Danish response to the Commission's invitation to comment on revised State aid rules on Important Projects of Common European Interest*.
https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- Danish Chamber of Commerce. (o. J.). *Danish Chamber of Commerce*. Abgerufen
<https://www.danskerhverv.dk/Medlemskab-og-netvaerk/engelsk/>
- Danish Chamber of Commerce. (2021). *Public consultation—Review of the Communication on important projects of common European interest (IPCEI)*.
https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- Davies, W. (2013). When Is a Market Not a Market?: ‘Exemption’, ‘Externality’ and ‘Exception’ in the Case of European State Aid Rules. *Theory, Culture & Society*, 30(2), 32–59.
<https://doi.org/10.1177/0263276412456567>
- DBG. (o. J.). *Der Deutsche Gewerkschaftsbund: Wer wir sind*. Abgerufen <https://www.dgb.de/der-dgb/wer-wir-sind/>
- DBG. (2021). *Stellungnahme. Stellungnahme zum Entwurf der EU-Kommission für eine Mitteilung der EU-Kommission „Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- De Ville, F., & Siles-Brügge, G. (2019). The Impact of Brexit on EU Trade Policy. *Politics and Governance*, 7(3), 7–18. <https://doi.org/10.17645/pag.v7i3.2102>
- Delors, J. (with Clisthène). (1992). *Our Europe: The community and national development*. Verso.
- Demirovic, A. (2000). Erweiterter Staat und europäische Integration. Skizzenhafte Überlegungen zur Frage, ob der Begriff der Zivilgesellschaft zur Analyse der Veränderung von Staatlichkeit beitragen kann. In H.-J. Bieling (Hrsg.), *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie* (1. Aufl, S. 51–72). Westfälisches Dampfboot.
- Deppe, F. (2000). Zum Wandel kritischer Integrationstheorien. In H.-J. Bieling (Hrsg.), *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie* (1. Aufl, S. 331–349). Westfälisches Dampfboot.
- Deschamps, É. (2016). *The Benelux memorandum*. Luxembourg Centre For Contemporary And Digital History. https://www.cvce.eu/obj/the_benelux_memorandum-en-58119e2d-faf6-4faa-9bc1-d1918343bb6e.html
- Deutsche Bundesregierung. (1955). *Memorandum der Bundesregierung über die Fortführung der Integration (27. Mai 1955)*.
https://www.cvce.eu/de/obj/memorandum_der_bundesregierung_uber_die_fortfuhrung_der_integration_27_mai_1955-de-858715df-e2c0-42b6-895f-d2ea143a72e1.html

Deutsche Bundesregierung, & Französische Regierung. (2021). *French – German Non-paper The European industrial policy strategy and its Spring-2021 Update*.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag. (2021). *DIHK-Stellungnahme zum Entwurf der neuen Mitteilung der Europäischen Kommission zu „Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt“*.

https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip

Di Carlo, D., & Schmitz, L. (2023). Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market. *Journal of European Public Policy*, 30(10), 2063–2096.

<https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2202684>

DigitalEurope. (o. J.). *Mission & Values*. Abgerufen <https://www.digitaleurope.org/mission-values/>

DigitalEurope. (2021). *DIGITALEUROPE's response to the consultation on the Review of the Communication on IPCEI*.

https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip

DIHK. (o. J.). *Die Deutsche Industrie- und Handelskammer*. Abgerufen <https://www.dihk.de/de/ueber-uns/die-deutsche-industrie-und-handelskammer-140786>

Dinan, D. (2014). *Europe recast: A history of European Union* (2nd edition). Palgrave Macmillan.

Dirigismus. (2016). Bundeszentrale für politische Bildung.

<https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19064/dirigismus/>

Drainville, A. C. (1994). International political economy in the age of open Marxism. *Review of International Political Economy*, 1(1), 105–132. <https://doi.org/10.1080/09692299408434270>

Dubois, M. (2024). *Die liberale Kraft Europas: Die Soziale Marktwirtschaft in der Europapolitik der Bundesrepublik, 1953-1993* (1. Aufl., Bd. 162). transcript Verlag.

<https://doi.org/10.14361/9783839471050>

Duxbury, C. (2020). Europe's last free-traders plan their counterattack. *Politico*.

<https://www.politico.eu/article/europes-last-free-traders-plan-their-counter-attack/>

Dzudzek, I., Kunze, C., & Wullweber, J. (2012). *Diskurs und Hegemonie: Gesellschaftskritische Perspektiven*. Transcript.

Ehlermann, C.-D. (1994). State Aid Control in the European Union: Success or Failure? *Fordham International Law Journal*, 18(4).

Eisl, A. (2022). *EU industrial policy in the making. From ad hoc exercises to key instrument: How to make IPCEIs fit for the long run*. <https://sciencespo.hal.science/hal-04616546v1>

Eliasson, L. J., & Garcia-Duran, P. (2025). EU Trade Policy in Light of a Fragmented Liberal International Order. In O. Costa, E. Soler, & M. Vlaskamp (Hrsg.), *EU foreign policy in a fragmenting international order*. Palgrave Macmillan.

