

# Forschungsförderung in Ostdeutschland: Ein Kommentar

Joachim Ragnitz\*

Zu Recht gilt die Erhöhung der Innovationstätigkeit in Ostdeutschland inzwischen als wichtigstes politisches Handlungsfeld des Aufbau Ost: Zum einen kann unter den Bedingungen globalen Wettbewerbs ein hohes Einkommens- und Beschäftigungsniveau auf Dauer nur durch fortgesetzte Stärkung der technologischen Leistungsfähigkeit, also durch Produkt- oder Prozessinnovationen erreicht werden, und zum anderen ist ein Nachholbedarf bei den „klassischen“ Handlungsfeldern der Wirtschaftsförderung (Ausbau der Infrastruktur, Sachkapitalförderung) inzwischen kaum mehr festzustellen. Forschung und Innovation sind hingegen bis heute eher schwach ausgeprägt (vgl. Tab. 1): Die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE) liegen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zwischen knapp 3 % in Sachsen und weniger als 1,5 % in Sachsen-Anhalt, während in den forschungstärksten Bundesländern Westdeutschlands deutlich über 3 % des Bruttoinlandsprodukts in FuE investiert werden. Dies resultiert dann wiederum auch in einer niedrigen Zahl an Patentanmeldungen als wichtigstem outputseitigen Innovationsindikator. Jüngste Erhebungen des ZEW (2015) zeigen überdies, dass der mit neuen Produkten erzielte Umsatzanteil bei den Industrieunternehmen in Ostdeutschland mit 12,1 % deutlich niedriger ist als in Westdeutschland (19,6 %).

Vergleichsweise gut positionieren sich die ostdeutschen Länder zwar bei den FuE-Aktivitäten im Hochschulsektor und bei der staatlich finanzierten Forschung; unter den Flächenländern belegen ostdeutsche Länder hier die Spitzenplätze. Bei der FuE in der Wirtschaft hingegen liegen sie (mit Ausnahme Sachsens) weit hinten. Die Gründe hierfür sind bereits häufig benannt worden: Ein eher schwach ausgeprägter industrieller Sektor (als wesentlicher Träger von FuE), die Dominanz von reinen Produktionsstätten ohne eigene FuE-Abteilungen und schließlich die kleinteilige Wirtschaftsstruktur (Forschung findet in Deutschland vor allem in Großunternehmen statt).

Sieht man Forschung und Innovation vor allem unter technologiepolitischem Aspekt, so muss die Konzentration von FuE-Aktivitäten auf Länder wie Bayern, Baden-Württemberg oder Hessen nicht weiter bekümmern, da

es nicht darauf ankommt, wo technologische Erfolge erzielt werden, sondern nur darauf, dass sie überhaupt realisiert werden. Die von der Bundesregierung in Übereinstimmung mit entsprechenden EU-Vorgaben in den letzten Jahren propagierte „Hightech-Strategie“ konzentriert sich daher nur folgerichtig auf Zentren wissenschaftlicher Exzellenz in bestimmten Themenfeldern unabhängig von deren Standort. Im Rahmen dieser Strategie sind allerdings auch Sonderprogramme für die neuen Länder aufgelegt worden [insbesondere die Initiativen „Zentren für Innovationskompetenz“ (2002–2017), „Spitzenforschung und Innovation in den Neuen Ländern“ (2009–2014) und „Zwanzig20: Partnerschaft für Innovation“ (2013–2020)]. Die im Rahmen dieser Programme geförderten thematischen Forschungscluster zeigen recht deutlich, dass es auch in Ostdeutschland Spitzenforschungseinrichtungen gibt – aber auch, dass sich diese auf einige wenige (Hochschul-)Standorte konzentrieren und daher nicht unbedingt in der Breite der neuen Länder wirken.

