ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Günther, Jutta; Nulsch, Nicole; Wilde, Katja

Article

Im Fokus: 20 Jahre Innovationspolitik: Vom „nackten Überleben“ zur Hightech-Förderung in Ostdeutschland

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:
Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Günther, Jutta; Nulsch, Nicole; Wilde, Katja (2010) : Im Fokus: 20 Jahre Innovationspolitik: Vom „nackten Überleben“ zur Hightech-Förderung in Ostdeutschland, Wirtschaft im Wandel, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 16, Iss. 2, pp. 73-79

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/143797

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Im Fokus: 20 Jahre Innovationspolitik: Vom „nackten Überleben“ zur Hightech-Förderung in Ostdeutschland[1]

Mit dem Systemwechsel von einer planwirtschaftlich zu einer marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftsordnung erfuhr auch die Forschungs- und Entwicklungslandschaft in den Neuen Bundesländern tiefgreifende Veränderungen. Mit der Entflechtung, Umstrukturierung und Privatisierung der ehemals staatseigenen Betriebe kam es zu einem massiven Rückgang der industriellen Forschung und Entwicklung (FuE).[2] Im Zuge der Transformation des Wirtschaftssektors lösten sich auch bestehende vertragliche und informelle Beziehungen zwischen der Industrie und den Wissenschaftseinrichtungen auf, was dazu führte, dass die finanziellen Grundlagen für öffentliche Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten erheblich eingeschränkt wurden und die für FuE so wichtigen interpersonellen Kooperationen verloren gingen.[3]

Um den Erhalt der Industrieforschung und des Innovationspotenzials in den Neuen Bundesländern zu unterstützen, wurden vom Bund und von den Ländern unmittelbar nach der Wende Förderprogramme aufgelegt, um zunächst insbesondere dem starken Abbau des FuE-Personals entgegenzuwirken. Der Einigungsvertrag (Artikel 38, Nr. 6) sah vor, dass Fördermaßnahmen, die sich in Westdeutschland bewährt hatten, in den Neuen Bundesländern neu aufgelegt bzw. bestehende Programme aus Westdeutschland auf das Gebiet der Neuen Länder ausgeweitet wurden. Die beiden wichtigsten für die FuE- und Innovationsförderung zuständigen Ressorts, das damalige Bundesministerium für Wirtschaft (heute: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, BMWi) und das Bundesministerium für Forschung und Technologie (heute: Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF), verständigten sich Mitte des Jahres 1990 auf ein entsprechendes Maßnahmenbündel für die Neuen Länder. Im vorliegenden Beitrag wird eine Bestandsaufnahme der in Ostdeutschland seit 1990 wirksamen Förderprogramme des Bundes vorgelegt. Diese lassen sich, wie im Folgenden dargestellt, hinsichtlich der primären Zielsetzung der Innovationspolitik in drei Phasen einteilen. Die folgenden Betrachtungen sind der FuE- und Innovationsförderung des Bundes gewidmet, die sich an die gewerbliche Wirtschaft richtet.[4] Förderprogramme der Länder werden in diesem Beitrag nicht behandelt.[5] Zur Bewertung der Bundes- und Landesprogramme wurden zahlreiche Evaluierungsstudien vorgelegt, die zu überwiegend positiven Ergebnissen kommen.[6] Eine abschließende Bewertung kann und soll in diesem Beitrag nicht vorgelegt werden.

---

1 Der Beitrag beruht auf den Ergebnissen einer Kurzexpertise, die das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) für die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) verfasst hat. Die Autorinnen bedanken sich bei den Mitgliedern der Expertenkommission sowie bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der EFI-Geschäftsstelle für die konstruktive Diskussion der hier vorgelegten Ergebnisse. Vgl. GÜNTHER, J.; NULSCH, N.; URBAN-THIELICKE, D.; WILDE, K.: 20 Jahre nach dem Mauerfall: Transformation und Erneuerung des ostdeutschen Innovationssystems. Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 16-2010, 2010, http://www.e-fi.de/fileadmin/Studien/Studien_2010/16_2010_Entwicklung_NBL.pdf.

2 Vgl. MESKE, W.: Die Umgestaltung des ostdeutschen Forschungssystems – eine Zwischenbilanz. WZB-Veröffentlichung P93-401, 1993.

