

VA: WIRTSCHAFTS- UND FINANZPOLITIK IN ZEITEN DER SOZIAL-ÖKOLOGISCHEN TRANSFORMATION

Bericht zum Forum 4: Den Innovationen eine Richtung geben – Missionsorientierte Industrie- und Innovationspolitik in der Transformation

Durch eine Zunahme der Qualität und Quantität gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen, wie beispielsweise Klimawandelfolgen, Energiesicherheit oder aktive Sicherheitspolitik, ist eine zunehmende Überlagerung und Verstärkung der einzelnen Krisen zu beobachten. Um diesen Herausforderungen politisch begegnen zu können, ist es notwendig, weitreichende gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Kräfte zu bündeln und im Sinne einer **Missionsorientierung** gemeinsame Ziele festzulegen und zu verfolgen. Wie genau dieses Vorhaben gelingen kann, welche Schwierigkeiten damit verbunden sein können und welche Governance Strukturen benötigt werden, darüber wurde am **03. September 2022 in den ver.di-Höfen in Hannover** informiert und diskutiert. Im Forum 4 der Veranstaltung Wirtschafts- und Finanzpolitik in Zeiten der sozial-ökologischen Transformation präsentierten **Prof. Dr. Jörg Lahner** (von der Keynes Gesellschaft Regionalgruppe Nord, Professor für Wirtschaftsförderung und Unternehmensgründung an der HAWK Göttingen) und **Prof. Dr. Dirk Fornahl** (von der Universität Jena, Lehrstuhl für Mikroökonomie) zunächst grundlegendes Expertenwissen und stellten sich im Anschluss einer angeregten Publikumsdiskussion. Eröffnet und moderiert wurde die Veranstaltung von **Dr. Juliane Bielinski** (Forum für Politik und Kultur e.V.).



Nach einer kurzen Vorstellungsrunde referierte zunächst Prof. Dr. Lahner über grundlegende Begrifflichkeiten und Erkenntnisse aus der Wissenschaft zum Thema Innovation und setzte dabei einen besonderen Fokus auf die Bedeutung der Regionen und der Forschung. So sei in Hinblick auf die Herausforderungen der Zukunft bereits ein erster Wandel im politischen Verständnis festzustellen, welcher sich von einer selbstüberlassenden Förderstrategie für Unternehmen und unklarem Ausgang von

Innovationen hin zu einer Zielsetzung im Sinne eines Krisenmanagements vollzogen habe. Zwar werde von der Gegenseite oft kritisiert, dass die Auswahl der Lösungsstrategien nicht in der Politik, sondern durch einen sich selbst regulierenden Markt geschehen müsse, doch dieses Argument basiere auf einer verkürzten Betrachtung grundlegender Begriffe. Deshalb sei es notwendig, den in der Praxis häufig missverständlich genutzten Begriff der Innovation klar zu definieren. Man dürfe „Innovation“ nicht mit „Invention“ verwechseln. Innovation bedeute nicht, etwas Neues zu erfinden, sondern etwas Neues um- bzw. durchzusetzen und dabei vor allem im unternehmerischen Sinne eine wirtschaftliche oder soziale Veränderung herbeizuführen. Die bloße Invention sei dazu nicht in der Lage.

Außerdem sei es wichtig zu verstehen, dass Innovationen meist viele Quellen hätten und nur selten ein Ergebnis von Einzelleistungen seien, so Prof. Dr. Lahner. Da man es genauer mit Innovationssystemen zu tun habe, betrachte er insbesondere als Regionalökonom auch das Umfeld als eine wichtige Rahmenbedingung für den Erfolg innovativer Entwicklungen. Darüber hinaus dürfe man „Innovation“ nicht mit „Weltneuheit“ gleichsetzen. Zwar seien Weltneuheiten selbstverständlich Innovationen, doch sei es auch möglich, dass Technologien oder soziale Strukturen für bestimmte Regionen neu und innovativ sind, obwohl diese in anderen Regionen bereits seit langer Zeit umgesetzt worden sind. Des Weiteren sei es wichtig zu verstehen, dass es nicht nur disruptive Innovationen gebe, die in einer schöpferischen Zerstörung alles zuvor Dagewesene ersetzen, sondern dass in den meisten Fällen inkrementelle Innovationen implementiert werden.

