

02/2017

ZU KURZ GEDACHT!**„WAS INNOVATIV IST, ENTSCHEIDET DER MARKT“**

Wer glaubt, dass Innovationen nur durch private Unternehmen und freie Marktkräfte entstehen und der Staat dabei eher hinderlich ist, der irrt. Vielmehr gilt: Wann und wo immer neue, revolutionäre Technologien zu wirtschaftlichem Aufschwung und Wohlstand geführt haben, war der Staat maßgeblich beteiligt.

In der öffentlichen Debatte wird immer wieder behauptet, dass nur private Unternehmen Innovationen und Wachstum generieren. Vor allem Garagentüftler_innen, Erfinder_innen und kleine, junge Unternehmen werden oftmals als besonders kreativ, dynamisch, risikofreudig und visionär beschrieben. Sie würden gemeinsam mit privaten Risikokapitalgebern die Wirtschaft vorantreiben. Der Staat wird dagegen häufig als zu träge, mutlos, fantasielos und innovationsunfähig charakterisiert. Da er den Innovations- und Wachstumsprozess eher hemmen würde, müsse er nach Kräften zurückgedrängt bzw. verschlankt werden. Er solle möglichst auf Regulierungen, Markteingriffe und höhere Steuern verzichten und nur die allgemeinen Rahmenbedingungen bzw. die richtigen Anreize setzen, auf deren Grundlage der private Sektor florieren und eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung gelingen kann. Hält diese Argumentation einer genaueren Betrachtung wirklich stand?

INNOVATIONEN SIND DER KERN DER LANGFRISTIGEN WOHLSTANDSENTWICKLUNG

Richtig ist: Innovationen sind die zentrale Quelle der langfristigen Wachstums- und Wohlstandsentwicklung von Volkswirtschaften. Sie erhöhen die Produktivität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital, wecken und befriedigen Bedürfnisse auf Seiten der Konsument_innen und tragen so dazu bei, dass die Investitionsanreize für private Unternehmen erhalten bleiben und die Wachstumskräfte in der Volkswirtschaft nicht versiegen. Innovationen können dabei viele verschiedene Erscheinungsformen annehmen. Unterscheiden lassen sich z. B. Prozessinnovationen (neue Produktionsprozesse) und Produktinnovationen (neue Produkte), oder auch inkrementale Innovationen (kleine Verbesserungen bereits bestehender Produkte) und radikale Innovationen (vollkommen neue Produkte).

Im Hinblick auf den längerfristigen Wachstumsprozess von Volkswirtschaften kommt vor allem disruptiven bzw. neuen, revolutionären Technologien (sogenannten Basisinnovationen, Schlüsseltechnologien oder auch General Purpose Technologies) eine herausragende Rolle zu. Ihnen wird üblicherweise die Fähigkeit zugeschrieben, die wirtschaftliche und die gesellschaftliche Entwicklung von Volkswirtschaften für einen längeren Zeitraum maßgeblich zu prägen. Indem sie eine grundlegende Transformation der Produktions- und der Konsummuster in der Wirtschaft und Gesellschaft mit sich bringen, bewirken sie einen tiefgreifenden strukturellen Wandel. Da sie nicht nur zu neuen Unternehmen und Branchen führen, sondern auch ältere Unternehmen und Branchen verjüngen, können sie eine breit angelegte und länger anhaltende Beschleunigung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Wirtschaftswachstums in Volkswirtschaften auslösen.

INNOVATIONEN ENTSTEHEN NICHT NUR DANK FREIER MARKTKRÄFTE

Der technische Fortschritt fällt nicht wie „Manna vom Himmel“. Er ist vor allem das Ergebnis von Investitionen in neues Sach-, Human- und F&E-Kapital. Private Unternehmen spielen dabei eine wichtige Rolle. Typischerweise entwickeln Pionierunternehmen Innovationen und führen diese auf dem Markt ein, um so eine (temporäre) Monopolstellung im Wettbewerb durchzusetzen, andere Unternehmen vom Markt zu verdrängen und Extragewinne zu erzielen. Sie sind damit wichtige Akteure, die den schumpeterianischen Prozess der schöpferischen Zerstörung in einer Volkswirtschaft vorantreiben. Dennoch greift die Vorstellung zu kurz, dass nur private Unternehmen zusammen mit Risikokapitalgebern dank freier Marktkräfte neue Technologien entwickeln, der Staat im Innovationsprozess dagegen keine wichtige Rolle spielt.

Bei einem genaueren Blick lässt sich nämlich feststellen, dass der Staat bei den meisten bahnbrechenden Innovationen, die zu technologischen Revolutionen geführt und so den Kapitalismus immer wieder verändert und vorangetrieben haben, seine Hand mit im Spiel hatte. In den vergangenen Jahrzehnten war das z. B. beim Computer und Internet, bei der Bio- und Nanotechnologie oder auch bei den erneuerbaren Energien der Fall. Wichtige Basisinnovationen, auf denen heute die Digitalisierung oder auch die ökologisch-nachhaltige Transformation der Wirtschaft und Gesellschaft basieren, sind nicht entstanden, weil private Unternehmen und Risikokapitalgeber frühzeitig von sich aus das Potenzial dieser neuen Technologien erkannt und in sie investiert haben. Sie verdanken ihre Existenz vielmehr der Vision und Bereitschaft des Staates, allen Widrigkeiten und Unsicherheiten zum Trotz neue technologische Entwicklungspfade (Trajektorien) einzuschlagen und deren Realisierung aktiv zu fördern.

DER STAAT IST EIN WICHTIGER RISIKOTRÄGER UND INVESTOR IM INNOVATIONSPROZESS

Der Grund für die zentrale Rolle des Staates bei der Entwicklung neuer, revolutionärer Technologien liegt darin, dass er anders als private Unternehmen in der Lage ist, in einer Situation großer technologischer und ökonomischer Unsicherheit hohe Risiken einzugehen und hoch riskante, zugleich aber

>

auch langfristig angelegte Finanzierungen für Innovationsprozesse bereitzustellen. Die Investitionsentscheidungen von privaten Risikokapitalgebern fallen im Vergleich dazu deutlich kurzfristiger und spekulativer aus, was einem erfolgreichen Abschluss des langfristig verlaufenden Entwicklungsprozesses neuer, radikaler Technologien im Wege steht. Private Unternehmen und Risikokapitalgeber sind also nicht so risikofreudig wie oftmals behauptet. Im Unterschied zum Staat kommen sie meist erst weitaus später ins Spiel, nämlich erst, nachdem der Staat die riskantesten und kapitalintensivsten Teile des technologischen Entwicklungsprozesses finanziert hat.

Viele heute gefeierte Produktinnovationen privater Unternehmen basieren daher bei genauerer Betrachtung maßgeblich auf staatlich finanzierten Innovationserfolgen. So gründet sich z. B. Apples Welterfolg mit dem iPhone auf einer Reihe von neuen Technologien (Internet, GPS, Touchscreen, SIRI etc.), die durch die öffentliche Hand entwickelt bzw. finanziell gefördert wurden. Auch die Innovations- und Wachstumserfolge vieler Unternehmen aus dem Bereich der Biotechnologie, der Nanotechnologie oder auch der erneuerbaren Energien basieren auf neuem technologischen Wissen, das nicht aus privater, sondern aus staatlich finanzierter Forschung stammt. Oftmals beschränkten sich die Investitionen des Staates dabei nicht nur auf die Förderung der Grundlagenforschung, sondern sie erstreckten sich entlang der gesamten Innovationskette über die Förderung der angewandten Forschung bis hin zur finanziellen Unterstützung von riskanten privaten (Technologie-)Unternehmen in deren frühen Startphase.

INNOVATIONSPOLITIK: EXPERIMENTIER-, SUCH- UND LERNPROZESSE FÖRDERN

Die besondere Rolle des Staates im Innovationsprozess hervorzuheben bedeutet nicht zu behaupten, dass er stets besser als der private Sektor informiert ist und im Voraus immer richtig beurteilen kann, welche konkreten Technologien sich letztlich durchsetzen werden. Der Staat kann und muss aber dazu beitragen, dass der typischerweise durch hohe Unsicherheit geprägte, kumulativ und kollektiv verlaufende Experimentier-, Lern- und Innovationsprozess erfolgreich ablaufen kann, z. B. indem er ein breit angelegtes Innovationssystem (ein dynamisches Netzwerk aus heterogenen, privaten und öffentlichen Forschungseinrichtungen, Unternehmen und weiteren Akteuren) etabliert und koordiniert, „geduldiges“ Kapital über die öffentlichen Haushalte oder staatliche Investitions- und Förderbanken bereitstellt und durch Regulierungen und eine vorausschauende Beschaffungspolitik die Nachfrage nach bzw. die Diffusion von Innovationen stärkt.

Dagegen sollte sich der Staat mit Steuergeschenken zurückhalten, denn bei Steuersenkungen, ob auf Kapitalerträge oder zur Senkung der F&E-Kosten, wird fälschlicherweise immer unterstellt, dass die Wirtschaft willens und in der Lage ist zu investieren. Bei neuen, revolutionären Technologien gilt das jedoch nur, wenn der Staat vorangeht und das anfänglich hohe Risiko schultert. Den privaten Risikokapitalgebern fehlt es oftmals nicht an ausreichenden Finanzierungsmitteln, sondern an Mut und Geduld, um an der Spitze von unsicheren technologischen Entwicklungsprozessen zu stehen. In einer solchen Situation bewirken niedrigere Steuern auf Unterneh-

mensgewinne nichts, sondern sie belasten nur den Staatshaushalt. Dem Staat fehlen dann aber genau diejenigen Ressourcen, die er benötigt, um die Entwicklung von neuen Technologien und neuen Märkten zu fördern.

DER STAAT MUSS AN DEN ERTRÄGEN AUS DEN INNOVATIONSERFOLGEN TEILHABEN

Insgesamt gesehen ist der Staat also keineswegs ein Bremsklotz, sondern im Gegenteil ein wichtiger Treiber des Innovationsprozesses. Vor allem wenn es um neue technologische und gesellschaftliche Herausforderungen geht, deren Lösung eine breit angelegte Transformation der Wirtschaft und Gesellschaft erfordert, sollte der Staat sich nicht auf das Setzen allgemeiner Rahmenbedingungen und die Bekämpfung von Marktversagen beschränken. Es bedarf dann vielmehr eines aktiven, visionären und unternehmerischen Staates, der bereit und in der Lage ist, im Zuge einer missionsorientierten öffentlichen Investitionspolitik dem technologischen Entwicklungsprozess und damit auch dem Wachstumspfad der Volkswirtschaft eine neue Richtung zu geben.

Damit der Staat seine zentrale Rolle als wichtiger Risikoträger und Investor erfüllen kann, muss allerdings verhindert werden, dass die Risiken und Kosten von steuerfinanzierten Innovationen sozialisiert, d. h. von der Allgemeinheit getragen werden, während die Erträge und Gewinne privatisiert werden, also nur wenigen zugutekommen. Das gegenwärtige Steuersystem sorgt nicht dafür, dass ein angemessener Teil der Gewinne aus den durch staatliche Investitionen maßgeblich geschaffenen Innovationen auch an den Staat zurückfließt. Daher müssen das Steuersystem überdacht und neue Wege gefunden werden, wie dem Staatshaushalt in Zukunft wieder mehr Erträge zufließen (z. B. durch Patentrechte oder Unternehmensbeteiligungen). Nur so kann der Staat seiner gestaltenden Rolle gerecht werden und den aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen – z. B. dem Klimawandel oder der demografischen Alterung – effektiv begegnen. Nur so kann intelligentes und innovationsgetriebenes, aber auch inklusives und nachhaltiges Wachstum gelingen.

Autoren

Dr. Andrä Gärber ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Markus Schreyer ist Referent in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9202, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Markus Schreyer, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Kontakt: wiso-argumente@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-818-3