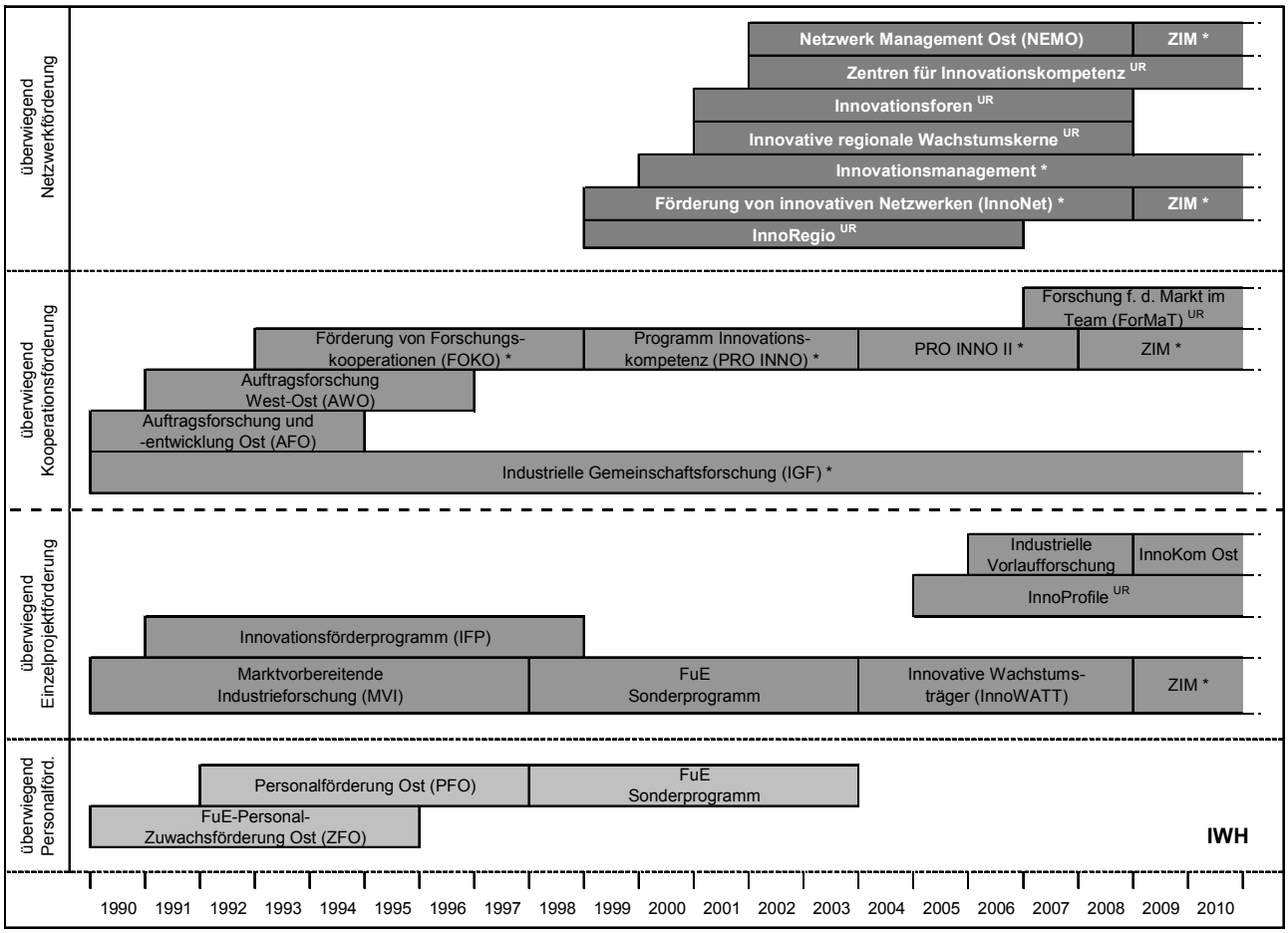
3 Vgl. ALBACH, H.: Zerrissene Netze: eine Netzwerkanalyse des ostdeutschen Transformationsprozesses. Edition Sigma: Berlin 1993.

4 Die institutionelle Forschungsförderung, Projektförderung und sonstige Förderung, die sich ausschließlich oder primär an Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen richtet, wird hier nicht betrachtet.

5 Auch die Neuen Bundesländer legten ab 1991 bzw. 1992 Programme zur Innovationsförderung auf. Die Förderung der Länder wird von den Fördermittelempfängern als eine wesentliche Maßnahme zur Existenzsicherung und zur Überwindung der Wettbewerbsschwächen betrachtet. Vgl. GÜNTHER, J. et al.: Evaluierung der FuE-Projektförderung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit. IWH-Sonderheft 3/2008. Halle 2008, S. 122 ff. Allerdings spielte Anfang der 1990er Jahre die Innovationsförderung der Länder im Vergleich zum Bund eine eher geringere Rolle. Vgl. DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, BERLIN (DIW): Staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung in der ostdeutschen Wirtschaft. Eine Bilanz. DIW-Wochenbericht 35/2001, S. 539.