Eramet. (o. J.). *Our purpose: A compass for all our actions*. Abgerufen

<https://www.eramet.com/en/eramet-group/purpose/>

Eramet. (2021). *Review of the communication on important projects of common European interest (IPCEI)*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip

Estrin, S., & Holmes, P. (1990). Indicative planning in developed economies. *Journal of Comparative Economics*, 14(4), 531–554. [https://doi.org/10.1016/0147-5967\(90\)90036-9](https://doi.org/10.1016/0147-5967(90)90036-9)

Europäische Handelskammer in China. (2017). *China manufacturing 2025: Putting industrial policy ahead of market force*. https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/473/China_Manufacturing_2025_Putting_Industrial_Policy_Ahead_of_Market_Force

Europäische Kommission. (o. J.-a). *Review of the Communication on important projects of common European interest (IPCEI)*. Abgerufen https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2021-ipcei_en

Europäische Kommission. (o. J.-b). *State Aid Modernisation (SAM)*. Abgerufen https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation_en

Europäische Kommission. (o. J.-c). *What are the existing IPCEIs?* Abgerufen https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/54466c25-5d8f-4512-9f66-66df013f5aef_en?filename=IPCEI_factsheet_Existing-IPCEIs_en.pdf

Europäische Kommission. (1973). *Second report on competition policy*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/fa784c3c-b931-4779-af0e-7651259c1c8d>

Europäische Kommission. (1975). *Fourth report on competition policy*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c7cdd687-4be5-4ed9-8033-2382226a9d6b/language-en>

Europäische Kommission. (1978a). *Commission Policy on Sectoral Aid Schemes (Communication from the Commission to the Council)* (COM(78) 221). Archive of European Integration. <https://aei.pitt.edu/3790/>

Europäische Kommission. (1978b). *Seventh report on competition policy*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e06f799-d744-428b-80a8-786dc9891067/language-en>

Europäische Kommission. (1993). *XXIInd report on competition policy 1992 – Published in conjunction with the "XXVIth General Report on the activities of the European Communities—1992*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d406e5bd-53a6-4642-b7f9-00c2abb4d01b>

Europäische Kommission. (1999a). *Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty*. Official Journal of the European Communities. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R0659>

Europäische Kommission. (1999b). *XXVIIIth report on competition policy 1999*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Europäische Kommission. (2001). *Ninth Survey on State Aid in the European Union* (COM/2001/0403). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0403>

Europäische Kommission. (2002). *Industrial Policy in an Enlarged Europe* (COM(2002) 714 final). https://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/industrial_policy_enlarged_europe.pdf

Europäische Kommission. (2010). *Europa 2020 Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum* (KOM(2010) 2020 endgültig). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52010DC2020>

Europäische Kommission. (2011). *High-Level Expert Group on Key Enabling Technologies. Final Report*. https://www.kowi.de/Portaldata/2/Resources/fp7/hlg_kets_final_report_en.pdf

Europäische Kommission. (2012a). *A European strategy for Key Enabling Technologies – A bridge to growth and jobs* (COM(2012) 341 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0341>

Europäische Kommission. (2012b). *Modernisierung des EU-Beihilfenrechts* (COM(2012) 209 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52012DC0209>

Europäische Kommission. (2014a). *Commission staff working document – Impact assessment accompanying the document: Communication from the Commission—Framework for state aid for research and development and innovation*. (SWD(2014) 163). https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2014/swd_2014_0163_en.pdf

Europäische Kommission. (2014b). *Communication from the Commission—Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest*. (C 188/4). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01))

Europäische Kommission. (2018). *EU trade defence: Stronger and more effective rules enter into force* [Pressemitteilung]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_18_3973/IP_18_3973_EN.pdf

Europäische Kommission. (2019). *Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council. EU-China – A strategic outlook*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005>

Europäische Kommission. (2020a). *Commission staff working document—Fitness check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance*. (SWD(2020) 257 final). https://commission.europa.eu/publications/fitness-check-2012-state-aid-modernisation-package-railways-guidelines-and-short-term-export-credit_en

Europäische Kommission. (2020b). *Kommission nimmt Weißbuch zu Subventionen aus Drittstaaten im Binnenmarkt an*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip_20_1070/IP_20_1070_DE.pdf

Europäische Kommission. (2021a). *Communication from the Commission: Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest* (Amtsblatt Der Europäischen Union 52021XC1230(02)). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_2021_528_R_0002

Europäische Kommission. (2021b). *[Draft] Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest*. https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2021-ipcei_en?utm_source=chatgpt.com

- Europäische Kommission. (2021c). *Staatliche Beihilfen: Kommission holt Stellungnahmen von Interessenträgern zu überarbeiteten Beihilfevorschriften für wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse ein*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_689
- Europäische Kommission. (2021d). *State aid: Commission adopts revised State aid rules on Important Projects of Common European Interest*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6245
- Europäische Kommission. (2025). *The future of European competitiveness. Part A, A competitiveness strategy for Europe*. Publications Office. <https://doi.org/10.2872/9356120>
- Europäischer Auswärtiger Dienst. (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- Europäischer Rat. (2000). *Presidency Conclusions—Lisbon European Council—23 and 24 March 2000* (SN100/00). <https://dorie.ec.europa.eu/en/details/-/card/340747>
- Europäischer Rat. (2013). *European Council 19/20 December 2013 Conclusions* (EUCO 217/13). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>
- Europäisches Parlament. (1981). *Resolution on the Tenth Report of the Commission of the European Communities on Competition Policy*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5b3aaf39-8477-4e04-995c-3e02adc5efb3/language-en>
- European Telecommunications Network Operators' Association. (2021). *ETNO'S Response to the Commission Public Consultation. Review of the Communication on important projects of common European interest (IPCEI)*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- Finnische Regierung. (2021). *Government Report on EU: Policy Strong and united EU – towards a more sustainable European Union* (Publications of the Finnish Government 2021:5). <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/b7363644-f54f-4036-855e-01829ae118f3/content>
- Fischer, F., & Gottweis, H. (Hrsg.). (2012). *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822395362>
- Fischer, F., Torgerson, D., Durnová, A., & Orsini, M. (Hrsg.). (2017). *Handbook of critical policy studies* (Paperback edition). Edward Elgar Publishing.
- Friedman, M. (1982). *Capitalism and freedom*. University of Chicago press.
- Gandiglio, M., & Marocco, P. (2024). Mapping Hydrogen Initiatives in Italy: An Overview of Funding and Projects. *Energies*, 17(11), 2614. <https://doi.org/10.3390/en17112614>
- Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien. (o. J.). *European Telecommunications Network Operators' Association (ETNO)*. Abgerufen <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/organisations/european-telecommunications-network-operators-association-etno>
- Generaldirektion Wettbewerb. (o. J.). *Joint European Forum for IPCEI (JEF-IPCEI)*. Abgerufen https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/joint-european-forum-ipcei_en