Im weiteren Verlauf veranschaulichte Prof. Dr. Lahner die Entwicklung der Finanzierung von Innovationsforschung im Langzeithorizont. Während nach dem zweiten Weltkrieg, aus Furcht vor einem Marktversagen, die staatliche Finanzierung und somit Gewährleistung der wenig ertragreichen Grundlagenforschung dominierte, sei ab den 1970er Jahren eine zunehmende Fokussierung auf technologische Schwerpunkte bzw. Schlüsseltechnologien festzustellen gewesen. Hierbei seien nach dem Gießkannenprinzip staatliche Gelder zur Marktertüchtigung verwendet worden, doch es habe keinen Fokus auf das Ergebnis der Innovationen stattgefunden. Eine moderne missionsorientierte Industrie- und Innovationspolitik müsse hingegen aufhören, ziellos Strukturen und Systeme finanziell aufzubauen und stattdessen eine konkrete, an soziale Bedürfnisse und Notwendigkeiten angepasste Zielsetzung vorgeben. Ein streitbarer Punkt sei dabei, wie stark Vorgaben gemacht werden und welche Spielräume grundsätzlich bestehen.

Vor diesem Hintergrund sei es aber auch wichtig, Lernerfahrungen der Vergangenheit zu berücksichtigen. Zentral sei für Prof. Dr. Lahner dabei das zuvor beschriebene, veränderte Innovationsverständnis. Man brauche in der Praxis zudem Menschen, die dazu fähig sind, neues Wissen aufzunehmen, anzuwenden und weiterzuentwickeln, die also über eine Absorptionsfähigkeit verfügen. Aber auch die Adaptionsfähigkeit, also die Fähigkeit dazu, Innovationen an die eigenen Notwendigkeiten anpassen zu können, sei nicht zu vernachlässigen. Die Wirkungsbreite, die neues Wissen entfalten kann, sei maßgeblich von diesen Fähigkeiten abhängig. Ein innovatives Unternehmertum, insbesondere in der Technikbranche, bedeute heutzutage rekursiv Produkte weiterzuentwickeln und immer wieder Kundenfeedback einzuholen, anstatt nach dem „Daniel Düsentrieb Prinzip“ über einen langen Zeitraum, abgeschottet vom Konsumenten, daran zu tüfteln.

Überleitend betonte Prof. Dr. Lahner die Notwendigkeit einer missionsorientierten Politik, da in der Vergangenheit die Vorgabe der Richtung (Direktionalität) und die intendierte Umsetzung (Intentionalität) gefehlt hätten. Dies bedeute, dass bisher zwar erwiesenermaßen Innovationen und somit Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze und Zukunftsfähigkeit entstanden seien, es sei jedoch stets offengeblieben, wo und wie dies passiert. Ein solches Zufallsprinzip werde jedoch den heutigen Zukunftsherausforderungen nicht mehr gerecht, da die Verbindung zu den großen gesellschaftlichen Aufgaben fehle.

In seinem anschließenden Vortrag knüpfte auch Prof. Dr. Fornahl an die empirischen Beobachtungen vergangener Industrie- und Innovationspolitik an. Hier habe lange das Paradigma vorgeherrscht, dass die Quantität an Innovationen erstrebenswert sei. Dies sei allerdings ein Irrglaube, da Innovationen beispielsweise auch umweltschädlich oder die Ungleichheit fördernd sein könnten. Daher sei die Frage nach der Richtung elementar. Man müsse sich genau überlegen, wie man resiliente und nachhaltige Wirtschaftssysteme aufbauen kann und aufhören, den Fokus auf das BIP Wachstum zu verengen. In der Evaluation vergangener politischer Maßnahmen sei zudem festzustellen, dass bisher die Anzahl der neu angemeldeten Patente als Erfolgsindikator verstanden wurde. Man müsse aber auch hier immer genauer hinschauen und betrachten, ob diese Patente auch umgesetzt wurden und vor allem, ob diese einen Mehrwert für Gesellschaft und Umwelt hervorgebracht oder schädlich gewirkt haben. Eine moderne Industrie- und Innovationspolitik müsse deshalb so gestaltet sein, dass sie in der Lage ist, die von den Vereinten Nationen eigens festgelegten 17 Ziele einer nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development Goals) umzusetzen. Hierbei könne eine Missionsorientierung einen Beitrag leisten.