6 Vgl. z.B. DIW: Wirksamkeit der Programme zur Förderung von Forschung, Technologie und Innovation für die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft. Gutachten im Auftrag des BMWi. Berlin 2001. – BERTEIT, H.; FLEISCHER, F.: Evaluierung der Fördermaßnahme „FuE-Personalförderung Ost (PFO)“ des BMWA im Rahmen des FuE-Sonderprogramms für die neuen Bundesländer, 2003. – BELITZ, H.: InnoNet – ein neuer Ansatz zur Förderung der Kooperation von öffentlichen Forschungseinrichtungen mit kleinen und mittleren Unternehmen, in: DIW-Wochenbericht, 2003, 70, 6, S. 96-102. – KULICKE, M. et al.: PRO INNO II – PROgramm zur Förderung der Erhöhung der Innovationskompetenz mittelständischer Unternehmen. Fraunhofer IRB: Stuttgart 2006.

Abbildung:
Förderprogramme des Bundes für FuE und Innovation in der ostdeutschen Wirtschaft (einschließlich Berlin) seit 1990



Anmerkungen: Fachprogramme werden in der Abbildung nicht dargestellt. * = Bundesweite Programme; UR = Initiativen der Programmfamilie „Unternehmen Region"; ZIM = Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand; InnoKom = Innovationskompetenz Ost.

Quelle: Darstellung des IWH.

Fördermaßnahmen des Bundes im Überblick

In der Abbildung wird ein Überblick über die seit 1990 bis heute gewährten Förderprogramme des Bundes zur Unterstützung der FuE-Aktivitäten in der gewerblichen Wirtschaft Ostdeutschlands gegeben.[7] Der Fokus liegt dabei auf Förderprogrammen des Bundes, die gezielt für die Neuen Bundesländer konzipiert wurden bzw. werden. Ergänzend dazu sind auch bundesweite FuE-Programme aufgeführt.[8] Die Darstellung enthält ferner eine Unterteilung nach den primären Zielsetzungen der Förderung (vgl. Kasten 1).[9]

Wie der Abbildung zu entnehmen ist, sind die Maßnahmen entsprechend ihrem Förderzeitraum als Balken dargestellt, wobei Programme, die Vorgänger bzw. Nachfolger eines anderen Programms sind, unmittelbar nebeneinander angeordnet sind. So findet sich im Bereich der Kooperationsförderung das Programm „Förderung von Forschungskooperationen" (FOKO), das im Jahr 1999 in das „Programm Innovationskompetenz" (PRO INNO), später in PRO INNO II und nunmehr in das „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand" (ZIM) überging.

Die Kategorisierung soll auch den im Zeitverlauf stattgefundenen Wechsel in der Förderphilosophie des Bundes skizzieren, der sich in drei Phasen einteilen lässt:

7 Programme des Bundes zur Förderung von Unternehmensgründungen werden in der Abbildung nicht berücksichtigt.

8 So ist beispielsweise das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) ein bundesweit wirksames Programm, das jedoch für Unternehmen mit Sitz in den Neuen Ländern zum Teil gesonderte Förderkonditionen vorsieht.

9 Lassen sich bestimme FuE-Förderprogramme mehreren Kategorien zuordnen, finden sie in demjenigen Feld Erwähnung, das ihrem Inhalt am ehesten entspricht. Eine trennscharfe Zuordnung ist nicht in allen Fällen möglich.

In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung hatte vor allem die Förderung von FuE-Personal im Sinne einer reinen Personalförderung sowie die Einzelprojektförderung großes Gewicht (1. Phase). Daneben wurden auch schon Maßnahmen zur Begünstigung von Forschungskooperationen gewährt, aber dieses Instrument stand in der ersten Hälfte der 1990er Jahre noch am Anfang. Anschließend gewann die Kooperations- und dann auch die Netzwerkförderung immer mehr an Bedeutung (2. Phase). Ferner wird ein Trend zur bundesweiten Ausgestaltung der FuE-Maßnahmen des Bundes deutlich (3. Phase).

Bei der Einteilung in Phasen ist zu beachten, dass sie nicht als streng voneinander unterscheidbare und einander ablösende Segmente zu verstehen sind. Oftmals sind die Übergänge fließend und dominierende Elemente einer Phase reichen in die nächste hinein.

Kasten 1:
Instrumente der FuE- bzw. Innovationsförderung in den Neuen Bundesländern

Hinsichtlich der Zielsetzung der FuE- bzw. Innovationsförderung lässt sich mit Blick auf die Neuen Länder zunächst die reine **Personalförderung** von der Projektförderung unterscheiden. Letztere kann mit Blick auf die Anzahl der Partner die Förderung von Einzel- oder Kooperationsprojekten betreffen. Während in der **Einzelprojektförderung** ein einzelner Fördermittelempfänger auftritt, arbeiten bei Kooperations- bzw. Verbundprojekten mehrere Partner, in der Regel Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen, zusammen.

