



Gefördert durch:



Innovationspolitik für strukturschwache Regionen - Tagungsbericht

Klarina von Aulock-Paulisch

24.-25. September 2024 in der Evangelischen Akademie Loccum

Veranstaltungsprogramm: [Online einsehbar](#)

Veranstalter: *Prof. Dr. Kilian Bizer*, Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung, Universität Göttingen
Prof. Dr. Uwe Cantner, Friedrich-Schiller-Universität Jena
Prof. Dr. Rolf Sternberg, Leibniz Universität Hannover

Tagungsleitung: *Dr. Joachim Lange*, Studienleiter Wirtschafts- und Sozialpolitik der Ev. Akademie Loccum

Göttingen, im September 2025

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	3
Innovationen und Strukturwandel	3
Innovationskontext strukturschwacher Regionen	4
Förderung von Innovationsprozessen in strukturschwachen Regionen	5
Messung von Innovationen in strukturschwachen Regionen	7
Indikatoren zur Messung der Innovationsleistung auf kleinräumiger Ebene	8
Erfassung des Innovationsmodus von KMU strukturschwacher Regionen.....	8
Ansätze, Instrumente und Wirkung der Strukturpolitik.....	11
Handlungsspielräume regionaler Initiativen im Kontext von WIR!.....	Error! Bookmark not defined.
Strukturorientierte Forschungs- und Innovationspolitik: Förderselektivität und Akteurstypen	12
Praxiserfahrungen aus der regionalen Strukturförderung... ..	13
Zusammenfassung und Ausblick	15

Einleitung

Seit 2020 strebt Deutschland mit einem gesamtdeutschen Fördersystem die Etablierung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch Unterstützung strukturschwacher Regionen an. Das BMBF initiierte Förderprogramme wie WIR, RUBIN und T!RAUM, wobei trotz unterschiedlicher Förderschwerpunkte alle das Ziel verfolgen, den strukturellen Wandel mittels Innovationen in strukturschwachen Regionen zu fördern. Der Workshop *Innovationspolitik und Strukturwandel* diskutiert die Erfolge dieser Programme, identifiziert Herausforderungen und erörtert die Frage, wie gezielte Förderung von Innovation einen nachhaltigen Strukturwandel verstärken kann.

Die Verknüpfung von Innovation und Strukturwandel sowie die räumliche Abgrenzung von Regionen leistet der erste Block der *Einleitung*. Des Weiteren stößt der typische volkswirtschaftliche Ansatz, Innovationen allein an Patentzahlen und F&E-Ausgaben zu messen, im Hinblick auf das Verstehen der Innovationsprozesse von KMU an seine Grenzen. Deshalb steht zur Beantwortung der Frage nach der Effektivität der Förderprogramme insbesondere die Messung und Messbarkeit einzelner Faktoren im Vordergrund, die im zweiten Block *Messung von Innovationen in strukturschwachen Regionen* analysiert und diskutiert werden. Aufbauend darauf wird die Wirkung der Förderprogramme im dritten und vierten Block *Ansätze, Instrumente und Wirkung der Strukturpolitik und Praxiserfahrungen aus der regionalen Strukturförderung* analysiert. Im letzten Block *Innovationspolitiken für strukturschwache Regionen: Wo stehen wir, was fehlt?* erfolgt eine Diskussion über die Zukunft der Innovations- und Strukturpolitik.

Innovationen und Strukturwandel

Einleitend präsentiert *Dr. Petra König (Leiterin Gründungs-, Transfer- und Innovationsförderung, Projektträger Jülich)* die Förderprogramme des BMBF zum Thema Innovation und Strukturwandel und stellt dar, inwiefern beide Aspekte in diesem Rahmen verknüpft wurden.

In Anbetracht dessen, dass ein großer Anteil der Bevölkerung (40%) in Regionen lebt, die der Strukturwandel vor besondere Herausforderungen stellt, ist das BMBF bestrebt diese Regionen zu unterstützen. Mit dem Ziel innovative Akteure sowie regionale Partnerschaften

innerhalb dieser Regionen mittels bottom-up Ansätzen und themenoffen zu fördern, entwickelte das BMBF verschiedene Förderprogramme mit unterschiedlichen Ausrichtungen:

- WIR (Wandel durch Innovation in der Region): Unterstützung von Innovationsakteuren jenseits bestehender Innovationszentren
- RUBIN (Regionale unternehmerische Bündnisse für Innovation): Förderung der strategischen Zusammenarbeit von Unternehmen, insbesondere KMU
- T!RAUM (Transferräume): Förderung von Hochschulen, und Forschungseinrichtungen Transferinstrumente zu entwickeln
- REGION.innovativ: Förderrunden zu Arbeitsforschung, Kreislaufwirtschaft und Gesellschaftlicher Innovationsfähigkeit

Nach mehreren Jahren Fördererfahrung und Begleitforschung zeigt sich, dass diese Programme neue Zielgruppen erreichen, eine breite Themenvielfalt gefördert und neue Handlungsbedarfe identifiziert werden. Außerdem ist erkennbar, dass Innovation und Strukturwandel wirken, aber ein nachhaltiger Wandel viel Zeit erfordert.