Daran anknüpfend erörterte Prof. Dr. Fornahl die Rolle des Staates und inwiefern Innovationen als Einzelleistungen von Unternehmen oder gar Personen verstanden werden können. Mit einem Verweis auf Mariana Mazzucatos Buch „Das Kapital des Staates“ verdeutlichte er die Innovationskraft einzelner Unternehmen am Beispiel von Apple und Steve Jobs. So seien die Kerntechnologien der Apple Produkte, wie beispielsweise Internet, HTML und GPS-Ortung in öffentlichen Einrichtungen und über Finanzierungen des Militärs entstanden. Außerdem habe die US-Regierung die Unternehmensgründung finanziell unterstützt. Hier werde die Bedeutung des Umfelds, also des Standortes eines Unternehmens, und die Rolle des Staates besonders deutlich. So basiere ein Großteil der heutigen Innovationserfolge auf öffentlichen Förderungen. Man müsse deshalb die ökonomische Perspektive von Adam Smith („der Markt regelt alles“) und von John Maynard Keynes („die gesetzten Rahmenbedingungen sind relevant“) um die Perspektive von Mariana Mazzucato erweitern und anerkennen, dass der Staat eine grundsätzliche Rolle spielt. Es gehe nicht darum, dass der Staat ein Markt- oder Systemversagen heilt, sondern darum, dass der Staat als aktiver Akteur verstanden wird. Die neue Missionsorientierung bedeute schließlich, dass ein Staat aktiv Innovationen fördert und gleichzeitig eine Zielrichtung vorgibt, die als Lösung gesellschaftlicher Probleme intendiert ist. Eine aktive staatliche Mission beinhalte dabei nicht nur die Bereitstellung finanzieller Mittel, sondern beispielsweise auch von Infrastruktur, Produktionsmitteln oder Digitalisierung. Die zielgerichtete Förderung einzelner Bereiche könne dabei idealerweise positive Auswirkungen (Spill-Over-Effekte) auf andere Bereiche haben.

Bei der Auswahl der Interessensgebiete gehe es nun darum, eine Balance zwischen privaten Akteuren, wie Unternehmen, und dem Staat zu finden. Denn bei einer alleinigen Auswahl durch den Markt könne es, aufgrund der privaten Nutzen, die auch größer sein können als der gesellschaftliche Nutzen, zu externen Effekten kommen, sodass am Ende beispielsweise mehr Umweltverschmutzung verursacht wird. Aber auch der Staat könne diese Auswahl nicht alleine treffen, da auch dieser beispielsweise mit Lobbying-Problemen oder Informationsdefiziten konfrontiert sei. Sowohl die Definition der Ziele, als auch die Umsetzung der Ideen und die Auswahl der Projekte seien deshalb partizipative Prozesse. Dabei gehe es nicht darum, den Weg, sondern darum, das Ziel festzulegen. Die Projekte seien schließlich nicht auf einzelne Branchen zu reduzieren, sondern müssten interdisziplinär angelegt sein.

Diese Form der Missionsorientierung werde bereits beim Green-Deal der EU und durch die 12 Missionen der High-Tech-Strategie der Bundesregierung real umgesetzt. Es sei nun wichtig, dass allen privaten und öffentlichen Akteuren die Möglichkeit zur Partizipation gegeben werde und eine Eigenmotivation entstehe, sodass ein Klima der Zusammenarbeit zwischen allen Ebenen zustande kommt. Aber auch eine entsprechende Governance Struktur sei maßgeblich, wobei es weniger darum gehe, neue Politikinstrumente zu entwickeln, sondern stattdessen darum, Prozesse und Strukturen anzupassen und zu verbessern. In der Vergangenheit habe sich bei vielen Fallbeispielen dabei gezeigt, dass weniger

die Ministerien als öffentliche Einrichtungen, sondern vielmehr staatliche Agenturen dazu geeignet sind, Entscheidungen zu treffen, da diese meist dezentraler koordiniert, gut finanziert und dynamisch seien.