Ohnehin weist eine auf Exzellenz ausgerichtete Forschungsförderung eine Reihe von Problemen auf: Zum einen sind die Aktivitäten der Spitzenforschung primär im Bereich der Grundlagenforschung angesiedelt und damit in den seltensten Fällen unmittelbar auch wirtschaftlich nutzbar. Gerade die lokale Wirtschaft profitiert hiervon zudem nur wenig: Soweit es zu Kooperationen „mit der Wirtschaft“ kommt, sind eher international orientierte Großkonzerne die hierfür geeigneten Partner, weil nur diese die personellen und finanziellen Kapazitäten aufweisen, Ergebnisse der Grundlagenforschung in die marktfähige Produkte zu transformieren. Und zum anderen generiert gerade diese „High-End“-Forschung in hohem Maße ein Expertenwissen, das durch hohe Exklusivität gekennzeichnet ist und deswegen nur in eingeschränktem Maße externe Effekte für Dritte generieren kann. Vielmehr erwerben die jeweiligen Akteure durch ihre Forschung einen Wissensvorsprung, der durch Außenstehende nur noch schwer aufgeholt werden kann. Die hieraus resultierenden „Skalenerträge“ wissenschaftlicher Forschung sind nach den Erkenntnissen der „New Economic Geography“ ein wesentlicher Grund dafür, dass es entgegen den Vorhersagen der neoklassischen Wirtschaftstheorie eben nicht zur Konvergenz von Regionen kommt, sondern eher zu einer Polarisierung. Dies gilt insbesondere dann, wenn, wie in vielen Regionen der

\* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

**Tabelle 1: Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung 2012 am Bruttoinlandsprodukt (BIP) (in %)**

Bundesland	Staat	Hochschulen	Wirtschaft	Insgesamt
Baden-Württemberg	0,40	0,56	4,18	5,14
Bayern	0,34	0,44	2,45	3,23
Berlin	1,29	0,90	1,40	3,60
Brandenburg	0,77	0,37	0,57	1,70
Bremen	0,94	0,76	1,02	2,71
Hamburg	0,48	0,53	1,31	2,32
Hessen	0,22	0,47	2,46	3,15
Mecklenburg-Vorpommern	0,73	0,68	0,70	2,10
Niedersachsen	0,38	0,52	1,99	2,89
Nordrhein-Westfalen	0,33	0,50	1,25	2,08
Rheinland-Pfalz	0,17	0,43	1,48	2,07
Saarland	0,43	0,49	0,56	1,48
Sachsen	0,81	0,80	1,30	2,91
Sachsen-Anhalt	0,50	0,49	0,44	1,43
Schleswig-Holstein	0,38	0,39	0,71	1,49
Thüringen	0,55	0,66	1,06	2,27
Deutschland	0,41	0,51	1,96	2,88

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014).

neuen Länder, die Voraussetzungen für erfolgreiche Grundlagenforschung nicht gegeben sind; hier fehlt es nicht nur an geeigneten Institutionen, sondern oftmals auch an den benötigten Fachkräften. Eine Politik, die auf die Förderung von Spitzenforschung setzt, kann insoweit die Ziele einer regionalen Ausgleichspolitik konterkarieren.

Aus regionalökonomischer Sicht geht es daher auch nicht so sehr darum, wissenschaftliche Spitzenleistungen zu erbringen, sondern vielmehr darum, die regionale Wirtschaftskraft durch Innovationen in den Unternehmen zu stärken. Dabei kann es zwar auch um die Überführung neuer technologischer Erkenntnisse in Produkte und Verfahren gehen, häufiger aber ist der Fall, dass bestehende Produktlinien durch inkrementelle Veränderungen besser an sich wandelnde Bedürfnisse der Nachfrager angepasst oder durch Effizienzsteigerungen in den Produktionsprozessen Kostenersparnisse realisiert werden. Es geht also primär darum, für die ansässigen Unternehmen Marktanteile zu gewinnen oder Produktivitätssteigerungen durchzusetzen. Innovationen auf der unternehmerischen Ebene stehen daher häufig nicht an der Spitze der technologischen Entwicklung, sind gleichwohl

aus regionalökonomischer Sicht bedeutsam und daher ein wesentlicher Bestandteil regionalwirtschaftlicher Entwicklungsstrategien.

Eigene FuE-Aktivitäten sind ein möglicher Bestandteil entsprechender Strategien; genauso wichtig kann aber – aus unternehmerischer Perspektive – auch die Übernahme und ggf. Adaption anderswo bereits existierender Neuerungen sein. Die genannte ZEW-Untersuchung zeigt, dass nur rund die Hälfte der Innovationsaufwendungen in Deutschland auf FuE-Ausgaben entfällt (Ostdeutschland: 47 %/Westdeutschland: 58 %). Eine innovationsorientierte Regionalpolitik darf sich daher nicht allein auf die Unterstützung von FuE beschränken, sondern sollte auch alternative Innovationswege (z. B. durch Kooperation oder Technologietransfer) sowie die Umsetzung von Innovationen in marktgängige Produkte einbeziehen. Dies ist in Deutschland bislang nur ansatzweise gelungen (z. B. durch Programme zur Unterstützung von Kooperationen sowie durch Innovationsförderprogramme für Kleinunternehmen ohne eigene FuE-Potenziale). Die in diesem Zusammenhang immer wieder diskutierte breit angelegte steuerliche Innovationsförderung konnte in

Deutschland hingegen bislang nicht umgesetzt werden [vgl. z. B. RAUCH et al. (2013)].