In den letzten Jahren ist der Begriff bzw. das Instrument der **Netzwerkförderung** hinzugetreten, das hinsichtlich der Zielsetzung mit dem Instrument der Kooperationsförderung verwandt ist. Hier geht es darum, die Etablierung größerer Forschungsgemeinschaften mit längerfristigen Perspektiven zu unterstützen. Zuweilen betrifft die Netzwerkförderung ganze Regionen i. S. v. regionalen Clustern. Unter **Kooperationsförderung** werden im Rahmen der vorliegenden Betrachtung solche Maßnahmen verstanden, die auf die Begünstigung von Forschungsverbünden zwischen mehreren Unternehmen bzw. zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen abzielen. Dabei steht die Förderung der gemeinsamen Forschungsarbeit, i. d. R. die Lösung eines konkreten kurz- bzw. mittelfristigen Forschungsproblems, im Vordergrund. Im Unterschied dazu werden bei der Förderung von Netzwerken insbesondere die Rahmenbedingungen bzw. die Infrastruktur einer längerfristig angelegten Forschungsarbeit begünstigt, wie zum Beispiel Management- und Beratungsleistungen. Bei Netzwerken gehören in der Regel eine höhere Anzahl (meistens mehr als sechs) Akteure zum Adressatenkreis – im Gegensatz zu den FuE-Verbünden, die i. d. R. zwischen zwei und vier Akteure erfordern. Diese Merkmale werden bei der Betrachtung der Richtlinien, die den aufgeführten Förderprogrammen zugrunde liegen, deutlich.

Die erste Phase: Maßnahmen zum „nackten Überleben“

Zu den Maßnahmen, die in den Neuen Ländern bereits kurz nach der Wende, zum Teil bereits vor der Wiedervereinigung, eingesetzt wurden, gehörten vor allem Förderprogramme zur Sicherung der FuE-Beschäftigung, die das Ziel verfolgten, dem massiven Abbau des FuE-Personals[10] durch reine Gewährung von Personalkosten entgegenzuwirken. Viele ostdeutsche Betriebe verzichteten zu Beginn der 1990er Jahre aus Kostengründen auf eigene betriebliche FuE, und auswärtige Investoren zogen es aus Effizienzgründen oftmals vor, die Forschung am Unternehmenssitz in Westdeutschland oder im Ausland zu betreiben.[11]

Mittels entsprechender Programme, insbesondere dem Programm „Personalförderung Ost“ (PFO) und „FuE-Personalzuwachsförderung Ost“ (ZFO) sollte diesem Trend entgegengewirkt werden.[12] Dabei konnte es in den Umbruchzeiten Anfang der 1990er Jahre nicht um die Hervorbringung bahnbrechen-

[10] Die Anzahl der FuE-Beschäftigten in der privaten Wirtschaft verringerte sich von 86 000 im Jahr 1989 auf 31 997 im Jahr 1993. Vgl. BLUM, U.; BUSCHER, H.; GABRISCH, H.; GÜNTHER, J.; HEIMPOLD, G.; LANG, C.; LUDWIG, U.; ROSENFELD, M. T. W.; SCHNEIDER, L.: Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren. IWH-Sonderhefte 1/2009. Halle 2009, S. 1-216.

[11] FRITSCH, M.; MEYER-KRAHMER, F.; PLESCHAK, F.: Innovationen in Ostdeutschland. Potentiale und Probleme. Physica Heidelberg: Heidelberg 1998, S. 9 f.

[12] PFO diente insbesondere dem Erhalt bestehender FuE-Beschäftigung, ZFO hingegen dem Aufbau neuer FuE-Arbeitsplätze.

der Marktneuheiten seitens der ostdeutschen Industriebetriebe gehen. Die Unternehmen standen vielmehr vor der Aufgabe, ihren Kapitalstock, ihr Management, die Produktpalette usw. zu erneuern und neue Märkte zu erschließen. Die Forschungsförderung diente daher zunächst vor allem dem Erhalt der FuE-Abteilungen bzw. des FuE-Personals. Zeitzeugen berichteten später, „ ... *dass die Unternehmen eigentlich nur darauf aus waren, bestimmte Fördermittel zu akquirieren, dass aber letztlich die Produkte nicht im Vordergrund standen; es ging in dieser Phase vordergründig darum, das nackte Überleben zu sichern, und Weltmarktbedingungen lagen noch weitab*."[13]

