

- Tijssen, R.J.W. (1998): Quantitative assessment of large heterogenous R&D networks: the case of process engineering in the Netherlands, *Research Policy*, 26, 791-809.
- Tödtling, F. (1999): Innovation Networks, Collective Learning, and Industrial Policy in Regions of Europe, *European Planning Studies*, 7, 693-697.

DIE ANTWORT DER REGIONALPOLITIK AUF REGIONALE INNOVATIONSERFORDERNISSE

Friedemann Tetsch, Berlin

Kurzfassung

Eine enge Verzahnung von Regionalpolitik und Innovationspolitik ist besonders wichtig, wenn einerseits der regionalpolitische Handlungsbedarf steigt, andererseits die regionalpolitischen Handlungsmöglichkeiten geringer werden. Eine stärkere Berücksichtigung von Zielen der Regionalpolitik liegt auch im Interesse der Innovationsförderung. Denn dadurch können die Innovationspotentiale der strukturschwachen Regionen stärker mobilisiert und der Technologietransfer beschleunigt werden. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung entwickelt seit einiger Zeit verstärkt regionalbezogene Förderansätze. Da diese aber nicht mit den regionalpolitischen Akteuren bei Bund und Ländern abgestimmt worden sind, handelt es sich nicht um regionalpolitisch ausgerichtete Ansätze.

Gliederung

1. Wozu Regionalpolitik?
2. Was ist Regionalpolitik?
3. Was fördert die Gemeinschaftsaufgabe?
4. Warum und wie stärkere Verzahnung mit der Innovationspolitik?

Anhang

1. WOZU REGIONALPOLITIK?

Marktwirtschaftliche Systeme tendieren zur Konzentration von wirtschaftlicher Macht, von Einkommen, von Vermögen, von wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum. So wie Wettbewerbspolitik, steuerliche Umverteilungspolitik oder Vermögenspolitik der Konzentration von wirtschaftlicher Macht, von Einkommen und von Vermögen entgegenwirken sollen, so hat Regionalpolitik diese Aufgabe in Bezug auf die Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten im Raum. Auch sie hat dazu beizutragen, dass aus der Marktwirtschaft eine soziale Marktwirtschaft wird.

Für die praktische Regionalpolitik bedeutet dies:

- sie soll regionale Unterschiede bei Einkommen und Beschäftigung abbauen helfen,
- indem sie in strukturschwachen Regionen regionale Wachstumskräfte mobilisiert, die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit stärkt, den wachstumsnotwendigen Strukturwandel befördert.

2. WAS IST REGIONALPOLITIK?

Regionalpolitik ist die Gesamtheit aller Maßnahmen, die die Entwicklung strukturschwacher Regionen beeinflussen. Das reicht von Finanzausgleichspolitik über Verkehrspolitik, Umweltpolitik, Berufsbildungspolitik, KMU-Förderung, regionale Wirtschaftsförderung bis hin zur Innovations- und Technologieförderung. Regionalpolitik verstehe ich als umfassende regionale Entwicklungspolitik. Regionalpolitik ist also mehr als nur regionale Wirtschaftsförderung im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA). Deren Förderangebote sind bestenfalls nur ein Baustein in einer umfassenden regionalen Entwicklungspolitik.

Die Kunst der Regionalpolitik besteht nun darin, die verschiedenen raumwirksamen Politikansätze so aufeinander abzustimmen, dass Synergieeffekte entstehen oder zumindest konterkarierende Effekte vermieden werden.

Abstimmung heißt:

- Abstimmung auf Programmebene bei Bund und Ländern,
- vor allem aber Abstimmung auf Projektebene, d. h. Bündelung der wichtigsten Maßnahmen der unterschiedlichen Politikbereiche und Politikebenen vor Ort zu einem problemgerechten, regionsspezifischen Instrumentenbündel (z. B. in einem integrierten regionalen Entwicklungskonzept).

3. WAS FÖRDERT DIE GEMEINSCHAFTSAUFGABE?

Bund und Länder haben in letzten 10 Jahren mehrmals bewusst entschieden: Die Gemeinschaftsaufgabe (GA) ist und soll ein Instrument der gezielten regionalen Wirtschaftsförderung bleiben. Sie soll nicht zu einer allumfassenden, allzuständigen regionalen Entwicklungspolitik weiterentwickelt werden, sondern sich als ein Baustein in umfassende regionale Entwicklungsstrategien einfügen.

Dementsprechend konzentriert sich die GA

- auf die Förderung von Investitionen von Gewerbebetrieben, die direkt neue Dauerarbeitsplätze schaffen oder bestehende Arbeitsplätze dauerhaft sichern,
- auf komplementäre, kommunale Infrastrukturmaßnahmen.

Denn Investitionen sind nach wie vor das wichtigste Vehikel

- zu mehr Produktivität,
- zur Einführung neuer Produkte und Produktionsverfahren,
- zur Schaffung neuer, wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze,
- zur Erleichterung des Strukturwandels,
- also zu mehr Einkommen und Beschäftigung.

Erfindungen (Inventionen) werden in aller Regel immer noch durch Investitionen zu Innovationen.

So gut wie jede Investition inkorporiert technischen Fortschritt. Investitionsförderung, die zur Modernisierung des Kapitalstocks führt, ist ein zentrales Instrument des Technologietransfers.

Spezielle Förderregeln der Gemeinschaftsaufgabe verstärken die Technologie- und Innovationseffekte der Investitionsförderung:

- Investitionen im Bereich der betrieblichen Forschung und Entwicklung sind wie jede andere betriebliche Investition förderfähig.
- Forschungsintensive Betriebe, produktionsorientierte, besonders innovative Dienstleistungsunternehmen sind in unbürokratischer Weise (Positivliste) in den Kreis der förderfähigen Betriebe aufgenommen.
- Besonders innovative Betriebe werden bevorzugt gefördert, denn die Förderhöchstsätze dürfen im Einzelfall nur ausgeschöpft werden, wenn mit der Investition besonders hohe Struktureffekte verbunden sind. Dies ist u. a. bei Investitionen der Fall, die die regionale Innovationskraft stärken.

- Investoren haben Wahlmöglichkeit zwischen sachkapitalkostenbezogenen und lohnkostenbezogenen Investitionszuschuss. Dadurch gibt GA besondere Förderanreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen mit überdurchschnittlichen Qualifikationsanforderungen, besonders hoher Wertschöpfung oder besonders hohem Innovationspotential.
 - Telearbeitsplätze sind explizit (Sonderregelung) in die Förderung einbezogen.
 - Die reine Investitionsförderung wird um eine Förderung von nicht-investiven Maßnahmen ergänzt. Dadurch können GA-Mittel zur Verstärkung von Landesprogrammen eingesetzt werden, durch die in GA-Fördergebieten Unternehmensberatung, Schulung von Arbeitnehmern, angewandte Forschung und Entwicklung sowie Humankapitalbildung in KMU gefördert werden.
- Dies ist ein Beispiel für eine Verzahnung von Regionalförderung, KMU-Förderung und Innovationsförderung auf Programmebene.
- Die Infrastrukturförderung ist um technologieorientierte Einrichtungen wie Gründerzentren, Technologie- und Innovationszentren oder Telematikeinrichtungen erweitert worden.
 - Die Aufwendungen für Regionalmanagement, durch das u. a. regionale Netzwerke, Bündnisse, Verbundprojekte und/oder Innovationscluster aufgebaut werden, können gefördert werden.

Die Möglichkeiten für spezielle technologie-/innovationsorientierte Förderansätze im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe sind weitgehend ausgereizt. Sie stoßen nicht zuletzt an Grenzen, die die EU-Kommission mit ihrer Beihilfenkontrolle setzt. So hat die Kommission in zwei konkreten Fällen die Förderung von Betrieben, die neue Informations- und Kommunikationstechnologien einsetzen wollen, nicht zugelassen. In beiden Fällen hätten Betriebsstätte, Arbeitsplätze und Wertschöpfung zwar im Fördergebiet gelegen. Ein Teil der geförderten Wirtschaftsgüter (Satellit, Informationsterminals), die der Betrieb zur Erstellung seiner Leistung einsetzen wollte, hätte sich aber außerhalb des Fördergebiets befunden.

Nicht ausgereizt sind dagegen

- die Möglichkeiten einer besseren Abstimmung von Regionalförderung und Innovations-/Technologieförderung,
- die Möglichkeiten der Innovations-/Technologieförderung, ihrerseits regionalpolitische Ziele stärker zu berücksichtigen.

4. WARUM UND WIE STÄRKERE VERZAHNUNG MIT DER INNOVATIONSFÖRDERUNG?

Komplexe Regionalprobleme können nicht von einer Ebene oder von einem Politikbereich alleine gelöst werden. Vielmehr bedarf es eines gemeinsamen, aufeinander abgestimmten Einsatzes der einzelnen Instrumente. Durch eine enge Abstimmung/Verzahnung kann die Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahmen verstärkt, können zumindest konterkarierende Effekte vermieden werden.

Eine enge Abstimmung/Verzahnung ist besonders dann wichtig, wenn einerseits der regionalpolitische Handlungsbedarf steigt (z. B. als Folge der Globalisierung, der EU-Osterweiterung, der Krise im Agrarsektor, des Abbaus der Bundeswehrstandorte), andererseits aber die regionalpolitischen Handlungsmöglichkeiten immer mehr eingeschränkt werden (z. B. durch die Haushaltspolitik oder die EU-Beihilfenkontrolle).

Vor diesem Hintergrund ist das Bemühen um eine engere Verzahnung/Koordinierung der Versuch, Maßnahmen anderer Politikbereiche für Zwecke der Regionalpolitik zu nutzen. Dies allerdings unter Beachtung des Vorranges von Hauptzielen vor Nebenzielen.

Eine stärkere Berücksichtigung von Zielen der Regionalpolitik müsste auch im Interesse der Technologie-/Innovationsförderung liegen:

- Die Voraussetzungen für die Entstehung von Prozess- und von Produktionsinnovationen sowie für den Transfer von neuen Ideen, neuen Produkten und Organisationsverfahren sind von Region zu Region verschieden. Sie sind in strukturschwachen Regionen aus einer Vielzahl von Gründen in der Regel deutlich ungünstiger als in modernen Wachstumsregionen.
- In wirtschaftsstarken Regionen bilden in aller Regel günstige allgemeine Rahmenbedingungen, eine breite Forschungsinfrastruktur, diversifizierte Ausbildungs- und Informationsangebote, hohe Kommunikationsdichte einen ausreichenden Nährboden für Innovations- und Technologietransfer.
- Starke Regionen schaffen ihre Modernisierung überwiegend aus eigener Kraft. Dort ist eine gezielte Förderung von neuen Technologien oder von Innovationen nicht oder nur in geringem Maße erforderlich. Förderung wird unter solchen Umständen dann sehr leicht bloß mitgenommen.
- In strukturschwachen Regionen ist die Situation dagegen anders. Aufgrund der ungünstigeren Voraussetzungen bedarf es dort deutlich höherer Anreize zur Mobilisierung regionaler Innovationspotentiale und zur Beschleunigung des Technologietransfers.

- Eine regionale Abstufung der Förderanreize von Innovationsförderprogrammen zugunsten strukturschwacher Regionen kann also auch die Wirksamkeit dieses Instruments erhöhen. Wir hätten dann zwischen Innovationsförderung und regionaler Wirtschaftsförderung Zielharmonie.

