



# **Bewertungsnetz für leistungsbezogene Analysen der Kohäsionspolitik 2007-2013**

## **Synthese der Politikdokumente zur Innovation**

### **Zusammenfassung**

**Oktober 2010**

## Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht bietet eine Zusammenfassung einzelstaatlicher und regionaler Konzepte für Innovationspolitik in der EU, beleuchtet ihre wechselseitigen Zusammenhänge und analysiert den Beitrag des EFRE zur Politik in der laufenden Programmperiode. Der Bericht erörtert die wenigen bisher vorliegenden Erkenntnisse zu den Ergebnissen der aus EFRE-Mitteln geförderten Politikmaßnahmen und geht dabei auf die in den nächsten Jahren anstehenden Herausforderungen ein<sup>1</sup>.

### **SCHWERPUNKTE NATIONALER INNOVATIONSPOLITIK, ZUNEHMENDE BEDEUTUNG DER REGIONALEN DIMENSION**

EU-weit zeichnen sich die einzelstaatlichen Innovationsstrategien durch eine breite Streuung der Zielgrößen aus, wobei sich zwei Haupttendenzen ausmachen lassen: die zunehmende Fokussierung von KMU und die Begünstigung von Innovationspolen und sog. Clustern.

Die regionale Dimension der FTEI-Politik hat im Verlauf der aktuellen Programmperiode an Bedeutung gewonnen, sowohl hinsichtlich der Planungsschwerpunkte und Politikabwicklung als auch der Programmdurchführung. Regionale Gebietskörperschaften, Dienststellen und Verbindungsinstanzen übernehmen heute ausgedehntere Verantwortungen, die Bedürfnisse und Potentiale einzelner Regionen werden stärker berücksichtigt. Es haben sich systematischere Herangehensweisen durchgesetzt, und "räumlich blinde" Politikmaßnahmen werden nach und nach von gebündelten Infrastruktur- und Ausstattungsinvestitionen in bestimmten Gebieten abgelöst. Die verstärkte Berücksichtigung regionaler Belange in der Planung und Durchführung von FTEI-Politik hat jedoch auch zu einer Häufung von Koordinationsproblemen zwischen Verwaltungsorganen verschiedener Ebenen sowie zwischen Finanzierungsinstanzen geführt.

In Regionen des Ziels "Wettbewerbsfähigkeit" sind die Zentralverwaltungen im Normalfall in Planung und Abwicklung nicht involviert. In den Konvergenzregionen der EU15 werden mehr Ressourcen für Regionalprogramme bereitgestellt, welche von regionalen Gebietskörperschaften oder dezentralen, mit erweiterten Befugnissen ausgestatteten Regierungsorganen verwaltet werden. In Konvergenzregionen der EU12 ist die Abwicklung des ERDF nach wie vor überwiegend zentral angesiedelt, wenngleich es Regionale Operationelle Programme gibt, an denen lokale Gebietskörperschaften mitwirken.

### **DIE SCHLÜSSELROLLE DES EFRE FÜR STRATEGIE, VERWALTUNG UND FINANZIERUNG**

Der EFRE spielt eine tragende Rolle für die FTEI-Politik, insbesondere in der EU12. Der Finanzierungsanteil an den Gesamtausgaben sämtlicher Mitgliedstaaten liegt bei über 20 %. In den baltischen Staaten, Polen, der Slowakei und Bulgarien erreicht er sogar 60 %, aber auch in Griechenland (48 % der Ausgaben) und Portugal (34 %) hat er einen hohen Stellenwert. In Spanien und Italien beträgt der EFRE-Anteil immerhin noch um die 6–7 %.

---

<sup>1</sup> Der Synthesebericht stützt sich auf die Länderberichte von 27 Mitgliedstaaten. Diese wiederum basieren auf offiziellen Dokumenten, Programmbewertungen und anderen relevanten Studien (wo relevant, auch aus der vorangegangenen Programmperiode); ebenfalls berücksichtigt sind Gespräche mit Behördenvertretungen und Experten, von der GD Regio erhobenes Statistikmaterial und weitere von den Länderexperten erfasste Daten.