Ein weiteres Instrument der „ersten Stunde", das dem massiven Einbruch der Industrieforschung in den Neuen Ländern entgegenwirken sollte, war die Förderung der Auftragsforschung. Diese hatte ein entsprechendes Vorbild in Westdeutschland. Es handelte sich dabei um das Programm „Externe Vertragsforschung", das in den Alten Ländern im Zeitraum von 1978 bis 1991 existiert hatte. Das 1990 eingeführte Programm „Auftragsforschung und -entwicklung Ost" (AFO), wurde 1991/92 um das Programm „Auftragsforschung West-Ost" (AWO) erweitert, mit dem Ziel, auch FuE-Aufträge aus den Alten Ländern zu akquirieren. Während durch AFO Forschungsaufträge von ostdeutschen Unternehmen an externe, überregionale Auftragnehmer gefördert wurden, sind im Programm AWO FuE-Aufträge durch überregionale Unternehmen an Anbieter von FuE-Leistungen mit Sitz in den Neuen Ländern gefördert worden. Von diesen Programmen profitierten insbesondere die externen Industrieforschungseinrichtungen (so genannte „FuE-GmbHs") der Neuen Länder. Sie machten bis 1992 ca. 62% der geförderten FuE-Anbieter aus, wodurch in vielen Fällen ihr Überleben gesichert werden konnte.[14]

Zusätzlich zu der Förderung von FuE-Personal und Forschungsaufträgen wurden auch Mittel bereitgestellt, die der direkten Finanzierung von FuE-Einzelprojekten dienten. Gezielt für die Neuen Länder wurde das Programm „Marktvorbereitende Industrieforschung" (MVI) aufgelegt, das insbesondere kleine und mittlere Unternehmen sowie externe Forschungseinrichtungen unterstützen sollte. Außerdem wurden andere „westdeutsche" Programme auf die Neuen Länder ausgeweitet bzw. übertragen, wie z. B. die "Industrielle Gemeinschaftsforschung" (IGF) oder das „Innovationsförderprogramm" (IFP), welches in ähnlicher Form in den 1980er Jahren bereits in Westdeutschland existierte.

Eine weitere Förderung zielte seit Anfang der 1990er Jahre auf technologieorientierte Unternehmensgründungen (TOU) ab, um dem Wegbrechen der Produktion und Industrieforschung entgegenzuwirken. Mit der gleichen Intention fand der Aufbau von regionalen Technologie- und Gründerzentren nach westdeutschem Vorbild statt.[15]

Die enormen Schwierigkeiten der Transformationsphase können beispielhaft anhand der 1992 entfachten Diskussion um den Erhalt „industrieller Kerne" (vgl. Kasten 2) verdeutlicht werden. Sie führt die divergierenden Interessen von Bund und Ländern vor Augen und lässt erkennen, unter welchem Handlungsdruck die Entscheidungsträger in der ersten Hälfte der 1990er Jahre standen.

Wenngleich die Forschungs- und Innovationspolitik gegenüber den Debatten um Struktur- und Industriepolitik sowie die Ausgestaltung der Investitionsförderung in dieser frühen Phase der Transformation eine geringere Rolle spielte, ging es im Kern auch um den Erhalt der Industrieforschung in Ostdeutschland. Das beschriebene Bündel aus Maßnahmen der ersten Stunde (FuE-Personal-, Auftrags-, Einzelprojekt- und Gründungsförderung) hatte somit nicht nur den Erhalt der FuE-Potenziale zum Ziel, sondern diente auch zur Unterstützung des ostdeutschen Wirtschaftssektors insgesamt.

Die zweite Phase: Hinwendung zur Kooperationsförderung

Während zu Beginn der 1990er Jahre auch die Förderprogramme den anhaltenden Beschäftigungsabbau im Bereich FuE nur zum Teil aufhalten konnten, wurde zumindest in den Folgejahren die Zielsetzung der Beschäftigungssicherung erreicht, da qualifizierte Arbeitsplätze vor allem in neu-

[13] Zitat von Prof. Dr. M. Wölfling im Rahmen einer Sitzung der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit"; zitiert nach: DEUTSCHER BUNDESTAG: Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit", Band IV/1: Nomos-Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 1999, S. 512.

[14] BECHER, G.; EYETT, D.; MELIS, C.; MESKE, W.; RÜSCH, T.: Wirkungsanalyse der FuE-Personalzuwachsförderung und Förderung der Auftragsforschung und -entwicklung in den Neuen Bundesländern. Endbericht der Prognos AG. Basel, Berlin 1993, S. 203.