Innovationskontext strukturschwacher Regionen

Aufgrund dessen, dass in strukturschwachen Regionen die Wirtschaftskraft hauptsächlich durch KMU geprägt wird, ist der Kontext für erfolgreiches Innovieren sehr relevant. Dies liegt darin begründet, dass ein negativer Zusammenhang zwischen Kontextrelevanz und Unternehmensgröße aufgrund der Ressourcenverfügbarkeit besteht. Angesichts dessen ordnet *Prof. Dr. Rolf Sternberg (Institut für Wirtschafts- und Kulturgeographie, Universität Hannover)* die Rahmenbedingen strukturschwacher Regionen ein.

Die Innovationsforschung zeigt ihm zufolge, dass Innovationen, d.h. die erstmalige Durchsetzung einer neuen Dienstleistung oder eines neuen Produktes am Markt, das Ergebnis interner und externer unternehmens- sowie regionsspezifischer Faktoren sind. Im Hinblick auf regionale Faktoren wurde gezeigt, dass strukturschwache Regionen relativ zu wenig lokale Innovationskapazitäten, Wissensspillover, starke Institutionen, innovative Akteure, Zugang zu (regions)externem Wissen und absorptive Kapazität haben. Diese Charakteristiken strukturschwacher Regionen beruhen auf der Smart Specialisation Strategy, die Regionen ermutigt drei Kernelemente bei der ökonomischen Entwicklung zu berücksichtigen. Zu diesen Elementen zählen

eine lokale Verankerung, Relatedness (sektoral oder technologisch) sowie die Konnektivität mit anderen Regionen. Eine Schwäche bei mindestens zwei dieser Elemente ist charakteristisch für strukturschwache Regionen und führt zu den oben genannten Defiziten. Die theoretische und empirische Innovationsdynamik in derartigen Regionen wurde lange vernachlässigt. Dieses Empiriedefizit mündet in einem Politikdefizit, welchem mittels der Förderprogramme entgegengewirkt werden soll.

Um ein besseres Verständnis der Innovationsprozesse von KMU zu erlangen, führten Prof. Dr. Sternberg und sein Team 209 Interviews in 10 strukturschwachen und 2 strukturstarken Regionen durch. Dabei zeigte sich, dass in strukturschwachen Regionen für Unternehmen der DUI Modus sowie der räumliche Kontext von Bedeutung sind.

Daraus lassen sich vier Implikationen für die regionale Innovationspolitik ableiten:

- DUI ist relevanter in den strukturschwachen Untersuchungsregionen, weshalb Innovationspolitik darauf ausgerichtet sein sollte diesen Modus zu unterstützen.
- Die Innovationspolitik in strukturschwachen Regionen hat eine hohe Effektstärke, die sich sowohl positiv als auch negativ auswirken kann. Ursächlich dafür ist, dass der räumliche Kontext im Rahmen von DUI-basierten Innovationen eine stärkere Rolle spielt als bei STI-basierten Innovationen.
- Eine Differenzierung zwischen strukturschwach und ländlich ist zwingend, da nicht jede ländliche Region strukturschwach ist.
- Trotz gleicher Charakteristika ist jede strukturschwache Region ein Unikat und folglich kann die Passgenauigkeit eines Konzeptes je nach Region variieren.

Förderung von Innovationsprozessen in strukturschwachen Regionen

Unter Berücksichtigung des Innovationskontextes und den dazugehörigen Determinanten liegt der Fokus bei *Prof. Dr. Dr. Thomas Brenner (Wirtschaftsgeographie und Standortforschung, Universität Marburg)* auf der Typisierung von Regionen anhand von Innovationsbarrieren, die in der Folge auch für die regionsspezifische Analyse der Wirkung von Förderungen nutzbar sind.

Innovationsprozesse sind für strukturschwache Regionen neben der Nutzung natürlicher Gegebenheiten, die Tourismus und Investitionen hervorbringen eine Möglichkeit wirtschaftlich zu wachsen. Allerdings hemmen verschiedene Barrieren die Innovationskraft von

Unternehmen. Dazu zählen im Rahmen des regionalen Innovationskontextes insbesondere Faktoren wie

- Fachkräfte
- Marktzugang
- Kapitalmarktzugang
- Einstellungen und Bildungssystem
- Unternehmergeist
- Kooperation zwischen den Akteuren

Da diese Faktoren jedoch nicht gleichermaßen für alle Regionen gelten, die Wirkung einer Fördermaßnahme jedoch beeinflussen, haben Prof. Dr. Dr. Brenner und sein Team verschiedene regionale Typen mit unterschiedlichen Charakteristika identifiziert und die entsprechende Wirkung einzelner Förderarten analysiert. Beispielsweise funktioniert die Forschungs- und Innovationsorientierte Förderung gut in Regionen, die eine Nähe zur Wissenschaft aufweisen. Dies trifft auf das urbane und periphere Hinterland, welche durch fehlende Fachkräfte und ökonomische Kooperationspartner charakterisiert sind, sowie auf die alten Industrieregionen, in denen fehlender Unternehmergeist vorherrscht, zu. Insgesamt zeigt sich, dass verschiedene Förderansätze in unterschiedlichen Regionen in Abhängigkeit dessen, was in den einzelnen Regionen bereits für Potenzial vorhanden ist, auf verschiedene Weise wirken. Dies gilt jedoch nicht für Regionen, in denen alle Faktoren des regionalen Innovationskontext in mangelhafter Menge vorhanden sind. In diesen Regionen scheinen keine der bisherigen Förderinstrumente zu wirken. Aus diesem Grund könnte eine neue Ausrichtung oder Pfade in der Innovationspolitik erforderlich sein. Eine stärkere Fokussierung auf DUI-basierte Innovationen stellt einen ersten Ansatz dar. Diese Analyse bietet einen ersten Ausgangspunkt, um die Effektivität der einzelnen Förderinstrumente regionsspezifisch zu bewerten.