- Gerber, D. J. (2003). *Law and competition in twentieth century Europe: Protecting Prometheus* (Reprint). Oxford Univ. Press.
- Gerber, D. J. (2010). *Global competition: Law, markets and globalization*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199228225.001.0001>
- Germain, R. D., & Kenny, M. (1998). Engaging Gramsci: International relations theory and the new Gramscians. *Review of International Studies*, 24(1), 3–21.
<https://doi.org/10.1017/S0260210598000035>
- Germann, J. (2023). Global rivalries, corporate interests and Germany's 'National Industrial Strategy 2030'. *Review of International Political Economy*, 30(5), 1749–1775.
<https://doi.org/10.1080/09692290.2022.2130958>
- Gill, S. (1995). The Global Panopticon? The Neoliberal State, Economic Life, and Democratic Surveillance. *Alternatives: Global, Local, Political*, 20(1), 1–49.
<https://doi.org/10.1177/030437549502000101>
- Gill, S. (2000). Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration. In H.-J. Bieling (Hrsg.), *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie* (1. Aufl.). Westfälisches Dampfboot.
- Gill, S. (2003a). A neo-Gramscian approach to European integration. In A. W. Cafruny & M. Ryner (Hrsg.), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe* (1st ed, S. 47–70). Rowman & Littlefield Publishers, Incorporated.
- Gill, S. (2003b). *Power and resistance in the new world order* (1. publ). Palgrave Macmillan.
- Gill, S., & Biscarie, T. (2022). New Constitutionalism and the EU: Its Limits and Prospects beyond the COVID-19 Pandemic. *New Political Science*, 44(4), 524–544.
<https://doi.org/10.1080/07393148.2022.2129925>
- Gill, S., & Law, D. (2008). The Power of Capital: Direct and Structural. In S. Gill, *Power and Resistance in the New World Order* (S. 100–122). Palgrave Macmillan UK.
https://doi.org/10.1057/9780230584518_6
- Glynos, J., & Howarth, D. (2007). *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory* (0 Aufl.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203934753>
- Gräf, H. (2024). A Regulatory-Developmental Turn Within EU Industrial Policy? The Case of the Battery IPCEIs. *Politics and Governance*, 12. <https://doi.org/10.17645/pag.8188>
- Gräf, H., & Schmalz, S. (2026). Avoiding the China shock: How Chinese state-backed internationalization drives changes in European economic governance. *Competition & Change*, 30(1), 200–218. <https://doi.org/10.1177/10245294231207990>
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks* (Q. Hoare & G. Nowell Smith, Hrsg.). Lawrence and Wishart.
- Gramsci, A. (1977). *Selections from Political Writings, 1910–1920* (Q. Hoare, Hrsg.; J. Mathews, Übers.). Lawrence and Wishart.
- Gramsci, A., (1992). Prison notebooks. Vol. 1 (Paperback ed) (J. A. Buttigieg, & A. Callari, Hrsg.). Columbia Univ. Press.

- Gramsci, A., (1995). *Further selections from the prison notebooks* (D. Boothman, Hrsg.) University of Minnesota Press.
- Gramsci, A., (1996). *Prison notebooks. Vol. 2* (Paperback ed) (J. A. Buttigieg, Hrsg.). Columbia Univ. Press.
- Grant, C. (1994). *Delors: Inside the house that Jacques built* (1. publ). Brealey Publishing.
- Gray, J. (1995). *Liberalism* (2. ed). University of Minnesota Press.
- Greven, M. Th. (2008). „Politik“ als Problemlösung—Und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung. In F. Janning & K. Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung* (S. 23–33). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90774-1_2
- Guzzini, S. (2000). A Reconstruction of Constructivism in International Relations. *European Journal of International Relations*, 6(2), 147–182. <https://doi.org/10.1177/1354066100006002001>
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (Hrsg.). (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (1. Aufl.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490934>
- Hall, S. (2021). The “Political” and the “Economic” in Marx’s Theory of Classes. In G. McLennan (Hrsg.), *Selected Writings on Marxism* (S. 91–133). Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9781478002154-005>
- Hallstein, W., & Gehler, M. (2024). *Europäische Integration aus historischer Erfahrung*. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn, ZEI. <https://doi.org/20.500.11811/11749>
- Halsall, P. (1996). *Internet Modern History Sourcebook Jean-Baptiste Colbert (1619-1683): Memorandum on Trade, 1664*. Fordham University. <https://sourcebooks.fordham.edu/mod/1664colbert.asp>
- Hansen, H., & Kraski, T. (Hrsg.). (2019). *Politischer und wirtschaftlicher Liberalismus: Das Staatsverständnis von Adam Smith* (1. Auflage). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Hayek, F. A. von, & Hamowy, R. (2011). *The constitution of liberty: The definitive edition* (Online-Ausg). University of Chicago Press.
- Helleiner, E. (2015). *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501701986>
- Helleiner, E. (2021). *The neomercantilists: A global intellectual history*. Cornell University Press.
- Helwig, N., Håkansson, C., Iso-Markku, T., & Nissen, C. (2021). *Strategic autonomy - views from the north: Perspectives on the EU in the world of the 21st century* (J. Lewander, Hrsg.). Swedish Institute for European Policy Studies (Sieps).
- Hill, M. (1946). *The Economic and Financial Organization of the League of Nations: A Survey of Twenty-five Years’ Experience*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Hirsch, J. (2005). *Materialistische Staatstheorie: Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems*. VSA-Verl.

Holman, O. (2009). The Primacy of Domestic Politics: Neo-liberal Restructuring, the EU's Crisis of Governability and Social Imperialism. In A. Gamble & D. Lane (Hrsg.), *The European Union and World Politics* (S. 177–194). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230246188_10

Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>

Hooghe, L., & Marks, G. (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711>

Howlett, M., & Giest, S. (2015). Policy Cycle. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (S. 288–292). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.75031-8>

IndustriALL. (o. J.). *About us*. Abgerufen <https://www.industrialall-union.org/who-we-are>

IndustriALL. (2021). *Position of industriAll European Trade Union regarding the draft Communication on Important Projects of Common European Interest*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip

Industriellenvereinigung. (2021). *Contribution of the Federation of Austrian Industries (IV) to the public consultation on the Review of the Communication on important projects of common European interest (IPCEI)*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip

Intergouvernementales Komitee der Messina-Konferenz. (1956). *Spaak Report*. Europarat. https://www.cvce.eu/en/obj/report_of_the_heads_of_delegation_to_the_foreign_ministers_brussels_21_april_1956-en-4dd69921-433b-4bc0-acec-808f72fec9ae.html

International Union of Wagon Keepers. (2021). *UIP contribution to the Commission public consultation on the Revision of the Communication on important projects of common European interest*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip

Irland. (2021). *Review of the Communication on important projects of common European interest (IPCEI) Submission from the Department of Enterprise, Trade and Employment*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip

IV. (o. J.). *Über uns*. Abgerufen <https://www.iv.at/die-iv/organisation/ueber-uns/>

Jabko, N. (2006). *Playing the market: A political strategy for uniting Europe, 1985–2005*. Cornell University Press.

Jachtenfuchs, M., & Kohler-Koch, B. (1996). *Europäische Integration*. VS Verlag für Sozialwissenschaften Imprint: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-10001-0>

Jackson, J. H. (2002). *The world trading system: Law and policy of international economic relations* (2. ed., 5. print). MIT Press.

- Jann, W., & Kai, W. (2017). Theories of the Policy-Cycle. In F. Fischer, G. Miller, & M. S. Sidney (Hrsg.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (S. 43–62). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315093192>
- Jessop, B. (1990). *State theory: Putting the capitalist state in its place* (1. publ.). The Pennsylvania State Univ. Press.
- Jessop, B. (2006). State- and Regulation-Theoretical Perspectives on the European Union and the Failure of the Lisbon Agenda. *Competition & Change*, 10(2), 141–161.
<https://doi.org/10.1179/102452906X104213>
- Jessop, B. (2010). Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3(3–4), 336–356. <https://doi.org/10.1080/19460171003619741>
- Kannankulam, J., & Georgi, F. (2014). Varieties of capitalism or varieties of relationships of forces? Outlines of a historical materialist policy analysis. *Capital & Class*, 38(1), 59–71.
<https://doi.org/10.1177/0309816813513088>
- Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung. (2018). *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*. United Nations.
- Krams, M., & Brand, U. (2019). Die Klimakrise: Ursachen, Handlungs- ansätze und Kritik. In Forum Politische Bildung (Hrsg.), *Umwelt—Klima—Politik* (1. Auflage, S. 5–23). Forum Politische Bildung.
- Krause, A. (1991). *Inside the new Europe* (1. ed). Harper Collins.
- Kurz, H. D., & Salvadori, N. (Hrsg.). (2015). *The Elgar companion to David Ricardo*. Edward Elgar.
<https://doi.org/10.4337/9781784715489>
- Küsters, H. J. (1982). *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (1. Aufl). Nomos-Verlagsgesellschaft.
- Küsters, H. J. (1998). Das Konzept des Gemeinsamen Marktes. In R. Hrbek & V. Schwarz (Hrsg.), *40 Jahre Römische Verträge: Der Deutsche Beitrag: Dokumentation Der Konferenz Anlässlich Des 90. Geburtstages von Hans von Der Groeben* (S. 116–138). Nomos.
- LaHaye, L. (o. J.). *Mercantilism*. Econlib CEE. Abgerufen
<http://www.econlib.org/library/Enc/Mercantilism.html>
- Lavdas, K. A., & Mendrinou, M. M. (1999). *Politics, subsidies and competition: The new politics of state intervention in the European Union*. Elgar.
- Lavery, S., & Lopes-Valença, H. (2025). Reinforcing Europe’s core: The EU’s new industrial policy and the case of semiconductors. *Competition & Change*, 10245294251328389.
<https://doi.org/10.1177/10245294251328389>
- Lavery, S., & Schmid, D. (2021). European Integration and the New Global Disorder*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 59(5), 1322–1338. <https://doi.org/10.1111/jcms.13184>
- Lenhardt, G., & Offe, C. (1977). Staatstheorie und Sozialpolitik. In C. Ferber & F.-X. Kaufmann (Hrsg.), *Soziologie und Sozialpolitik* (S. 98–127). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
https://doi.org/10.1007/978-3-322-83545-1_4
- Lenikus, V., Brand, U., Krams, M., & Schneider, E. (2022). Historisch-materialistische Policy-Analyse. In D. Gottschilch, S. Hackfort, T. Schmitt, & U. von Winterfeld (Hrsg.), *Handbuch Politische Ökologie. Theorien, Konflikte, Begriffe, Methoden* (S. 533–539). Transcript Verlag.