[15] FRANZ, P.: Ostdeutsche Technologie- und Gründerzentren in der Aufbauphase, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/1995, S. 3-7.

gegründeten Unternehmen geschaffen wurden.[16]

Die reine Personalförderung, gedacht als Maßnahme gegen den massiven Stellenabbau im Bereich der FuE, wurde im Rahmen der „FuE-Sonderprogramme“ noch bis 2003 weitergeführt. Die Personalförderung wurde also auch dann noch gewährt, als eine Beschäftigungsstabilisierung in der industriellen Forschung stattgefunden hatte. Ein früheres Umlenken in projektbezogene Förderung, die auch die Gewährung von Personalmitteln einschließt, wäre aus heutiger Sicht sinnvoll gewesen, denn insbesondere personalintensive Branchen profitierten von der reinen Personalförderung, was zu einer Allokationsverzerrung führte.[17]

In der zweiten Phase erfuhr die Kooperations- bzw. Verbundförderung eine stärkere Aufmerksamkeit. Vorausgegangen war die Erkenntnis, dass sich Ende der 1990er Jahre zwar eine recht leistungsfähige FuE-Landschaft in den Neuen Ländern entwickelt hatte, aber die Zusammenarbeit von Unternehmen, Forschung und wirtschaftsnahen Einrichtungen auf regionaler Ebene nur schwach entwickelt war, da die Akteure nicht hinreichend miteinander verknüpft waren.[18] Zur Verbesserung der Verflechtungen zwischen Industrie und/oder öffentlichen Forschungseinrichtungen, die infolge des Systembruchs nahezu vollständig aufgelöst oder umstrukturiert wurden, setzte sich die Förderung von Projekten als Forschungskooperation daher immer mehr durch. Zwar gab es diese Art der Förderung bereits Anfang der 1990er Jahre unter der Programmbezeichnung FOKO (vgl. Abbildung), doch steckte sie in dieser Phase noch in der Erprobung, war primär auf reine Unternehmensverbünde ausgerichtet und nahm erst schrittweise an Bedeutung zu.[19] Dies entsprach dem allgemein zu beobachtenden Wandel der Innovationsförderung in Deutschland bzw. Europa.[20]

Die Fördermittel des Bundes richteten sich in den Neuen Ländern aber nicht nur an überschaubare Verbünde kooperationsfreudiger Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen, sondern auch an ganze Regionen zur Stärkung ihrer Innovationskraft. Eine „regionenorientierte Innovationspolitik“[21], die Parallelen zur Idee der Clusterbildung aufweist und auf

Kasten 2:
Erhalt der „industriellen Kerne“ in Ostdeutschland

Die Transformation bescherte der ostdeutschen Wirtschaft zunächst eine massive De-Industrialisierung (Transformationskrise). Die Zahl der im Verarbeitenden Gewerbe beschäftigten Personen ging von Anfang 1991 bis Ende 1993 um rund zwei Drittel zurück. Die hochindustrialisierten Regionen Ostdeutschlands waren besonders betroffen. Das Leitbild der Treuhandanstalt – „Schnell privatisieren, entschlossen sanieren, behutsam stilllegen“ – geriet 1992 zunehmend in die Kritik, auch seitens der Neuen Länder, die auf die Privatisierungspraxis quasi keinen Einfluss hatten, den massiven Rückgang der Industrie und mit ihr der Industrieforschung aber als ein großes Zukunftsproblem sahen. Sie plädierten für den Erhalt strukturbestimmender Industriestandorte. Es entstand eine kontroverse Debatte um die richtige Wirtschaftspolitik. Die Forschungs- und Innovationsförderung spielte dabei eine untergeordnete Rolle. Es ging in dieser Phase vielmehr um die Ausgestaltung der Investitionsförderung, um das Nebeneinander von Investitionszuschüssen, Investitionszulagen und Sonderabschreibungen, um die Angemessenheit einer strukturerhaltenden Industriepolitik usw. Am Ende sah sich die Bundesregierung angesichts des Drucks seitens der Länder im Zugzwang, „industrielle Kerne“ zu erhalten.[a]

[a] Vgl. TREUHANDANSTALT (Hrsg.): Dokumentation 1990-1994, Band 11. Berlin 1994, S. 607.

16 BECHER, G. et al., a. a. O.

17 MÜLLER, R.: Braucht Ostdeutschland eine neue Technologiepolitik? – Implikationen aus der Funktionsfähigkeit des Marktes für FuE nach der Transformation. IWH-Diskussionspapiere Nr. 145/2001. Halle 2001.

18 Vgl. BMBF (2006): Unternehmen Region. BMBF Spezial 2006, S. 3.

19 Deutlich wird diese Entwicklung beispielsweise an der Weiterführung und Intensivierung der Kooperationsförderung im Rahmen von PRO INNO (ab 1999) und PRO INNO II (ab 2004).