Regionalpolitisch motivierte Innovationsförderprogramme sind typischerweise bei den Wirtschaftsministerien von Bund und Ländern angesiedelt und damit dem „Exzellenzgebot“ entzogen. Wichtigstes Förderprogramm auf Bundesebene ist dabei das „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand“, das zwar grundsätzlich allen mittelständischen Unternehmen offensteht und insoweit keine regionalpolitische Komponente aufweist, in Ostdeutschland jedoch leicht höhere Fördersätze erlaubt als in Westdeutschland. Darüber hinaus gibt es in der Programmfamilie „Unternehmen Region“ des BMBF eine Reihe von Sonderprogrammen für die neuen Länder, die vor allem auf eine verstärkte Kooperation zwischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen abzielen und insoweit den Technologietransfer unterstützen sollen. Insgesamt ist die Förderung dabei grundsätzlich technologieoffen angelegt, was positiv zu bewerten ist, weil auch in typischerweise nicht forschungsintensiven Sektoren durchaus Innovationspotenziale bestehen. Darüber hinaus weisen auch die Länder eine Reihe ähnlich gelagerter Programme auf.

Die Förderung von Forschung und Innovation geschieht vor allem über finanzielle Hilfen. Tatsächlich gibt es gute Gründe hierfür, weil private Kreditgeber häufig das erhöhte Risiko einer Innovationsfinanzierung scheuen. Die Förderung läuft allerdings dann ins Leere, wenn die grundlegenden Voraussetzungen für Innovationen nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind. So gibt es infolge der Abwanderung gerade jüngerer Menschen in weiten Teilen Ostdeutschlands inzwischen einen Mangel an ausreichend qualifizierten Fachkräften, die sich in den Innovationsprozess einbringen können; dies gilt insbesondere für eher peripher gelegene ländliche Regionen. In kleinen Unternehmen lohnt es sich häufig auch nicht, eine eigene FuE-Abteilung zu unterhalten. Erfolgreiche

regionale Innovationssysteme sind zudem gemeinhin durch eine enge Kooperation von Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen geprägt, wofür in einer ganzen Reihe von Regionen Ostdeutschlands (und auch Westdeutschlands) die geeigneten Partner fehlen. Und schließlich muss man auch sehen, dass in einer alternierenden Gesellschaft die Innovationsbereitschaft und -fähigkeit sinken kann, weil ältere Arbeitnehmer im Regelfall keinen so leichten Zugang zu neuem technologischen Wissen haben bzw. in überkommenen Routinen verharren. Eine innovationsorientierte Regionalpolitik muss insoweit auch Aspekte wie (Weiter-) Bildung und Sicherung des Arbeitskräftepotenzials durch Zuwanderung in den Blick nehmen.

Alles in allem muss man feststellen: Eine Politik, die auf Forschung und Innovation setzt und hierbei insbesondere auch die Bedürfnisse des Unternehmenssektors verstärkt einbezieht, scheint am ehesten geeignet, dem Aufbau Ost nochmals neuen Schwung zu geben und die auf aggregiertem Niveau festzustellenden Wirtschaftskraftunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zu verringern. Eine Strategie, die allein (oder auch nur überwiegend) auf wissenschaftliche Spitzenleistungen setzt, wird dies hingegen vermutlich nicht leisten können und sollte daher nicht im Mittelpunkt einer künftigen Strategie des „Aufbau Ost“ stehen.

## Literatur

- RAUCH, C.; KLOOS, J.; KROHMER, O.; OCHSNER, C., RAGNITZ, J. und M. SCHULTE (2013): Ausgestaltung eines neuen EFRE-Förderinstruments Innovationszulage, ifo Dresden Studien 69, ifo Institut, München/Dresden.
- ZEW – ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (Hrsg.) (2015): Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2014, Mannheim.