- Lerner, D., & Lasswell, H. (1951). *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*.
- Lipietz, A. (1988). Accumulation, Crises, and Ways Out: Some Methodological Reflections on the Concept of "Regulation". *International Journal of Political Economy*, 18(2), 10–43.
<https://doi.org/10.1080/08911916.1988.11643746>
- Lippert, B., Von Ondarza, N., Perthes, V., & Stiftung Wissenschaft Und Politik. (2019). European strategic autonomy: Actors, issues, conflicts of interests. In *SWP Research Paper 4/2019* (Version 1). Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs.
<https://doi.org/10.18449/2019RP04>
- Lopes-Valença, H. (2022). *The return of industrial policy in the European Union: The political economy of state aid to 'Important Projects of Common European Interest'*. University of Sheffield.
- Lopes-Valença, H. (2025). EU Industrial Policy and Convergent Development in EU Peripheries: An Assessment of the 'Important Project of Common European Interest' (IPCEI) Template. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 63(3), 880–896. <https://doi.org/10.1111/jcms.13664>
- Loth, W. (1996). *Der Weg nach Europa: Geschichte der europäischen Integration 1939 - 1957*. Vandenhoeck & Ruprecht.
- Lynch, F. M. B. (2006). *France and the International Economy: From Vichy to the Treaty of Rome*. Taylor and Francis.
- Mariotti, S. (2025). "Open strategic autonomy" as an industrial policy compass for the EU competitiveness and growth: The good, the bad, or the ugly? *Journal of Industrial and Business Economics*, 52(1), 1–26. <https://doi.org/10.1007/s40812-024-00327-y>
- Marjolin, R., Rolls, E. C., & Barre, R. (1989). *Architect of European unity: Memoirs, 1911 - 1986* (W. Hall, bers.). Weidenfeld and Nicolson.
- Martin, J. (o. J.). *Antonio Gramsci*. The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2023 Edition). Abgerufen <https://plato.stanford.edu/archives/spr2023/entries/gramsci/>
- Mayring, P. (2007). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (9. Aufl., Dr. nach Typoskr). Beltz.
- Mayring, P. (2010). Qualitative Inhaltsanalyse. In G. Mey & K. Mruck (Hrsg.), *Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie* (S. 601–613). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
https://doi.org/10.1007/978-3-531-92052-8_42
- Mayring, P., & Fenzl, T. (2014). Qualitative Inhaltsanalyse. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 543–556). Springer Fachmedien Wiesbaden.
https://doi.org/10.1007/978-3-531-18939-0_38
- McNamara, K. R. (2024). Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn. *Journal of European Public Policy*, 31(9), 2371–2396.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2230247>
- Mederer, W. (Hrsg.). (2008). *EU competition law. Vol. 4, book 2: State aid / ed. Wolfgang Mederer*.
- Meunier, S. (2014). 'Beggars can't be Choosers': The European Crisis and Chinese Direct Investment in the European Union. *Journal of European Integration*, 36(3), 283–302.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2014.885754>

- Molthof, L., Zandee, D., & Cretti, G. (2021). *Unpacking open strategic autonomy: From concept to practice*. Netherlands Institute of International Relations.
<https://www.clingendael.org/publication/unpacking-open-strategic-autonomy>
- Monnet, É. (2018). *Controlling credit: Central banking and the planned economy in postwar France, 1948-1973*. Cambridge University Press.
- Monti, M. (2010). *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15501/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473–524.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- Moravcsik, A. (2015). *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht* (First issued in hardback). Routledge, Taylor & Francis Group.
- Morton, A. D. (2005). The Age of Absolutism: Capitalism, the modern states-system and international relations. *Review of International Studies*, 31(3), 495–517.
<https://doi.org/10.1017/S0260210505006601>
- Niederlande. (2021). *Response of the Dutch authorities on the draft Communication from the Commission criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- Niederländische Regierung. (2020). *Speelbal of spelverdeler? Concurrentiekracht en nationale veiligheid in een open economie*. <https://archieff.rijksfinancien.nl/bmh/bmh-16-speelbal-of-spelverdeler.pdf>
- Niemann, A. (2010). *Explaining decisions in the European Union* (Digitally printed version). Cambridge Univ. Press.
- Nyberg, L. (2017). *Market Bureaucracy: Neoliberalism, Competition, and EU State Aid Policy* [Lund University]. <https://www.lunduniversity.lu.se/lup/publication/4a68e1f1-a169-4cd8-b93f-e632fb1c6523>
- Orgalim. (o. J.). *Advocating for a competitive high-tech manufacturing base in Europe*. Abgerufen <https://orgalim.eu/en/about-orgalim/>
- Orgalim. (2021). *Orgalim contribution to the European Commission IPCEI Consultation*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- Österreich. (2021). *Review of the Communication on important projects of common European Interest (IPCEI) – Statement by Austria*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- Overbeek, H. (2000). Auf dem Weg zu einer neo-gramscianischen Theorie der europäischen Integration – das Beispiel der Steuerharmonisierung. In H.-J. Bieling & J. Steinhilber (Hrsg.), *Die*

Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie (1. Aufl). Westfälisches Dampfboot.