20 Vgl. FIER, A.; HARHOFF, D.: Die Evolution der bundesdeutschen Forschungs- und Technologiepolitik: Rückblick und Bestandsaufnahme, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 3 (3), 2002, S. 279-301. – GASSLER, H.; POLT, W.; RAMMER, C.: Schwerpunktsetzungen in der Forschungs- und Technologiepolitik – eine Analyse der Paradigmenwechsel seit 1945, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 35 (1), 2006, S. 7-23.

21 DOHSE, D.: Regionen als Innovationsmotoren: Zur Neuorientierung in der deutschen Technologiepolitik. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 366/2000.

regionale Hochtechnologieförderung abzielt, gewann zunehmend an Bedeutung. Besonders hervorzuheben ist hier der Beginn einer wettbewerblich ausgestalteten Förderung, die bundesweit erstmals im Rahmen von „BioRegio“ (1995/1996) und später im Rahmen von „InnoRegio“ als regionenorientierte Förderung für die Neuen Länder praktiziert wurde.[22]

Auch die Förderung technologieorientierter Unternehmensgründungen wurde fortgesetzt. Allerdings führte „FUTOUR“ (als Nachfolger von TOU) in den Neuen Ländern nicht zu den erhofften Wirkungen, da sich die Nachfrage nach diesem Programm verringerte. Ab 2003 wurde es auf Bundesebene ersatzlos eingestellt. Allerdings erhielten Unternehmensgründer weiterhin im Rahmen landesspezifischer Fördermaßnahmen finanzielle Unterstützung sowie Beratungsangebote.

In der zweiten Phase der ostspezifischen FuE-Förderpolitik des Bundes rückte also die Förderung von Kooperationsprojekten in den Vordergrund, die „bewährten“ Maßnahmen der ersten Stunde wurden jedoch weitergeführt.

Die dritte Phase: Aufbruch zu einer gesamtdeutschen Innovationspolitik

Schließlich wurden in einer dritten Phase ab Ende der 1990er Jahre Programme eingeführt, welche noch eine Stufe weitergingen und nicht nur die projektbasierten Kooperationen zwischen Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen zum Ziel hatten, sondern im Rahmen von Netzwerken auf langfristige Verbindungen verschiedener Akteure in Forschung und Innovation setzten.[23] Im Gegensatz zur Förderung von Kooperationsprojekten umfasst die Fördermaßnahme bei Netzwerken insbesondere einen Zuschuss zur Infrastrukturverbesserung von Netzwerken bzw. zu externen Managementdienstleistungen (z. B. im Rahmen von NEMO – „Netzwerkmanagement Ost“).

Der Übergang von einer in erster Linie einzelprojektbezogenen hin zur netzwerkorientierten Förderung, der in der gesamten europäischen Forschungspolitik zu beobachten ist, wird oft als eine Art Paradigmenwechsel in der Innovationspolitik angesehen. In der Literatur wird dies häufig als eine Reaktion auf den zunehmenden internationalen Wettbewerb, der eine schnellere Marktumsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse erfordert, verstanden.[24] Auch in Deutschland, wo sich zudem verstärkte Budgetrestriktionen bemerkbar machten, setzte man in der Hoffnung auf Synergieeffekte und Wissenstransfer zusätzlich zur Förderung von Kooperationsprojekten auch gezielt auf die finanzielle Unterstützung von FuE-Netzwerken.[25] Seitens der Innovationstheorie wird dieser Trend durch das Konzept der nationalen und regionalen Innovationssysteme untermauert.[26]

In jüngster Vergangenheit ist man nunmehr dazu übergegangen, viele der ostdeutschlandspezifischen Förderprogramme in bundesweite Programme zu überführen, sodass es heute nur noch wenige Programme gibt, die ausschließlich in den Neuen Ländern wirksam sind. Eines davon ist „Innovationskompetenz Ost“, das sich an die externen Industrieforschungseinrichtungen richtet, deren Zahl in den Neuen Ländern im Vergleich zu Westdeutschland transformationsbedingt deutlich höher ist. Außerdem sind die fünf Linien aus der Programmfamilie „Unternehmen Region“ (BMBF, Förderlinien: „Innovative Wachstumskerne“, „Innovationsforen“, „Zentren für Innovationskompetenz“, „InnoProfile“, „ForMaT“) allein an ostdeutsche Unternehmen und Industrieforschungseinrichtungen gerichtet.[27]

---

22 BLUM, U.; BERTEIT, H.; DRAUGELATES, U.; KLEINKNECHT, A.; LEONHARDT, W.; RUHRMANN, W.; SCHEIBNER, H.; WECK, M: Endbericht der Kommission „Systemevaluation der Wirtschaftsintegrierenden Forschungsförderung“. Berlin 2001.