Generell leisten EFRE-Mittel in zahlreichen Mitgliedstaaten der Regionalisierung<sup>2</sup> von Innovationspolitik Vorschub und begünstigen die Aktivitäten regionaler Agenturen und Innovationszentren sowie eine breite Palette von Maßnahmen zugunsten von KMU.

### **Beitrag des EFRE zu einzelnen Politikaspekten**

Die für Innovation bestimmten EFRE-Ressourcen zielen auf drei zentrale Politikfelder ab:

- Förderung der angewandten Forschung und Produktentwicklung
- Wissenstransfer und Innovationspole
- Schaffung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen

In Konvergenzregionen entfällt der größte Finanzierungsposten mit 37 % der Gesamtressourcen auf die Förderung angewandter Forschung, und dabei in erster Linie auf industrielle Forschung und Infrastruktur.

In unter das Ziel "Wettbewerbsfähigkeit" fallenden Regionen werden 39 % aller Mittel für den Wissenstransfer und die Technologieverbreitung über Pole und Cluster aufgewendet. Die Förderung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen (u. a. "E-Verwaltung" und Aufbau von Humankapital für die wissensbasierte Wirtschaft) steht wiederum in Regionen des Ziels "territoriale Zusammenarbeit" im Mittelpunkt der Investitionen.

### **Erkenntnisquellen zur Wirksamkeit der Politikmaßnahmen**

Das Faktenmaterial zu Wirkung und Ergebnissen von Innovationsförderung in der laufenden Programmperiode ist äußerst dürftig, da die Durchführung von Projekten erst 2009 ein signifikantes Ausmaß erreicht hat.

Der Fortschritt hinsichtlich der Mittelbindung zugunsten von Innovationsmaßnahmen entspricht dem allgemeinen Fortschritt auf dem Gebiet der Unternehmensförderung, wenngleich gegenüber dem EFRE insgesamt ein leichter Rückstand vorliegt.

Leistungsbewertungen zur Periode können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur auf indirekten Anhaltspunkten zur Programmausführung aufbauen, was laufende Projekte betrifft; in einigen Fällen können vereinzelte Output-Indikatoren herangezogen werden.

### **Die wichtigsten laufenden Interventionen in Konvergenzregionen**

Die wichtigsten Punkte aus den Länderberichten zu den aus dem EFRE kofinanzierten Interventionen in Konvergenzregion lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Die meisten Konvergenzregionen setzen die Mittel zur Förderung von FTEI in Unternehmen ein, ergänzt durch direkte Innovationsförderungen und Maßnahmen zugunsten innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen.
- Die erweiterten Dienstleistungen für innovative Betriebe sind vielgestaltig, abhängig von lokalen Bedürfnissen: Gutscheine, Technologie-Audits, Finanzierungsmechanismen für

---

<sup>2</sup> Regionalisierung bedeutet die administrative Dezentralisierung zugunsten einer regionalen Gebietskörperschaft. Mit der Übertragung einer spezifischen Zuständigkeit erlangt die Zielbehörde entweder die uneingeschränkte Entscheidungsgewalt, oder es wird eine auf Zentral- und Lokal-/Regionalbehörde verteilte Entscheidungsstruktur eingesetzt (vgl. Kasten auf Seite 5 des Syntheseberichts).

Innovation (z. B. Beteiligungs- und Anschubkapital), Gründungszuschüsse und Unterstützung bei Ausgründungen.

- Förderungen für Technologieparks, "Cluster", Pole, Exzellenzzentren, Inkubatoren und ähnliche zwischengeschaltete Einrichtungen sind weit verbreitet. In einigen Regionen gehen diese Maßnahmen mit Infrastruktur- und Ausstattungsförderungen einher. In mehreren Regionen der EU15 sind erstmals Finanzierungen für den Aufbau von Technologieparks und "Clustern" unternommen worden. In der EU12 sind Maßnahmen zugunsten von Clustern ebenfalls weit verbreitet, wenngleich es Bedenken ob der Zukunftsfähigkeit dieser Initiativen gibt.
- Die Förderung von wettbewerblicher Forschung und Verbundforschung spielt in Kombination mit Stipendien und sonstigen Unterstützungsinstrumenten zugunsten des Humankapitalaufbaus in vielen Staaten eine wichtige Rolle, wo das FTEI-Potential eine Festigung erfordert und wo Universitäten und Forschungseinrichtungen vor der Herausforderung stehen, eine engere Beziehung zu Unternehmen zu knüpfen.
- Die Förderung von IKT-Infrastrukturen und des Ausbaus verschiedenster elektronischer Dienstleistungen ist in zahlreichen Regionen gang und gäbe.

### **Die wichtigsten laufenden Interventionen in Regionen des Ziels "Wettbewerbsfähigkeit"**

Die Abwicklung von FTEI-Programmen in Regionen des Ziels "Wettbewerbsfähigkeit" schreitet im Vergleich zu Konvergenzregionen zügiger voran, gleichzeitig fallen die Interventionen vielfältiger aus. Den Länderberichten sind folgende Hauptpunkte zu entnehmen:

- Unter das Ziel "Wettbewerbsfähigkeit" fallende Regionen investieren im Vergleich zu Konvergenzregionen weniger in neue Infrastrukturen, dafür mehr in "weiche" Maßnahmen, Dienstleistungen, Technologietransfer und Netzwerkbildung, wobei die Einbeziehung von KMU in den Innovationsprozess angestrebt wird. Weitere Interventionsschwerpunkte sind der Aufbau von Humanressourcen, Forschungsstipendien und die Förderung von Verbundforschung.
- Bei der Förderung von IKT-Dienstleistungen für KMU steht vielfach im Vordergrund, die Nutzung vorhandener Infrastrukturen und Anlagen zu optimieren.
- Die Anregung des Technologietransfers im Rahmen von Polen, "Clustern" und Inkubatoren bildet das Herzstück der regionalen Innovationsstrategien und zielt auf die Stärkung bestehender "Cluster" ab.
- Die Förderung von Umweltinnovation ist weit verbreitet, um die regionale Wettbewerbsfähigkeit und den Kompetenzaufbau auf dem Gebiet grüner Technologien voranzutreiben.

### **ERKENNTNISSE AUS BEURTEILUNGEN UND STUDIEN**

Zur Leistung der Innovationspolitik in der EU15 liegt einiges Evidenzmaterial vor (gilt für Griechenland und Portugal nur beschränkt); zur EU12 hingegen ist nur sehr wenig Datenmaterial vorhanden (etwas mehr im Falle Polens, der Slowakei, Estlands und Sloweniens).

Der überwiegende Teil des vorhandenen Faktenmaterials bezieht sich auf Maßnahmen zur Förderung der angewandten Forschung und Produktentwicklung. Die leistungsbezogenen Daten

unterstreichen die zumeist positiven Effekte von Unternehmensförderungen (z. B. Umsatzsteigerungen, Beschäftigungs- und Produktivitätszuwächse)<sup>3</sup> und Maßnahmen zugunsten der Vernetzung von Unternehmen mit Instanzen, die Wissen hervorbringen – wenn auch in Einzelfällen beobachtet wurde, dass Finanzanreize Kosten aufgrund von Mitnahmeeffekten hervorrufen (z. B. in Italien und Polen).

Die Fakten in den Bereichen Wissenstransfer und Förderung von Innovationsclustern und –polen sind eher beschränkt und vielfach nicht aufgegliedert. Positive Effekte werden im Zusammenhang mit einer verstärkten Kooperation, öffentlich–privaten Partnerschaften und dem Engagement von KMU berichtet, wenngleich hinsichtlich der erweiterten Dienstleistungen auch negative oder neutrale Effekte gemeldet werden, was die Herbeiführung organisatorischer Umstellungen und die Festigung der Führungskapazitäten anbelangt. In einer Reihe von Berichten kommen Zweifel an der finanziellen Bestandsfähigkeit von "Clustern" und Polen zum Ausdruck.