Vor dem Hintergrund dieser regionalen Kontextualisierung des Förder- und Innovationsrahmens, wirft *Prof. Dr. Christian Hundt (Leiter Thünen-Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen)* drei Diskussionsfragen auf:

- Stehen wir unter Einbezug der Analyse des DUI-Innovationsmodus an der Schwelle zu etwas Neuem und wäre eine DUI-orientierte Förderungspolitik erfolgreicher?

- Da die regionale Ebene einen Unterschied machen kann, inwiefern läuft Regionalpolitik Gefahr den falschen Pfad vorzugeben, insbesondere für KMU, da diese aufgrund geringerer Ressourcen stärker durch den Innovationskontext beeinflusst sind?
- Inwiefern ist der nationale Innovationsrahmen relevant im Hinblick auf eine DUI orientierte Förderpolitik?

In Hinblick auf den Einbezug von DUI in die Förderpolitik ist festzuhalten, dass dies bereits mit der bottom-up Gestaltung der Förderprogramme intendiert ist. Allerdings ist eine gewisse Innovationshöhe für die Entscheidung über die Förderfähigkeit erforderlich. Dies exkludiert zum Teil Innovationen mit einem geringeren technologischen Gehalt, jedoch werden die Auswahlkriterien beispielsweise für soziale Innovationen kontinuierlich differenzierter, sodass auch in diesem Bereich eine Entwicklung hin zu offeneren Förderrichtlinien zu beobachten ist.

Die Betrachtung der regionalen Ebene zeigt, dass jede Region ein Unikat ist, was dazu führt, dass die verschiedenen Förderprogramme unterschiedlich wirken. Folglich besteht durch eine nicht passgenaue Förderung die Gefahr einen falschen oder nicht wirksamen Pfad in Hinblick auf die Entwicklung der Region vorzugeben. Nichtsdestotrotz ist eine Typologisierung auf höheren Ebenen, wie der nationalen, zwingend zur Analyse und zur Komplexitätsreduktion. Die Passgenauigkeit ereignet sich durch die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ebenen, denn je tiefer die Ebene, desto differenzierter kann die Betrachtung von Typen bis hin zu Akteuren erfolgen und somit die Pfadvorgabe passgenauer gestaltet werden.

Vor dem Hintergrund der Zusammenarbeit der einzelnen Ebenen stellt sich die Frage nach der Relevanz des nationalen Innovationskontextes. Aufgrund der operationalen Offenheit ist dieser jedoch nur dann von Bedeutung, wenn dieser mit Rahmenbedingungen auf tieferen Ebenen kollidiert. Erfahrungsgemäß ergänzen sich regionaler und nationaler Innovationsrahmen und solange das der Fall ist bedarf es keine Änderung des nationalen Innovationsrahmens.

Messung von Innovationen in strukturschwachen Regionen

Neben der Kontextualisierung der Förderung müssen für eine differenzierte Bewertung dieser Programme, sowohl Innovationen als auch die dahinterliegenden Prozesse messbar sein.

Indikatoren zur Messung der Innovationsleistung auf kleinräumiger Ebene

Wie diese Messung erfolgen kann, präsentiert *Dr. Christian Rammer (Forschungsbereich Innovations-ökonomik und Unternehmensdynamik, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung)* anhand einer regionsspezifischen Analyse am Beispiel des Einflusses des Hochschulabsolventenpotenzials auf die Innovationstätigkeit von Unternehmen.

Um regionsspezifische Unterschiede in der Innovationstätigkeit und deren Einflussfaktoren feststellen zu können, bedarf es einer Flexibilität in der Akteurszuordnung. Folglich müssen dafür die Innovationsindikatoren auf Akteursebene erhoben sein. Mittels Unternehmens-, Hochschul- und Forschungseinrichtungsdaten, Innovationsindikatoren, wie F&E-aktive Unternehmen, wissenschaftliches Personal, Patente, Technologiegründungen, Nutzung von Standards, Förderungen, offenen Stellen in Bezug auf Innovation, Anzahl an Innovationen (Produktinnovationen) werden verschiedene Regressionen durchgeführt.

Insgesamt zeigt dieses Beispiel inhaltlich, dass strukturschwache Regionen einen guten Zugang zu Hochschulabsolventen haben, was zu einer höheren Innovationstätigkeit führt, sich jedoch kaum von strukturstarken Regionen unterscheidet. Methodisch zeigt Dr. Christian Rammer durch die Datenaggregation auf Akteursebene die Möglichkeit neue Analyseeinheiten wie städtisch/ländliche Regionen zu generieren und miteinander zu vergleichen. Dies erweitert die Vergleichbarkeit des Innovationsgeschehens auf mesoökonomischer Ebene.

Erfassung des Innovationsmodus von KMU strukturschwacher Regionen

Zu einem tiefgreifenderen Verständnis über die Innovationstätigkeit und -prozesse innerhalb von Unternehmen tragen *Dr. Jörg Thomä und Leonie Reher (Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen)* bei, die ein Indikatorenset zur Messung von DUI-innovieren empirisch testeten. Da die Indikatorik zur Messung von Innovation bei KMU in strukturschwachen Regionen auf Grenzen stößt, weil diese häufig nicht Träger von F&E-Aktivitäten sind, wurde ein neuer Ansatz getestet. Dem DUI-Modus kann KMU in diesen Regionen eine besondere Bedeutung zugeschrieben werden, für welchen 40 verschiedene Indikatoren in einer Umfrage in KMU in 10 ausgewählten strukturschwachen Regionen sowie deutschlandweit abgefragt wurden. Diese Indikatoren werden mittels einer „ordinal group lasso Regression“ zu einem Wichtigkeitsmaß zusammengefasst, sodass Vergleiche und

Aussagen darüber getroffen werden können, welche Lern- und Innovationsprozesse KMU-Innovationstätigkeit in strukturschwachen Regionen vorhersagen.

Die Ergebnisse zeigen, dass KMU in strukturschwachen Regionen das Fehlen von FuE zumindest teilweise durch DUI-Lernprozesse kompensieren kann. Eine besondere Bedeutung haben hierbei unternehmensinterne DUI-Lernprozesse, wobei bislang unklar ist, ob diese gezielt gefördert werden können oder sollten und wie eine Verknüpfung zu anderen Politikfeldern wie bspw. Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik aussehen könnte. Externe Lernprozesse sind im Vergleich zur deutschlandweiten Stichprobe weniger wichtig für KMU-Innovationen in strukturschwachen Regionen, jedoch kommt der Kooperation eine Schlüsselrolle für erfolgreiche Innovationstätigkeit in strukturschwachen Regionen zu. Sowohl ein stärkerer Einbezug von Fragen zu unternehmensinternen Lernprozessen sowie zum Lernen durch Kundenkontakt als auch die Entwicklung einer Kurzskaala schärft das Verständnis von KMU-Innovation sowie das regionale Innovationsmonitoring.

Die vorgestellten Ansätze zur Messung von Innovationspotenzial und zum Verständnis von Innovationsprozessen sind ein starkes und vielfältiges Rüstzeug zur Analyse von Innovationspolitik und ermöglichen internationale Vergleichbarkeit, wie *Dr. habil. Henning Kroll (Leiter Geschäftsfeld Innovationstrends und Wissenschaftsforschung, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI)* in seinem einleitenden Statement zur Diskussion zusammenfasst. Ferner existieren Datensätze und methodisch neue Entwicklungen, die noch darauf warten, ausgewertet zu werden. Dies gilt auch bei richtiger Anonymisierung von bspw. Arbeitsmarktdaten für Geschäftsmodell- und soziale Innovationen. Die Aspekte, die bislang zu wenig beleuchtet wurden, sind die wahrgenommene Gestaltbarkeit in den Regionen sowie der zeitliche Horizont der Analysen. Im Kontext der Transformation von Regionen impliziert die wahrgenommene Gestaltbarkeit von Regionen nicht nur die Frage nach den objektiv vorhandenen Fördermöglichkeiten, sondern fokussiert sich auf das subjektive Empfinden Veränderungen innerhalb einer Region herbeiführen zu können. Die Rolle dieser subjektiven Wahrnehmung blieb bislang in empirischen Untersuchungen unberücksichtigt, könnte aber ein wesentliches Kriterium in Hinblick auf die Fördereffizienz darstellen. In Bezug auf den zeitlichen Analysehorizont zeigt sich, dass der Fokus vieler Akteure auf Potenzialen und der Zukunft liegt, während die Betrachtung der Vergangenheit, die viel Lernpotenzial bietet, indes häufig zu kurz kommt.

Diese zwei Aspekte sollten in zukünftigen Forschungen berücksichtigt werden, um die Innovationspolitik voranzubringen.

In der Diskussion wurde die Frage erörtert, welche Faktoren outputseitig zur Produktivität und Wertschöpfung beitragen. Dabei wurden insbesondere radikale Innovationen als Mittel benannt. Diese beinhalten jedoch eine starke Zufallskomponente und sind daher schwer planbar oder gezielt förderbar. Aus diesem Grund rückt die Nutzung des Innovationspotenzials niedrigschwelliger Innovationen in den Fokus. Allerdings erweisen sich diese häufig als weniger erfolgreich am Markt. Da die Gründe für diesen geringeren Markterfolg bisher unzureichend erforscht sind, besteht hier Aufholbedarf. Beachtenswert ist zudem, dass KMU in strukturschwachen Regionen zwar vermehrt auf erfahrungsbasierte DUI-Innovationen setzen, aber auch wissenschaftsbasierte STI-Innovationstätigkeiten eine Rolle spielen. Die bisherigen Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass ein kombinatorischer Ansatz, der beide Innovationsformen vereint, am vielversprechendsten für den Erfolg von Unternehmen ist.