Abschließend fasste Prof. Dr. Fornahl die Aufgaben des Staates zusammen. Hierzu gehöre die Bereitstellung der Förderinstrumente, die entbürokratisiert und breit eingesetzt werden. Nach der Auswahl der Projekte sei es notwendig, dass diese konsequent zur Verfügung gestellt werden. Der Staat müsse die wichtigen und gleichzeitig spannenden Themen identifizieren, Lobbyismus und Rent-Seeking verhindern, aber auch Kompensation und einen Raum zu schaffen, in welchem auch ein Ausprobieren und Scheitern von Projekten möglich ist.

Im Anschluss an die Vorträge leitete Dr. Juliane Bielinski zur Diskussionsrunde über, in welcher sowohl Fragen, als auch Kritikpunkte an aktuellen Strukturen, hervorgebracht wurden. So wurden durch eine Zuhörerin die Randbedingungen und Hürden durch Behörden beim Einsatz von erneuerbaren Energien kritisiert. Sie forderte zudem, dass Überschussenergie intelligent genutzt und deren vorrangige Nutzung über ein Marktinstrument attraktiv gemacht werden sollte. Prof. Dr. Fornahl verwies auf einen (vielleicht zu) langsamen Aufbau neuer Strukturen, der bereits vollzogen werde.

Eine weitere Zuhörerin ergänzte die Kritik aus ihrer verwaltungstechnischen Perspektive und bemängelte eine weit verbreitete Mentalität deutscher Bürger_innen, welche weniger einen abenteuerlustigen, innovationsorientierten Unternehmensgeist hätten, sondern stattdessen den persönlichen Gewinn mit Hilfe staatlicher Subventionen ausbauen wollen würden. Prof. Dr. Lahner entgegnete dem mit einem Verweis auf Mariana Mazzucatos Beispiel der Mondmission und die allgemeine Aufbruchstimmung, die daraus resultierte. Er betonte deshalb, wie wichtig es sei, klare Missionen unbürokratisch zu formulieren, die wiederum gesellschaftliche Kräfte freisetzen könnten. Außerdem müsse man aufhören die Risiken durch öffentliche Finanzierung auf die Gesellschaft zu streuen und die Gewinne bei Erfolgen zu privatisieren. Prof. Dr. Fornahl ergänzte die Antwort mit einem Hinweis auf die Agentur für Sprunginnovationen, die potentiell Menschen motivieren könne auch einmal risikoreich zu denken und Fortschritt zu wagen. Prof. Dr. Lahner fügte zudem an, dass man innerhalb der Ministerien aufhören müsse, in einem Konkurrenzverhalten sich um die Zuschreibung der Erfolge zu streiten, um sich mit diesen schmücken zu können. Stattdessen müsse Missionsorientierung als ein übergreifender Ansatz verstanden werden, der Kräfte bündelt, also ein Kulturwandel stattfinden.

Eine weitere Zuhörerin fragte nach einer Bewertung des Green New Deal und danach, ob dieser nach Meinung der beiden Forscher erfolgsversprechend sei. Prof. Dr. Lahner bezeichnete das Vorhaben der EU zunächst als erstaunlich in Hinblick auf sein Zustandekommen. Aber die Geschichte lehre, dass viele Innovationen aus Brüssel kämen, die Frage sei jedoch, was letztendlich auf nationaler Ebene daraus werde. Deshalb artikuliert er den Wunsch, dass die Akteure vor Ort die Fähigkeit entwickeln, ihre einzelnen Stärken und Spezialisierungen im Sinne des europäischen Vorhabens einzusetzen, auch wenn er dies eher pessimistisch prognostiziere. Prof. Dr. Fornahl schloss sich dieser Meinung an und forderte zugleich, dass die Kompetenzen der einzelnen Regionen verstärkt berücksichtigt werden müssten.

Darüber hinaus wurde aus dem Publikum die Bereitschaft zur partizipativen Zusammenarbeit zwischen den Kommunen kritisiert, sowie die regionalen Strukturen und das Potential des föderalen Systems diskutiert. Prof. Dr. Fornahl betonte dabei die Bedeutung einer Balance zwischen Top-Down und Partizipation. Es sei wichtig, dass eine „Roadmap“ von oben vorgegeben werde, die dann durch die breite Kompetenz der vielzähligen Netzwerke behandelt werde.

In ihrem Schlusswort fasste Dr. Juliane Bielinski die Kernforderungen zusammen. Es gehe darum, spannende Missionen zu formulieren, Aufbruchstimmung und Partizipation zu generieren und Chancen durch aktives Handeln zu schaffen.