Overbeek, H. (2004). Transnational class formation and concepts of control: Towards a genealogy of the Amsterdam Project in international political economy. *Journal of International Relations and Development*, 7(2), 113–141. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800011>

Overbeek, H., Apeldoorn, B. van, & Nölke, A. (Hrsg.). (2007). *The transnational politics of corporate governance regulation*. Routledge.

Padoa-Schioppa, T. (1987). *Efficiency, stability and equity. A Strategy for the evolution of the economic system of the European Community (Report of a study group appointed by the EC Commission and presided over by T. Padoa-Schioppa)*.

Parsons, C. (2017). 5. The Triumph of Community Europe. In D. Dinan (Hrsg.), *Origins and Evolution of the European Union* (Bd. 1, S. 115–135). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/hepl/9780199570829.003.0006>

Paul, K. T., & Haddad, C. (2015). Marx meets meaning: A critical encounter between historical materialism and interpretive policy analysis. A reply to Brand's State, Context, Correspondence. *Austrian Journal of Political Science*, 46-52 Seiten. <https://doi.org/10.15203/OZP.332.VOL44ISS1>

Petersen, A. (1993). State Aid and European Union: State Aid in the Light of Trade and Competition, Industrial and Cohesion Policies. In I. Harden (Hrsg.), *State aid: Community law and policy: [Vorträge und Diskussion der Fachtagung Die Vereinbarkeit Staatlicher Beihilfen mit dem EG-Recht zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht und -politik in den Mitgliedstaaten, die am 5. Und 6. November 1992 von der Europäischen Rechtsakademie Trier veranstaltet wurde] = Staatliche Beihilfen: Gemeinschaftsrecht und Gemeinschaftspolitik*. Bundesanzeiger. Fachtagung Die Vereinbarkeit Staatlicher Beihilfen mit dem EG-Recht zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht und -politik in den Mitgliedstaaten.

Pianta, M., Lucchese, M., & Nascia, L. (2016). *What is to be produced? The making of a new industrial policy in Europe*. https://ricerca.sns.it/bitstream/11384/77964/4/11384_77964.pdf

Pianta, M., Lucchese, M., & Nascia, L. (2020). The policy space for a novel industrial policy in Europe. *Industrial and Corporate Change*, 29(3), 779–795. <https://doi.org/10.1093/icc/dtz075>

Piechucka, J., Saurí-Romero, L., & Smulders, B. (2023). Industrial Policies, Competition, and Efficiency: The Need for State Aid Control. *Journal of Competition Law & Economics*, 19(4), 503–526. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhad014>

Piernas López, J. J. (2015). *The Concept of State Aid under EU Law: From Internal Market to Competition and Beyond*. Oxford University Press.

Pierson, P. (1996). The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, 29(2), 123–163. <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>

Polt, W., Linshalm, E., & Pender, M. (2021). *Important Projects of Common European Interest (IPCEI) im Kontext der österreichischen Industrie-, Technologie- und Innovationspolitik*. Joanneum Research Policies.

Portugal. (2021). *Revision of the IPCEI Communication. Contribution from Portugal*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip

- Poulantzas, N., & Hall, S. (2014). *State, power, socialism*. Verso.
- Rat der Europäischen Union. (2009). *Council conclusions. An integrated approach to a competitive and sustainable industrial policy in the European Union* (Competitiveness (Internal market, Industry and Research) Council meeting No. 2945). Rat der Europäischen Union.
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/108119.pdf
- Rat der Europäischen Union. (2021). *Strategic Autonomy, Strategic Choices* [Diskussionspapier].
<https://www.consilium.europa.eu/media/49404/strategic-autonomy-issues-paper-5-february-2021-web.pdf>
- Rodrik, D. (2008). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvc4m4jbh>
- Rodrik, D. (2010). The return of industrial policy. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-industrial-policy-2010-04>
- Ross, G. (1995). *Jacques Delors and European integration*. Oxford Univ. Press.
- Ryner, M., & Cafruny, A. W. (2022). *The European Union and global capitalism origins, development, crisis* (First edition). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.5040/9781350363533>
- Sanbu, M. (2021). Sweden flies the flag for the free-trade cause in the EU. *Financial Times*.
<https://www.ft.com/content/ab686b77-df7d-4ac5-be6d-01430d6212de>
- Sandholtz, W., & Zysman, J. (1989). 1992: Recasting the European Bargain. *World Politics*, 42(1), 95–128. <https://doi.org/10.2307/2010572>
- Sassoon, A. S. (1987). *Gramsci's politics* (2. ed). Univ. of Minnesota Press.
- Sauer, B. (2001). *Die Asche des Souveräns: Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte*. Campus-Verl.
- Scharpf, F. (1998). Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In M. Rhodes & Y. Mény (Hrsg.), *The Future of European Welfare* (S. 157–177). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-1-349-26543-5_8
- Scheuing, D. H. (1974). *Les aides financières publiques aux entreprises privées en droit français et européen*. Berger-Levrault. <https://archive.org/details/lesaidessfinancie0000sche/page/n5/mode/2up>
- Schimmelfennig, F. (2018). Theorien der europäischen Integration. In P. Becker & B. Lippert (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union* (Living reference work, continuously updated edition). Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-17436-1>
- Schimmelfennig, F. (2021). Rebordering Europe: External boundaries and integration in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 28(3), 311–330.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1881589>
- Schmitter, P. C. (1969). Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration. *International Organization*, 23(1), 161–166. <https://doi.org/10.1017/S0020818300025601>
- Schmitz, L., & Seidl, T. (2023). As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61(3), 834–852. <https://doi.org/10.1111/jcms.13428>