23 Die Begrifflichkeiten sind in diesem Kontext vielfältig: Es ist von Kooperationen, Netzwerken, Clustern, Verbünden etc. die Rede. Darauf soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Siehe dazu z. B. GÜNTHER, J.: Innovation Cooperation – Experiences from East and West Germany, in: Science and Public Policy, Vol. 31 (2), 2004, pp. 152 et seq. – ROSENFELD, M. T. W. et al.: Ökonomische Entwicklungskerne in ostdeutschen Regionen: Branchenschwerpunkte, Unternehmensnetzwerke und innovative Kompetenzfelder der Wirtschaft. IWH-Sonderheft 5/2006. Halle 2006, S. 55 ff.

24 CALOGHIROU, Y.; VONORTAS, N. S.; IOANNIDES, S.: European Collaboration in Research and Development. Edward Elgar: Cheltenham, Northampton 2004, pp. 6 et sqq.

25 JAPPE-HEINZE, A. et al.: Clusterpolitik: Kriterien für die Evaluation von regionalen Clusterinitiativen. Arbeitspapiere Unternehmen Region Nr. R3/2008. Karlsruhe 2008, S. 6 ff.

26 LUNDVALL, B.-A.: National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. Pinter Publishers: London 1992. – NELSON, R. R.: National Innovation Systems: A comparative Analysis. Oxford 1993. – COOKE, P.: Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe, in: Geoforum, Vol. 23, 1992, pp. 365-382. – COOKE, P.: Introduction: Origins of the Concept, in: H. Braczyk, P. Cooke, M. Heidenreich (eds), Regional Innovation Systems. UCL Press: London 1998, pp. 2-25.

27 Nähere Details siehe auch BURKHARDT, N.; HILLMANN, G.: Unter-

Die unternommenen Schritte hin zu einer Reduktion der Förderkomplexität und der Harmonisierung der in Ost- und Westdeutschland eingesetzten Förderinstrumente, wie es beispielsweise anhand der Zusammenlegung mehrerer Programme zum „Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM) deutlich wird, sind aus ökonomischer Sicht sinnvoll, denn die akuten Probleme der Transformationsphase sind vorüber. Die ostdeutsche Wirtschaft verzeichnet zwar weiterhin transformationsbedingte Strukturschwächen, die sich auch auf die FuE-Intensität auswirken; diese sind aber denjenigen in strukturschwachen Regionen Westdeutschlands sehr ähnlich (z. B. Dominanz von kleinen und mittleren Unternehmen).

Schlussbemerkung

Die historisch angelegte Betrachtung der Innovationspolitik in den Neuen Ländern zeigt, dass aufgrund der transformationsbedingten Umwälzungen Anfang der 1990er Jahre an Innovationen im Sinne von Marktneuheiten kaum zu denken war. Die ostdeutsche Wirtschaft befand sich infolge des Systembruchs in einem Zustand „vollkommener Marktunvollkommenheit“.[28] Die bis Ende 1994 durch die Treuhandanstalt privatisierten Unternehmen waren zunächst vor allem mit dem Aufbau eines neuen Kapitalstocks und der Erschließung neuer Märkte unter gänzlich neuen Wettbewerbsbedingungen befasst.[29] Die Innovationstätigkeit der Unternehmen beschränkte sich bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre hinein im Wesentlichen auf die Imitation neuer Produkte und Produktionsprozesse, was für eine Region im Aufholprozess naheliegend, wenn nicht sogar zwingend ist. Verbindungen zu anderen Akteuren – Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen – mit dem Ziel, originäre Innovationen hervorzubringen, konnten erst nach Überwindung der Transformationskrise schrittweise ausgebildet werden. Die bis dahin untergegangenen industriellen Forschungskapazitäten erwiesen und erweisen sich als eine Schwachstelle des ostdeutschen Innovationssystems.

Jutta Günther
(Jutta.Guenther@iwh-halle.de),

Nicole Nulsch
(Nicole.Nulsch@iwh-halle.de),

Katja Wilde
(Katja.Wilde@iwh-halle.de)

nehmen Region – die Innovationsinitiative des BMBF für die neuen Länder. In: Informationen zur Raumentwicklung. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Heft 5. Bonn 2009, S. 305-315.

28 LICHTBLAU, K.: Von der Transfer- zur Marktwirtschaft: strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder. Köln 1995. S. 48.

29 Die Treuhandanstalt beendete ihre Tätigkeit zum Ende des Jahres 1994 und übergab ca. 600 noch zu privatisierende Unternehmen an die Nachfolgeorganisation, die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben.