

Ulrich Dolata

**Neujustierung und Gestaltungsperspektiven der staatlichen  
Technologie- und Innovationspolitik**

In:

Günter Feuerstein (Hg.), Strategien biotechnischer Innovation.  
Analysen, Konzepte und empirische Befunde

S. 31–66

## Impressum

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Die Online-Version dieser Publikation ist auf der Verlagswebseite frei verfügbar (*open access*). Die Deutsche Nationalbibliothek hat die Netzpublikation archiviert. Diese ist dauerhaft auf dem Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek verfügbar.

*Open access* über die folgenden Webseiten:

Hamburg University Press – <http://hup.sub.uni-hamburg.de>

Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek – <http://deposit.d-nb.de>

ISBN 978-3-937816-34-0 (Printausgabe)

© 2007 Hamburg University Press, Hamburg

Rechtsträger: Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky, Deutschland

Produktion: Elbe-Werkstätten GmbH, Hamburg, Deutschland

<http://www.ew-gmbh.de>

## Vorwort

Im letzten Jahrzehnt haben sich die Anstrengungen verstärkt, in der Region Hamburg einen tragfähigen Standort für moderne Biotechnologien zu etablieren. Dafür wurden Gebäude umgewandelt und neue Gebäude erstellt, Zentren gegründet, wie erst vor wenigen Jahren das Zentrum für Innovative Medizin (ZIM), und diverse Serviceeinrichtungen geschaffen. Zuvorderst gehört dazu die im Jahr 2004 gegründete NORGENTA, eine gemeinsame Einrichtung der Hansestadt Hamburg und dem Land Schleswig-Holstein zur Bildung eines norddeutschen *Life-Science-Clusters*. Darüber hinaus entstanden an verschiedenen Institutionen der Hansestadt ausgegründete Dienstleistungsunternehmen zur gezielten Förderung und Vermarktung biotechnischer Innovationen: so beispielsweise die ebenfalls im Jahr 2004 geschaffene MediGate GmbH, ein 100-prozentiges Tochterunternehmen des UKE (Universitätsklinikum Eppendorf), sowie das Qualifikationszentrum Life Sciences Hamburg, das im Rahmen der breiter aufgestellten Tu-Tech Innovation GmbH an der Universität Hamburg Harburg entstand. Die wachsende Intensität der Hamburger Biotechnologieförderung kann als Reflex auf den drastischen Einbruch neu gegründeter Biotechnologiefirmen gesehen werden, der sich in den Jahren zuvor vollzog. Zahlreiche hoffnungsfrohe Unternehmen verschwanden ungeachtet guter Konzepte und guter Technologien nach kurzer Zeit wieder von der Bildfläche. Vor diesem Hintergrund ergriffen wir im Wintersemester 2004/2005 die Gelegenheit, am Forschungsschwerpunkt Biotechnologie, Gesellschaft und Umwelt (BIOGUM) der Universität Hamburg die Vortragsreihe „Strategien biotechnischer Innovation“ anzubieten, um aus unterschiedlichen Perspektiven die Möglichkeiten, Probleme und Grenzen der Innovationssteuerung besser kennen zu lernen.

Die Texte des vorliegenden Bandes gehen auf Vorträge zurück, die von der Autorin/den Autoren im Rahmen dieses Kolloquiums gehalten wurden. Da eine Publikation ursprünglich nicht geplant war, bin ich der Autorin/den Autoren zu besonderem Dank für den Aufwand verpflichtet, der mit der Überarbeitung ihrer Vortragsmanuskripte verbunden war. Mein Dank gilt auch den Kolleginnen und Kollegen der BIOGUM-Forschungsgruppe Medizin/Neurowissenschaften an der Universität Hamburg, ohne deren Unterstützung die Vortragsreihe nicht zustande gekommen wäre. Besonders her-

vorheben möchte ich dabei das Engagement meiner Kolleginnen Prof. Dr. Regine Kolley und Dr. Ingrid Schneider, die mit ihren zahlreichen Diskussionsbeiträgen nicht nur den Veranstaltungen wichtige Impulse gaben, sondern durch ihre konstruktive Kritik auch zur Verbesserung meines Manuskripts beigetragen haben.