Kaum Aussagen finden sich zu Initiativen zugunsten innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen.

Zusammenfassend lässt sich zu den drei angeführten Politikaspekten feststellen, dass zu knapp unter 50 % der Mittelzuweisungen eine Beurteilung in der einen oder anderen Form stattgefunden hat – sei es in der aktuellen oder der vorherigen Programmperiode. Aus den vorgenommenen Evaluierungen geht hervor, dass 34 % der Gelder für Initiativen aufgewendet wurden, deren Ergebnisse für positiv befunden wurden, und 14 % für Initiativen mit gemischten Ergebnissen. Daraus ergibt sich, dass an die 50 % der Mittel Maßnahmen zugute kamen, die laut den Beurteilungen eine neutrale oder negative Wirkung aufweisen. Der Umfang der durchgeführten Evaluierungen unterliegt starken länderspezifischen Schwankungen. In Deutschland, Belgien, Österreich, Polen, Schweden, Finnland, Frankreich, Großbritannien und Irland erstrecken sich die Bewertungen über ca. 70 % der Finanzierungen (oder mehr). In zahlreichen anderen Staaten (Griechenland, Portugal und vielen EU12-Ländern) setzen Evaluierungen hingegen nur wenig Anhaltspunkte für die Durchführung von Programmen frei.

## **HERAUSFORDERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

In der Mehrzahl der **EU15** sowie in sämtlichen EU12-Mitgliedstaaten ist es erforderlich, Entscheidungsstrukturen und Kontrollen auf dem Gebiet der FTEI-Politik zu verbessern. Auch bei der Ausgestaltung, Umsetzung, Überwachung und Beurteilung von Programmen besteht Optimierungsbedarf. Eine weitere Notwendigkeit betrifft die Aufwertung von Verwaltungskompetenzen und Unterstützungsmaßnahmen (z. B. technologische Vorausschau, Benchmarking).

Darüber hinaus gilt es, regionale Strategien durch überregionale Kooperationsbemühungen zu verdichten (z. B. Mitwirkung von Technologieplattformen), mit dem Ziel, die kritische Masse zu erhöhen und die Palette der Beteiligten und das Chancenpotential zu erweitern.

Im Zuge der Wirtschaftskrise hat in zahlreichen Mitgliedstaaten die Beanspruchung von Geldern seitens der Unternehmen abgenommen, und Verwaltungsbehörden stehen vor der Aufgabe, ihre

---

<sup>3</sup> Es muss festgehalten werden, dass die Ergebnisse der Bewertungen von FTEI-Förderungen – soweit vorhanden – offensichtlich in hohem Maße von der eingesetzten Methode, den Kontrollgruppen und dem Datenmaterial abhängen.

Politikinstrumente entsprechend anzupassen. Gleichzeitig müssen Finanzierungen von Projekten ohne maßgeblichen Innovationsgehalt vermieden werden.

In der **EU12** stellen sich folgende zentrale Herausforderungen:

- Pflege einer Innovationskultur im RTDI-System und Beteiligung der Wirtschaft; Bewusstseinsaufbau; Kostenreduktion; verbesserte Verbindungen zwischen der Unternehmens- und der Forschungsgemeinschaft
- Schwerpunktverlagerung von der Infrastrukturförderung zu "weiche" Initiativen in der Unternehmensunterstützung (z. B. innovative Dienstleistungen und nichttechnologische Innovation)

Die Länderberichte machen eine Reihe von Evaluierungsproblemen sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf EU-Ebene sichtbar, insbesondere:

- Die bereitgestellten Informationen und Indikatoren müssen verbessert werden.
- Zu bislang vernachlässigten Politikmaßnahmen müssen Beurteilungen vorgenommen werden. Dies gilt ganz besonders für die Fördermaßnahmen zugunsten innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen, die Infrastrukturförderung sowie die Förderung von Innovationspolen und Exzellenzzentren.