In Bezug auf die Möglichkeit zur potenziellen Messung von sozialen Innovationen wiesen die Diskutanten drauf hin, dass unter anderen wegen fehlender Indikatorik und damit einhergehender mangelnder Vergleichbarkeit diese noch schwierig zu messen sind. Darüber hinaus revolutioniert die DUI-Messung die Innovationsindikatorik nicht, was aber auch nicht intendiert ist. Vornehmlich fördert das DUI-Konzept das Verständnis dafür, wie Innovationsprozesse ablaufen, sodass Förderinstrumente besser gewählt werden können. Diese Möglichkeit zur Passgenauigkeit spiegelt sich bereits auf regionaler Ebene wieder. Diese Ebene ist zwar in ein institutionelles Umfeld eingegliedert, ermöglicht jedoch durch eine regionale Ausdifferenzierung der Förderinstrumente eine zielgenaue Unterstützung. Demzufolge ergänzen sich eine differenzierte Messung und eine effiziente Förderung, da nichts gefördert werden kann, was nicht messbar ist. Daraus folgt eine bessere Adressierung der zu fördernden Akteure, weil nicht alles, was förderfähig ist, auch gefördert werden muss. Diese Differenziertheit trägt somit auch auf nationaler und europäischer Ebene, durch die Möglichkeit der Vergleichbarkeit, dazu bei, allgemeingültige Förderrichtlinien passgenauer zu machen. Politisch ist dabei eine intelligente Spezialisierung, die normative Ziele festlegt und diese verfolgt, gefordert. Im Hinblick auf die Passgenauigkeit und Effizienz der Förderung ist die Frage, welche Ansätze, Instrumente und Wirkungen mit der Strukturpolitik entfaltet werden konnten.

Ansätze, Instrumente und Wirkung der Strukturpolitik

Der Handlungsspielraum für WIR speist sich aus Forschungsergebnissen zum Strukturwandel und der Transformationsforschung. Während ein Strukturwandel evolutionär und pfadabhängig verläuft, ist die radikale Veränderung das Ziel einer Transformation. Somit kann der Strukturwandel durch die Implementierung neuer Pfade oder die Modernisierung bestehender Pfade beeinflusst werden, wohingegen eine radikale Veränderung schwerer kontrollierbar ist. Um beide Aspekte miteinander zu vereinen, erfolgte eine Verknüpfung dieser Konzepte in der Förderrichtlinie WIR. Resultierend daraus weist WIR die folgenden Ziele und Merkmale auf:

Ziele	Merkmale
Fokus auf sowohl technische als auch nicht-technische Innovation	Technische und soziale Innovationen werden gefördert und Upscaling von Innovationen
Stärkung von Innovationspotenzialen jenseits der bestehenden Innovationszentren	Innovationserfolg von einzelnen Akteuren („Agents of Change“) abhängig
Ziel eines nachhaltigen und dauerhaften Strukturwandels sowie die Erschließung neuer Innovationspfade	Unterschiedliche Adressierung von Strukturwandel und Transformation sowie langfristige Verankerung muss aus der Region getragen werden
Der Wandel soll von einer breiten Basis getragen werden	Zivilgesellschaft wird weitgehend beteiligt, um Akzeptanz und Nachfrageorientierung zu steigern
Offenheit	Vielfältiges Innovationsverständnis, aber Fokussierung auf ein Innovationsfeld bei der Förderung
Interdisziplinäre- branchen-, organisations- und verwaltungsübergreifenden Bündnisse sollen gestärkt werden	Bereits vor der Förderung bestehende Kontakte und Netzwerke bilden die Grundlage, somit werden bestehende Abhängigkeiten und Machtverhältnisse gestärkt.
Innovationskompetenzen in den Regionen müssen bestehen	Etablierte Kompetenz- Akteurs- und Machtstrukturen werden modernisiert, wodurch Transformation erschwert wird

Allerdings zeigt sich, dass die evolutionäre Entwicklung weiterhin stärker gefördert wird. Das ist nicht zwingend negativ zu bewerten, da etwas radikal Neues zu schaffen, nicht erfolgreicher sein muss. Dennoch wird die Frage aufgeworfen, ob die Ergänzung neuerer Erkenntnisse in Hinblick auf Strukturwandel und Transformation und eine damit verbundene mögliche Abänderung der Förderrichtlinie, die Effizienz von WIR verstärken würde.

Strukturorientierte Forschungs- und Innovationspolitik: Förderselektivität und Akteurstypen

Inwiefern diese Ziele und Merkmale bei der Auswahl der geförderten Bündnisse verfolgt werden, untersucht *Prof. Dr. Uwe Cantner (Vorsitzender der Expertenkommission Forschung und Innovation der Bundesregierung und Lehrstuhl für Mikroökonomie, Universität Jena)* mittels einer Analyse der RUBIN- und WIR-Anträge und Unternehmen.

Die Analyse der Unternehmen in Hinblick auf Innovationsperformance und -modus sowie die Evaluierung der Anträge anhand verschiedener Qualitätsmerkmale ermöglicht eine Prüfung, ob die gesetzten Ziele des Förderprogramms mit dem Auswahlprozess erreicht wurden. In Bezug auf den Auswahlprozess bestehen fünf Möglichkeiten, nach denen Anträge und Antragsstellende ausgewählt werden können:

- Bestenauswahl
- Marginale Akteure: Menschen deren private Erträge eher gering sind, aber die sozialen Erträge sehr hoch
- Innovationsmodus: Unternehmen mit vs. ohne formale F&E (STI oder DUI Akteure)
- Beste Ideen/ Anträge (Kriterien, nach denen Anträge ausgewählt werden)
- Zufallsauswahl/ Auswahl nach anderen Kriterien

Diese Auswahlkriterien lassen sich auf Unternehmens- oder Antragsebene zusammenfassen. Dabei inkludiert die Unternehmensebene diejenigen Kriterien, für welche Unternehmensmerkmale ausschlaggebend sind, wohingegen die Antragsebene ausschließlich den Antrag unabhängig von Unternehmenskennzahlen als Bewertungsgrundlage zugrunde legt. Die Untersuchung ergibt für die beiden Programme WIR und RUBIN, dass die Antragsebene entscheidender ist, als die Unternehmensebene. Obgleich vereinzelt Effekte wie die Anzahl an F&E-Einrichtungen bei WIR oder die Konsortiumgröße die Förderwahrscheinlichkeit erhöhen, ist die Einhaltung mehrerer Qualitätskriterien auf Antragsebene ausschlaggebender.

Insbesondere die Betonung der Wichtigkeit des Strukturwandels und der Relevanz der Neuigkeit, die Einzigartigkeit der Idee, die Bereitstellung eines Arbeitsplans und einer Übersicht über finanzielle Erfordernisse sowie die Beteiligung mindestens einer Universität, eines Unternehmens sowie einer Forschungseinrichtung erhöhen bei WIR die Förderwahrscheinlichkeit. Bei RUBIN hingegen war eine grafische Darstellung und Beteiligung verschiedener Akteure, die Gegebenheit potentieller Wettbewerber sowie die unternehmerischen Fähigkeiten der Partner erfolgsversprechend.

Damit ist festzuhalten, dass die Antragsqualität und die Erfüllung der Programmkriterien maßgebend für die Förderung sind.

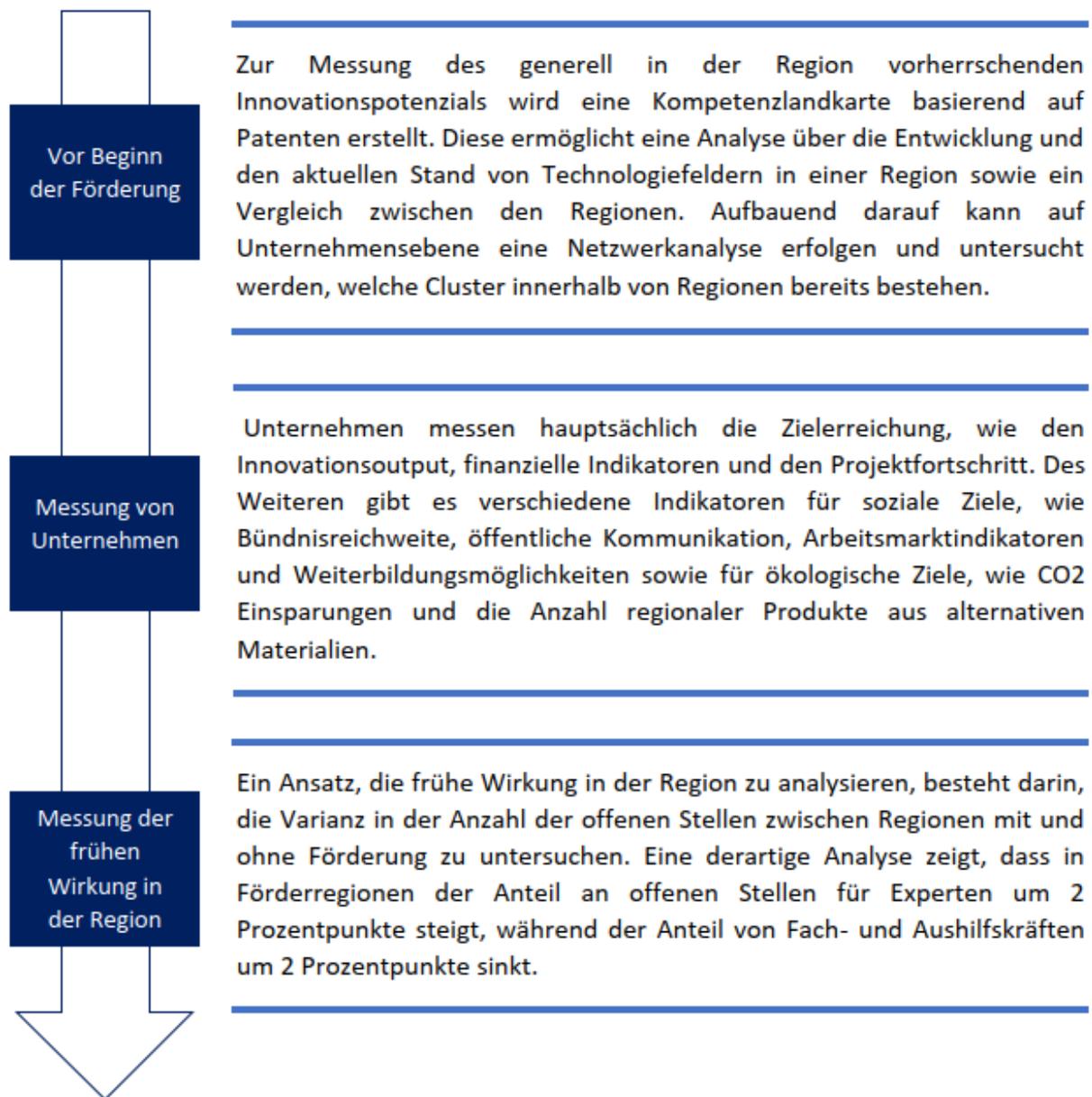
Die anschließende Diskussion konzentriert sich darauf, inwiefern Transformation förderfähig ist, insbesondere wenn keine regionalen Bezugspunkte vorhanden sind. Konsens besteht darüber, dass das nicht der Fall sei, einerseits, weil die Verwendung von Steuergeldern dies nicht ermöglicht, was dazu führt, dass Programme wie WIR pfadabhängig angelegt sind, und andererseits, weil trotz vorliegendem Willens Transformation mehrheitlich von selbst entsteht und nicht durch zielführende Förderung erreichbar ist. Demnach bedarf eine erfolgreiche Transformationspolitik vielfältiger Maßnahmen und Ansätze und geht über die Förderung von Innovationen in strukturschwachen Regionen hinaus. Als konkreter Vorschlag für die Umsetzung wurden regulatorische Experimente in der Innovationspolitik genannt, um den gesellschaftlichen Lernprozess zu beschleunigen.