Günter Feuerstein  
Hamburg, im November 2006

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
Steuerungsversuche und Dynamik biotechnischer Innovationen .....	11
<i>Günter Feuerstein</i>	
1 „Per Aspera Ad Astra“? .....	11
2 Analysen und Konzepte .....	14
2.1 Makroökonomische Dimensionen der biotechnischen Innovation.....	14
2.2 Politikwissenschaftliche Forschung: Die Analyse von Innovationssystemen .....	16
2.3 Techniksoziologische Innovationsforschung .....	18
2.4 Regionalökonomische Standortanalyse .....	21
3 Zu den Beiträgen des vorliegenden Bandes .....	24
Literatur .....	26
Neujustierung und Gestaltungsperspektiven der staatlichen Technologie- und Innovationspolitik .....	31
<i>Ulrich Dolata</i>	
1 Diskurse und Kontroversen: Globalisierung, Mehrebenendifferenzierung und politische Technikgestaltung .....	31
2 Kontexte: Unfassbare Technologien, internationale Innovationsverläufe, irritierende Öffentlichkeit und politische Unübersichtlichkeiten .....	34
2.1 Unfassbare Technik .....	34
2.2 Internationale Ökonomie .....	36
2.3 Irritierende Öffentlichkeit .....	41
2.4 Ausdifferenzierte Politik .....	43
3 Architekturen: Europäische Integration, nationale Innovationssysteme und zwischenstaatliche Standortkonkurrenzen .....	44

3.1 Europäische Integration? .....	44
3.2 Nationale Innovationssysteme und zwischenstaatliche Standortkonkurrenzen .....	47
4 Profile:	
Neujustierungen nationaler Technologie- und Innovationspolitik .....	50
4.1 Grenzen des Staatseinflusses und der klassischen Forschungs- und Technologiepolitik .....	50
4.2 Konturen und Gestaltungspotenziale einer neujustierten Technologie- und Innovationspolitik .....	52
4.3 Erosion oder Transformation nationaler Politiken? .....	55
Literatur .....	58
 Innovationsregime der Biotechnologie im internationalen Vergleich .....	67
Herausforderungen und Probleme verwertungsorientierter Strategien <i>Daniel Barben</i>	
1 Einleitung .....	67
2 Innovationsregime der Biotechnologie in den USA .....	68
3 Innovationsregime der Biotechnologie in Deutschland .....	75
4 Innovation und Patentierung .....	78
5 Innovation und Bioethik .....	81
6 Internationale Politik und biotechnologische Innovation .....	84
7 Schluss .....	86
Literatur .....	88
 Genese und Entwicklung geförderter regionaler Innovationsnetzwerke .....	91
Fallbeispiele aus der Biotechnologie und der Medizintechnik <i>Oliver Pfirrmann</i>	
1 Einführung .....	91
2 Netzwerke, Cluster und regionale Innovation .....	94
3 Empirischer und förderpolitischer Hintergrund: Das InnoRegio-Programm .....	97

4 Regionale Netzwerke in der Biotechnologie und Medizintechnik:	
Die Fallstudien .....	101
4.1 Fallstudie „Regionales Innovationsnetzwerk in der Biotechnologie“ .....	102
4.1.1 Zur Netzwerkgenese .....	102
4.1.2 Institutionelle Ausgestaltung und Netzwerkmanagement .....	103
4.1.3 Zur Netzwerkentwicklung .....	105
4.2 Fallstudie „Regionales Innovationsnetzwerk in der Medizintechnik“ .....	109
4.2.1 Zur Netzwerkgenese .....	109
4.2.2 Institutionelle Ausgestaltung und Netzwerkmanagement .....	110
4.2.3 Zur Netzwerkentwicklung .....	113
5 Einbettung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen .....	115
Literatur .....	118
Effiziente Innovationspolitik und Managementkompetenz in der Biotechnologie .....	121
<i>Marianne Kulicke</i>	
1 Effiziente Innovationspolitik – Handlungsfelder, Bestimmungsfaktoren und Instrumente .....	121
1.1 Generelle Anforderungen an eine „effiziente“ Innovationspolitik – EU-Aktionsplan für Innovation .....	121
1.2 Bestimmungsfaktoren für das Entstehen von Innovationen und diese beeinflussende Politikbereiche .....	123
1.3 Instrumente einer Innovationspolitik .....	125
2 Aufriss der Politikbereiche, die Genese und Wachstum von Biotechnologieunternehmen tangieren .....	126
2.1 Strukturelle Merkmale der Biotechnologie .....	126
2.2 Für Biotechnologieunternehmen relevante Politikbereiche .....	127
3 Managementkompetenz in der Biotechnologie .....	129
4 Fazit .....	137
Literatur .....	138

Sozialkapital im Prozess biotechnischer Innovation .....	141
<i>Günter Feuerstein</i>	
1 Einleitung: Vernetzung als Sozialbeziehung .....	141
2 Sozialkapital – Varianten eines Konzepts .....	146
3 Sozialkapital im Prozess biotechnischer Innovation .....	153
4 Forschungsperspektiven .....	155
Literatur .....	159
Über die Beitragenden .....	163

# Neujustierung und Gestaltungsperspektiven der staatlichen Technologie- und Innovationspolitik

Ulrich Dolata

## 1 Diskurse und Kontroversen: Globalisierung, Mehrebenendifferenzierung und politische Technikgestaltung

Die Sicherung der technologischen Leistungsfähigkeit, die Förderung neuer Technologien und die Unterstützung von Innovationsprozessen gehören seit langem zum Kernbestand nationaler Technologie- und Innovationspolitiken. Was können sie heute noch leisten? Über welche Handlungsspielräume und Gestaltungsperspektiven verfügen sie angesichts einer signifikanten Internationalisierung der Innovationsverläufe und Ausdifferenzierung des Politikfeldes?

Diese Fragen werden seit circa 15 Jahren in Deutschland vor allem im Umfeld der politikwissenschaftlichen Technikforschung diskutiert (vgl. aus der deutschen Debatte Grimmer et al. 1992; Martinsen/Simonis 1995; Gerybadze et al. 1997; Grimmer et al. 1999; Simonis et al. 2001; Grande 2001). Am Beginn der Debatte stand eine klare Revision: Die über lange Zeit gepflegte „Konzeption des kohärenten und von außen in Wirtschaft und Gesellschaft intervenierenden Staates“ (Simonis 1992: 18) und mit ihr die „Vorstellung, der Staat würde den technischen Fortschritt gar ‚steuern‘“ (Meyer-Krahmer 1999: 45) – ein Staatsverständnis, das in der Planungs- und Reform euphorie der 70er Jahre sehr populär war (vgl. zum Beispiel Hauff/Scharpf 1975) – ist in den 80er Jahren von der Realität verworfen und in den 90er Jahren auch von der Technikforschung zu den Akten gelegt worden.

Stattdessen wird seither dreierlei betont:

1. Erstens sei der Staat im technologischen Geschehen nur ein Mitspieler neben gewichtigen anderen, der in seiner Entscheidungsfindung überdies systematisch auf die Expertise und verhandlungsorientierte Abstimmungsprozesse mit außerstaatlichen Akteuren – insbesondere mit der Wirtschaft und der Wissenschaft – angewiesen sei. Die Konzeption eines in technologie- und innovationspolitischen Entscheidungen autonomen und anordnenden Staates wurde zugunsten der Idee eines – wahlweise – kooperativen, interaktiven, lernenden oder verhandelnden Staates fallen gelassen.
2. Damit ging zweitens eine mehr oder minder ausgeprägte Rücknahme staatlicher Gestaltungsansprüche einher. Der Staat sei nicht in der Lage, zunehmend komplexe technologische Innovationsprozesse zu planen und zu steuern, sondern könne bestenfalls Rahmenbedingungen für in wachsendem Maße selbstorganisierte außerstaatliche Forschungs- und Innovationsaktivitäten setzen. Die Idee einer Kontextsteuerung, die über „weiche“ Instrumente Anreize für Wirtschaft und Wissenschaft anbietet und kooperativ erarbeitet wird, hat folgerichtig das Konzept einer aktiven und interventionistischen Technologie- und Innovationspolitik abgelöst.
3. Drittens schließlich wird allenthalben betont, dass die Binnenkomplexität des Politischen in den vergangenen zwei Jahrzehnten zugenommen habe und also nationale Politiken mit der Europäisierung und Regionalisierung ihre Exklusivität als steuernde (besser: mitgestaltende) Zentren der Technologie- und Innovationspolitik verloren hätten. Der analytische Blick hat sich dementsprechend verschoben: Von der lange Zeit vorherrschenden Fixierung auf nationale Technologie- und Innovationspolitiken hin zur Untersuchung der Europäisierung und Mehrebenenverflechtung dieses Politikfeldes.

Unterhalb der Oberfläche dieser stilisierten Fakten beginnen die Kontroversen. Dies gilt insbesondere für die zwei Fragen, deren Diskussion im Zentrum dieses Aufsatzes steht.

Zum einen ist dies die Frage nach der Rollen- und Kompetenzverteilung der politischen Instanzen im Rahmen des Mehrebenensystems. Unterminieren und ersetzen die Europäisierung und Regionalisierung innovationspolitischer Aktivitäten sukzessive nationalstaatliche Politikansätze? Oder bleibt die nationalstaatliche die dominante Politikebene im Rahmen eines evolu-

ten Mehrebenensystems (vgl. zum Beispiel die Diskussionen bei Braczyk et al. 1998; Kuhlmann 2001; Behrens 2002; Edler et al. 2003; Edler/Kuhlmann 2005)? Normativ gewendet: Ist eine „much stronger, more focused and integrated policy for industry and technology“ im Rahmen der Europäischen Union notwendig, um den Herausforderungen der Globalisierung und der Technologiekonkurrenz zu führenden außereuropäischen Ländern gerecht zu werden (Chesnais et al. 2000, hier: 249, auch: EU-Commission 2000)? Oder basiert die technologische Wettbewerbsfähigkeit Europas auch heute in erster Linie auf den infrastrukturellen Voraussetzungen und der Leistungsfähigkeit ihrer führenden Mitgliedstaaten, die dann vornehmlich auch dort politisch zu gestalten wären?

Wenn Letzteres wie in diesem Aufsatz bejaht wird, dann stellt sich zum anderen die Frage nach den Handlungsspielräumen und Gestaltungspotenzialen des Nationalstaates unter veränderten, vor allem durch Internationalisierungsprozesse geprägten Rahmenbedingungen. Sind wir Zeugen einer durch die Globalisierung von Wissen, Technologie, Märkten und industriellen Aktivitäten vorangetriebenen „Ortlosigkeit“ von Innovationszusammenhängen und einer „Auflösung der nationalstaatlich organisierten Gesellschaften“ (Willke 2001, hier: 110, auch etwa: Ohmae 1990, 1995; Cairncross 1997)? Oder lassen sich trotz Internationalisierung auch heute distinkte Innovationsräume im Rahmen je spezifischer nationaler Politik- und Innovationssysteme identifizieren (vgl. zum Beispiel Porter 1989; Nelson 1993; Mowery/Nelson 1999)? Und: Kann eine readjustierte nationale Technologie- und Innovationspolitik gestaltungsfähig bleiben (vgl. Gerybadze et al. 1997; Meyer-Krahmer 1999; Archibugi/Iammarino 1999)? Oder haben die Veränderungen der vergangenen zwei Jahrzehnte zu einer nachhaltigen „Erosion des staatlichen Steuerungspotentials in der Forschungs- und Technologiepolitik“, der ihre Adressaten abhanden gekommen sind, geführt (Grande 1994; 2001b)?

Ich werde diesen Fragen in drei Schritten nachgehen: Zunächst skizziere ich die meines Erachtens wesentlichen strukturellen Veränderungen des Technisierungs- und Innovationsprozesses der vergangenen zwei Jahrzehnte und deren Rückwirkungen auf die staatliche Technologie- und Innovationspolitik. Daran anschließend werde ich vor dem Hintergrund der im Jahr 2000 gestarteten EU-Initiative zu einer „European Research Area“ das Verhältnis von nationaler und europäischer Politik ausloten – und begründen, warum im hier interessierenden Politikfeld eine signifikante Verlagerung

politischer Kompetenzen und Ressourcen von der nationalen auf die europäische Ebene bislang nur ansatzweise zu beobachten ist. Vor diesem Hintergrund werde ich schließlich mit Blick auf die Bundesrepublik erörtern, mit welchen neuen Ansätzen und Instrumenten die nationale Technologie- und Innovationspolitik auf die veränderten Rahmenbedingungen reagiert und über welche Gestaltungspotenziale sie dabei verfügt.

## 2 Kontexte:

Unfassbare Technologien, internationale Innovationsverläufe, irritierende Öffentlichkeit und politische Unübersichtlichkeiten

Seit den 80er Jahren sind die staatlichen Technologie- und Innovationspolitiken der hoch entwickelten Länder in der Tat mit gravierend veränderten Rahmenbedingungen und Handlungsanforderungen konfrontiert. Vier wesentliche Prozesse sind meines Erachtens dafür verantwortlich, die im Folgenden mitsamt ihren Rückwirkungen auf die Politik skizziert werden.