Für eine stärkere Berücksichtigung von regionalpolitischen Zielen in Technologie- bzw. Innovationsförderprogrammen gibt es v. a. folgende Möglichkeiten:

- Förderangebote, die ausschließlich in Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe gemacht werden,
- höhere Fördersätze und/oder erweiterte Fördertatbestände für Betriebe in Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe, wenn das Förderprogramm flächendeckend ist,
- erleichterte Zugangsmöglichkeiten/niedrigere Fördervoraussetzungen für Betriebe aus GA-Fördergebieten zu flächendeckenden Förderprogrammen.

Das frühere Bundesministerium für Forschung und Technologie hat jahrelang eine echte Koordinierung zwischen Technologie- und Regionalförderung, insbesondere regionale Komponenten in BMFT-Förderprogrammen, abgelehnt. Nach Auffassung des BMFT hatte die Technologie-/Innovationsförderung die Aufgabe, das Erstklassige zu fördern und sich nicht mit Zweitklassigem abzugeben.

Das gegenwärtige Bundesministerium für Bildung und Forschung entwickelt seit einiger Zeit dagegen verstärkt regionalbezogene Förderansätze (z. B. BioRegio, InnoRegio). Regionalbezogene Ansätze heißt aber nicht, dass dies auch regionalpolitisch ausgerichtete Ansätze sind. Diese Förderansätze beeinflussen gezielt die Entwicklung bestimmter Regionen. Sie sind aber gar nicht oder sehr unzureichend mit der Regionalpolitik auf Bundes- oder gar Landesebene abgestimmt, geschweige denn in die regionalpolitischen Konzepte eingebettet.

Das führt dann nicht selten zu Irritationen, Frustrationen und zu Reibungsverlusten bei der Umsetzung der Projekte.

Anhang

InnoRegio – Beispiel für fehlende/unzureichende Abstimmung der Innovationsförderung mit der Regionalförderung:

- Ausschreibung des Förderangebots ohne Einbeziehung der Regionalpolitik, weder auf Bundes- noch auf Landesebene.
- Kritik der Länder: Viele Projekte, die auf Landesebene bereits abgelehnt worden waren, sind reaktiviert worden ("der ganze Schrott"). Ausschreibung hat weitreichende Erwartungen geweckt, die nicht zu erfüllen sind.
- Auch Auswahl der Projekte (25 von 444) ohne Abstimmung/Beteiligung von Regionalpolitik des Bundes/der Länder. Auswahl nicht gerade unter dem Aspekt, ob Projekt wirtschaftliche Entwicklung besonders voranbringt. Wirtschaftliche Relevanz gelegentlich Argument gegen Auswahl.
- Viele Erwartungen/Hoffnungen enttäuscht. Reaktion des BMBF auf Kritik von abgelehnten Projekten: "Geht zu den Wirtschaftsministerien, die können Euch ja fördern."
- Versuch einer Abstimmung im GA-Unterausschuss auf Initiative der Regionalförderung.
 - Wichtige Fragen:
 - ⇒ Wie weit reicht InnoRegio-Förderung?
 - ⇒ Was geschieht, wenn Förderung erfolgreich und Projekte neue Ideen hervorbringen? Müssen Projekte Umsetzung aus eigener Kraft bewerkstelligen? Oder Anschlussförderung von BMBF?
 - ⇒ Antwort BMBF: Für Umsetzung u. a. Investitionen erforderlich. Können nicht von BMBF gefördert werden. Ist Sache der Regionalpolitik/ Gemeinschaftsaufgabe.
 - ⇒ Wie kann sichergestellt werden, dass im Rahmen von InnoRegio entstehende Projekte die Fördervoraussetzungen der GA erfüllen?
- Besonders erstaunlich: Bereits im Winter/Frühjahr 2001 Anschlussprogramm für InnoRegio: Rubin. Anlass: BMBF suchte Verwendungszwecke für zusätzliche Haushaltsmittel aus Zinsgewinnen der UMTS-Milliarden. Auch dieses Mal keine Abstimmung/Einbeziehung der Regionalpolitik.