Praxiserfahrungen aus der regionalen Strukturförderung...

Inwiefern Programme wie WIR jedoch ihre Wirkung zeigen, analysierte *Lisa Keding (Lehrstuhl für Innovation, Strategie und Organisation, RWTH Aachen University und Zentrale WIR! Begleitforschung)* anhand verschiedener Frühindikatoren in den einzelnen WIR-Förderphasen.

Die Wirkung von WIR wird anhand der Zielerreichung gemessen. WIR verfolgt in erster Linie ökonomische Ziele, wie die Entwicklung neuer Technologien oder Geschäftsmodelle sowie eine Wertschöpfungssteigerung. Darüber hinaus werden diese ökonomischen Ziele entweder mit sozialen (Steigerung der Lebensqualität, der Anzahl an Arbeitsplätze und Bildungsangeboten, Identifikation mit der Region) oder ökologischen (Dekarbonisierung, Regeneration natürlicher Ressourcen, nachhaltige Materialströme) Zielen verknüpft.

Aufgrund der Zweigliedrigkeit der Förderung kann das Innovationspotenzial zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten auf verschiedene Art und Weise gemessen werden.



Folglich zeigt auch dieser Ansatz, dass sowohl unternehmensintern als auch extern Möglichkeiten zur Messung des Innovationspotenzials und der Wirkung der Förderinstrumente existieren. Hierbei sind zwei Aspekte hervorzuheben. Einerseits ist ersichtlich, dass durch die Messung der Bündnisreichweite, der öffentlichen Kommunikation oder anhand von Arbeitsindikatoren Unternehmen bereits selbst Aspekte des DUI Innovationsmodus messen. Andererseits ist die Wirkungsforschung herausfordernd, da objektive Zahlen häufig erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Verfügung stehen. Die WIR-Begleitforschung hat als Approximation für das Arbeitsanforderungsniveau die Anzahl offener Fachkräftestellen herangezogen. Dieser Indikator

hat jedoch den Nachteil, dass lediglich entstandene Nachfrage widerspiegelt wird ohne die tatsächliche Entwicklung des Arbeitsmarktes zu erfassen, weil sie keine Aussage darüber treffen, ob die Stellen besetzt wurden.

Ergänzend zu der wissenschaftlichen Herangehensweise an die Wirkung von WIR Bündnissen berichtet *Prof. Dr. Daniel Schiller (Wirtschafts- und Sozialgeographie, Universität Greifswald)* von seinem Erfahrung als Sprecher des WIR!-Innovationsbündnisses Plant³, das als eine Basis für ein Bioökonomiecluster entstanden ist. Er betont die Bedeutung des Bündnisgedankens, weist jedoch drauf hin, dass für einen effektiven Wandel sogenannte *Agents of Change*, die diesen Prozess aktiv vorantreiben, unerlässlich sind. Darüber hinaus unterstreicht er die Notwendigkeit, die Gesellschaft in diesen Wandel einzubeziehen, was eine ausgeprägte gesellschaftliche Innovationsfähigkeit voraussetzt. Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist die Frage nach der Verstetigung eines solchen Clusters. Obwohl der Wille und die Zahlungsbereitschaft innerhalb des durch die Förderung aufgebauten Innovationsnetzwerks vorhanden ist, mangelt es insbesondere in Bündnissen mit vielen KMU und Non-Profit-Organisationen oft an der Zahlungsfähigkeit. Aus diesem Grund gewinnt die Frage nach einer nachhaltigen Weiterfinanzierung zunehmend an Relevanz.

Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend stellt *Prof. Dr. Kilian Bizer (Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung, Universität Göttingen)* neun Thesen, die die Kernaspekte der Tagung widerspiegeln, auf.

1. Die Programmfamilien Innovation und Strukturwandel erreichen die relevanten Zielgruppen und bringen Themenvielfalt hervor, unter anderem da die Bewilligung der Förderung auf der Antragsqualität beruht. Für eine Wirkungsforschung in Hinblick auf strukturellen Wandel ist es jedoch noch zu früh.
2. Der regionale Innovationskontext ist in strukturschwachen Regionen entscheidender, da dortige KMU eher nach dem DUI-Modus innovieren. Dementsprechend weist die Innovationspolitik in diesen Regionen eine besonders hohe Effektstärke auf, die sowohl negativ als auch positiv sein kann.
3. Eine intelligente Spezialisierung der Forschungsförderung ist zielführend und versagt nur in Regionen, in denen keine innovativen Akteure vorhanden sind. In diesem Kontext kann die Regionalpolitik möglicherweise einen Unterschied machen.

4. Geokodierte Innovationsdaten auf Akteursebene sind eine Möglichkeit, um die Auswirkungen von Hochschulabsolventen auf die Innovationstätigkeit von Unternehmen zu messen. Dabei zeigen die Ergebnisse einen positiven Effekt im Umkreis von 20 km von Hochschulen.
5. Für ein besseres Verständnis dafür, wie Innovationsprozesse funktionieren, kann die DUI-Indikatorik genutzt werden. Um langfristig Daten dahingehend zu generieren, ist jedoch eine Short Scale erforderlich.
6. Es ist sinnvoll an der WIR-Förderung als einem Modell für inkrementell-evolutionäre Neuerungen festzuhalten, selbst wenn dadurch die Offenheit für neue Partner eingeschränkt wird, da eine Festlegung auf radikal Neues den Erfolg reduzieren würde.
7. Wenn Strukturförderung transformativ werden soll, müssten im Hinblick auf regionale Unterschiede mehr regulatorische Experimente ausprobiert werden.
8. Die DATI ist nicht transformativ ausgelegt, beinhaltet jedoch Anhaltspunkte für schnellere Vergabeprozesse und Formatvariabilität.
9. Zur Beantwortung der Frage: Wo stehen wir, was fehlt der Innovationspolitik in strukturschwachen Räumen sind folgenden Aspekte zu berücksichtigen:
 - a. Ausprobieren von regulatorischen Experimenten, um gesellschaftlich schneller zu Lernen
 - b. Laufende Lernprozesse sollten zugunsten von DATI nicht abgebrochen werden
 - c. Verzahnung von bundespolitischer Förderung und landespolitischer Innovationspolitik fordern und damit die Rolle der Länder fokussieren.

Im Kontext der Innovationspolitik wird zunächst hervorgehoben, wie wichtig die Förderung strukturschwacher Regionen ist, in Hinblick auf die Vermeidung zu großer gesellschaftlicher Unterschiede und der damit einhergehenden Eruiierung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Hierbei erzielt die Innovationsförderung bereits Fortschritte im Vergleich zu früher, als Unternehmen und Ideen von außen aufgezwungen wurden. Der Ansatz, Ideen zu fördern, die aus den Regionen selbst stammen, scheint erfolgsversprechender zu sein. Dabei ist weniger die Förderung der Erhöhung der Intensität bestehender Technologien das Ziel, als vielmehr eine neue Richtung vorzugeben. Das BMBF orientiert sich bei der Entwicklung neuer Förderrichtlinien an den Innovationsstrategien der Bundesländer, um einerseits der Regionalität der Ideen gerecht zu werden, und andererseits möglichst passgenaue Maßnahmen zu erzielen. Die Förderungen jedoch zu eng mit Regionsspezifika oder Landesinnovationsstrategien zu

verzahnen ist kontraproduktiv, weil die Breitenwirksamkeit darunter leiden könnte. Dies zeigt sich schon bundeslandintern. Beispielsweise zeigt eine genaue Betrachtung Brandenburgs, dass dieses Bundesland aus vielen verschiedenen Regionen besteht, die jeweils unterschiedliche Unterstützung benötigen.

Einzelne Regionen, wie beispielsweise Südniedersachsen, entwickeln Strategien, um die Fördermittel der verschiedenen Ebenen (EU, Bund, Land) mit unterschiedlichen Ausrichtungen zu bündeln, um so die Effektivität der Förderung zu steigern. Dabei treten jedoch rechtliche Hürden auf, z. B. in Bezug auf Beihilfen. Außerdem erschweren die unterschiedlichen Ausrichtungen und Rahmenbedingungen regulatorische Experimente, weil Förderungen immer in einen bestimmten Rahmen eingebunden sind. Vor diesem Hintergrund sollte das Hauptziel aller beteiligten Akteure eine zukunftsorientierte Förderung sein, denn Regionen, die heute als strukturschwach gelten, können in der Zukunft sehr stark sein, während umgekehrt bisher starke Regionen Probleme bekommen könnten. Diese zukunfts- und marktorientierte Betrachtung verdeutlicht, dass die Hauptverantwortung für die Transformation bei den privaten Akteuren liegt, da sich diese ohnehin am Markt ausrichten. Die Politik hingegen muss diese Akteure befähigen und dort fördern, wo die Unsicherheit aber auch der potenzielle Nutzen extrem hoch sind.

Ein Beispiel für eine erfolgreiche regionale Transformation einer Region ist das Silicon Valley. Allerdings bedarf eine derartige Transformation sowohl gute Rahmenbedingungen als auch erfolgsversprechender Zufälle. Die Rahmenbedingungen kann der Staat beeinflussen, den Zufall nicht. Für die Beeinflussung der Rahmenbedingungen gilt jedoch, dass die Politik mit Unsicherheit verbunden ist. Aufgrund dessen ist die Etablierung einer produktiven Fehlerkultur für den gesellschaftlichen Lernprozess unerlässlich, welche Rahmenbedingungen in der Realität am effektivsten funktionieren. Insgesamt zeigen die jetzigen Förderprogramme wie WIR, RUBIN und T!RAUM, dass sie erste Impulse für einen derartigen Wandel setzen, aber noch viele weitere Themenfelder offen sind.