- Schmitz, L., Seidl, T., & Wuttke, T. (2025). The costs of conditionality. IPCEIs and the constrained politics of EU industrial policy. *Competition & Change*, 10245294251320675. <https://doi.org/10.1177/10245294251320675>
- Schneider, E. (2023). Germany's Industrial strategy 2030, EU competition policy and the Crisis of New Constitutionalism. (Geo-)political economy of a contested paradigm shift. *New Political Economy*, 28(2), 241–258. <https://doi.org/10.1080/13563467.2022.2091535>
- Schneider, E., Brad, A., Brand, U., Krams, M., & Lenikus, V. (2023). Historical-materialist policy analysis of climate change policies. In A. Garcia, C. Scherrer, & J. Wullweber (Hrsg.), *Handbook on critical political economy and public policy*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800373785>
- Schneider-Petsinger, M. (2019). *US–EU Trade Relations in the Trump Era Which Way Forward?* The Royal Institute of International Affairs. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2019-03-08US-EUTradeRelations2.pdf>
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. SAGE.
- Schreier, M. (2014). Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. *Forum: Qualitative Sozialforschung*, 15(1).
- Schubert, K., & Klein, M. (2020). *Ordoliberalismus*. Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/17961/ordoliberalismus/>
- Schweden. (2021). *Summary of the answer to the consultation of the European commission on the draft of the new IPCEI Communication*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- Seidel, K. (2009). DG IV and the origins of a supranational competition policy. Establishing an economic constitution for Europe. In W. Kaiser (Hrsg.), *The history of the European Union: Origins of a trans- and supranational polity 1950—72* (S. 129–147). Routledge.
- Seidl, T., & Lopes-Valença, H. (2024). *Waking a Dormant Legal Resource. Institutional Activation and the Origins of Important Projects of Common European Interest*. <https://doi.org/10.31219/osf.io/9r67c>
- Seidl, T., & Schmitz, L. (2024). Moving on to not fall behind? Technological sovereignty and the 'geo-dirigiste' turn in EU industrial policy. *Journal of European Public Policy*, 31(8), 2147–2174. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2248204>
- Siemens Energy. (o. J.). *We are Siemens Energy – a global leader in energy technology*. Abgerufen <https://www.siemens-energy.com/global/en/home/company/about.html>
- Siemens Energy. (2021). *Siemens Energy contribution to the Consultation on the Review of the Communication on important projects of common European interest (IPCEI)*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip
- Smith, A. (1909). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (C. J. Bullock & C. W. Eliot, Hrsg.; Bd. 10). P.F. Collier & Son. <https://www.bartleby.com/lit-hub/hc/wealth-of-nations/v-of-bounties/>

- Spaak, P.-H. (1971). *The continuing battle: Memoirs of a European, 1936-1966*. Weidenfeld.
- Spanische Regierung, & Niederländische Regierung. (2021). *Spain-Netherlands Non-Paper on Strategic Autonomy while Preserving an Open Economy*.
<https://www.euractiv.com/content/uploads/sites/2/2021/03/FINAL-ES-NL-non-paper-on-strategic-autonomy-17-03.pdf>
- Steigleder, S., & Mayring, P. (2008). *Die strukturierende qualitative Inhaltsanalyse im Praxistest: Eine konstruktiv kritische Studie zur Auswertungsmethodik von Philipp Mayring*. Tectum-Verlag.
- Stiglitz, J. E. (2003). *Globalization and its discontents* (1. pbk. [ed.]). Norton.
- Stützle, I. (2011). The Order of Knowledge: The State as a Knowledge Apparatus. In A. Gallas (Hrsg.), *Reading Poulantzas* (S. 170–185). Merlin Press.
- Sum, N.-L., & Jessop, B. (2013). *Towards a cultural political economy: Putting culture in its place in political economy*. Edward Elgar.
- Sutherland, P. (1988). *State Aids Article 92.3 (b) State Aids for R&D*. Historical Archives of the European Union. <https://archives.eui.eu/en/fonds/234888?item=PSP.02-01-245>
- Sutherland, P. (2011). *Interview with Sutherland, Peter* [Interview].
https://archives.eui.eu/en/oral_history/INT274
- Sweet, A. S., & Sandholtz, W. (1997). European integration and supranational governance. *Journal of European Public Policy*, 4(3), 297–317. <https://doi.org/10.1080/13501769780000011>
- Syrovatka, F. (2016). *Die Reformpolitik Frankreichs in der Krise*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-14060-1>
- Tamma, P. (2020). Europe wants ‘strategic autonomy’—It just has to decide what that means. *Politico*.
<https://www.politico.eu/article/europe-trade-wants-strategic-autonomy-decide-what-means/>
- Tamma, P. (2021). EU’s industrial policy stalls before take-off. *Politico*.
<https://www.politico.eu/article/eus-industrial-policy-stalls-before-take-off/>
- Taylor, B. (1909). The Brussels Sugar Convention. *The North American Review*, 190(646), 347–358.
- Télégramme de Walter Hallstein au ministère des Affaires étrangères allemand (30 mai 1956)*. (1956).
 Luxembourg Centre For Contemporary And Digital History.
https://www.cvce.eu/obj/telegramme_de_walter_hallstein_au_ministere_des_affaires_etrangeres_allemand_30_mai_1956-fr-434b4f9f-e271-4650-84e9-22e17b748cf4.html
- Thornton, D. W. (1995). *Airbus industrie: The politics of an international industrial collaboration* (1. ed). St. Martin’s Press.
- Tocci, N. (with Istituto Affari Internazionali). (2021). *European strategic autonomy: What it is, why we need it, how to achieve it*. Istituto Affari Internazionali (IAI).
- Tranholm-Mikkelsen, J. (1991). Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. *Millennium: Journal of International Studies*, 20(1), 1–22.
<https://doi.org/10.1177/03058298910200010201>
- Tschechische Republik, Dänemark, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Polen, die Niederlande, die Slowakei, Spanien, & Schweden. (2021). *Smart and selective use of the IPCEI instrument—Joint non-paper by the Czech Republic, Denmark, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Poland, the Netherlands,*

Slovakia, Spain and Sweden.

<https://www.government.se/contentassets/18ac08810aba41c3aa73e30cb6f2042e/non-paper-on-a-smart-and-selective-use-of-the-ipcei-instrument.pdf>

UIP. (o. J.). Abgerufen <https://uiprail.org/>

van Apeldoorn, B. (2003). *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration* (0 Aufl.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203166802>

van Apeldoorn, B. (2004). Transnational historical materialism: The Amsterdam International Political Economy Project. *Journal of International Relations and Development*, 7(2), 110–112. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800013>

van Apeldoorn, B., & De Graaff, N. (2022). The state in global capitalism before and after the Covid-19 crisis. *Contemporary Politics*, 28(3), 306–327. <https://doi.org/10.1080/13569775.2021.2022337>

van Apeldoorn, B., Drahokoupil, J., Horn, L., & van Apeldoorn, B. (Hrsg.). (2009). The contradictions of ‘embedded neoliberalism’ and Europe’s multi-level legitimacy crisis: The European project and its limits. In *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230228757>

van der Pijl, K. (1989). Ruling Classes, Hegemony, and the State System: Theoretical and Historical Considerations. *International Journal of Political Economy*, 19(3), 7–35. <https://doi.org/10.1080/08911916.1989.11643777>

van der Pijl, K. (2006). *Global rivalries from the cold war to Iraq*. Pluto Press.

van der Pijl, K. (2012). *The making of an Atlantic ruling class* (New 2012 edition). Verso.

VCI. (o. J.). *Auf einen Blick: Verband der Chemischen Industrie e. V. (VCI)*. Abgerufen https://www.vci-nord.de/fileadmin/vci-nord/Bilder/ueberuns/251205_vci_auf_einen_blick_DE_EN.pdf

Verband der Chemischen Industrie. (2021). *VCI Statement—Consultation of the EU Commission on State Aid—Important Projects of Common European Interest („IPCEI“)*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cf95085f-9ae1-4587-8f75-008e4c17705d_en?filename=contributions_review_IPCEI.zip

Vezzoni, R. (2024). A “return of the state” in energy transitions? The making of a hydrogen economy in the European Union. *ZFW – Advances in Economic Geography*, 68(3–4), 195–212. <https://doi.org/10.1515/zfw-2024-0050>

Viner, J. (1923). *Dumping, a problem in international trade*. A. M. Kelley. <https://archive.org/details/dumpingproblem0000vine/mode/2up>

Viner, J. (2016). *Studies in the Theory of International Trade* (0 Aufl.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315409610>

Völkerbund. (1927). *The World Economic Conference. Final Report*. Völkerbund. <https://archive.org/details/worldeconomiccon0000inte/page/n3/mode/2up>

von der Groeben, H. (1987). *Interview with Groeben, Hans Von Der* [Interview]. https://archives.eui.eu/en/oral_history/INT501

von der Groeben, H. (1998). Die Anfänge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft—Kurze Darstellung eines Zeitzeugen. In H. von der Groeben, R. Hrbek, & V. Schwarz (Hrsg.), *40 Jahre*

Römische Verträge: Der Deutsche Beitrag: Dokumentation Der Konferenz Anlässlich Des 90. Geburtstages von Hans von Der Groeben (1. Aufl., S. 165–170). Nomos.

Von Mises, L. (2006). *Liberalismus* (Nachdr. der Ausg. von 1927; 4. Aufl). Academia-Verl.

Wade, R. H. (2012). Return of industrial policy? *International Review of Applied Economics*, 26(2), 223–239. <https://doi.org/10.1080/02692171.2011.640312>

Wagenaar, H. (2015). *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315702476>

Warlouzet, L. (2018). *Governing Europe in a globalizing world: Neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis*. Routledge.

Warlouzet, L. (2019). The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957–1995). *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57(1), 77–93. <https://doi.org/10.1111/jcms.12817>

Wissel, J. (2015). *Staatsprojekt EUropa: Grundzüge einer materialistischen Theorie der Europäischen Union* (1. Auflage). Westfälisches Dampfboot.

Wodak, R. (2009). *The Discourse of Politics in Action*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230316539>