### 2.1 Unfassbare Technik

Die wissenschaftlich-technische Basis der führenden Industrieländer selbst hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten grundlegend verändert. Dies ist vor allem dem rasanten Vordringen neuer Informations- und Kommunikationstechniken geschuldet, deren universelle Verwendungsmöglichkeiten tiefgreifende Restrukturierungsprozesse in nahezu allen Bereichen der Ökonomie und Gesellschaft angestoßen haben. Daneben gewinnen vor allem mit der Biotechnologie und den Life Sciences, aber auch etwa mit der Mikro- und Nanotechnologie weitere neue und wissensintensive Querschnittstechnologien sukzessive an praktischer und ökonomischer Bedeutung.

Typisch für diese neuen Querschnittstechnologien sind (vgl. Dolata 1992, 2003)

- ihr dynamischer und fluider Status: Sie haben enorme, oft allerdings kaum verlässlich antizipierbare Entwicklungs- und Anwendungspotenziale und bergen für alle Beteiligten zum Teil extreme Unsicherheiten;

- ihr in vielen Bereichen dezentraler und fragmentierter Charakter: Sie entstehen, anders als klassische Großtechnologien, an zahlreichen Orten, werden von einer großen Zahl beteiligter Akteure vorangebracht und in zahllosen Zusammenhängen zum Teil sehr spezifisch verwendet;
- ihr wissensbasiertes und disziplinübergreifendes Profil: Sie sind in aller Regel wissensintensiv und multidisziplinär, erfordern einen intensiven Austausch zwischen Industrie und Wissenschaft und haben den Trend zu einer Akademisierung auch der industriellen Forschung und Entwicklung befördert;
- ihre Staatsferne: Sie entwickeln sich, anders als klassische Großtechniken, vornehmlich marktförmig und werden vor allem von privaten Unternehmen, industriellen und industriell-akademischen Kooperationsflechten getragen; schließlich
- ihre internationale Dimension: Die Innovationsverläufe und -konkurrenzen sind in diesen neuen High-Technology-Sektoren weit stärker als früher international miteinander verzahnt.

Schon diese typischen Merkmale der neuen Technikfelder haben beträchtliche Konsequenzen für die staatliche Politik. Deren direkter Einfluss auf neue technologische Dynamiken und Entwicklungsrichtungen ist gering. Anders als bei der Förderung von Großtechnologien tritt der Staat in diesen Fällen weder als unabhkömmlicher Finanzier und Garant kapital- und organisationsintensiver Großprojekte noch als exklusiver Abnehmer dieser Technologien auf. Und er hat es in den meisten Fällen nicht mehr mit einer überschaubaren Zahl gut eingeführter Akteure aus Industrie und Wissenschaft zu tun. Technikentwicklung und -nutzung werden in den neuen Gebieten vornehmlich im Rahmen selbstorganisierter Prozesse vorangebracht, die von den Aktivitäten und Bewegungsformen einer großen Zahl heterogener außerstaatlicher Akteure und fluider Netzwerke getragen und geprägt werden.

Auch unter diesen Bedingungen wird eine aktiv gestaltende staatliche Politik nicht obsolet. Sie ist mit keineswegs trivialen neuen Handlungsanforderungen konfrontiert, die nur durch sie eingelöst werden können – etwa mit neuartigen rechtlichen Regelungsbedarfen (zum Beispiel im Umfeld der Gentechnik, der Softwareentwicklung oder des Internet), mit veränderten Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktanforderungen, mit Restrukturierungserfordernissen der Wissenschaftssysteme oder mit den durch

neue Technologien angestoßenen Veränderungen regionaler und sektoraler Industriestrukturen.

Staatliche Rahmensetzungen welcher Art auch immer – Forschungsprogramme, Rechtsetzungen, bildungs- und wissenschaftspolitische oder wirtschafts-, innovations- und regionalpolitische Initiativen – lassen sich in diesen wissensintensiven, dezentralen und staatsfernen Technikfeldern, deren komplexe und eigendynamische Entwicklung von der Politik allein kaum noch überblickt, geschweige denn gezielt gesteuert werden kann, allerdings nur noch in systematischer Abstimmung mit den involvierten außerstaatlichen Akteuren konzipieren und umsetzen, wenn sie nicht ins Leere laufen sollen. Dementsprechend haben sich die Abhängigkeiten der fachlich und konzeptionell oft überforderten Politik von externer Beratung, Expertise und Einflussnahme erneuert: Der kooperative und verhandelnde Staat hat in der Technologie- und Innovationspolitik auch jenseits machtbasierter externer Einflussnahmen eine starke objektivierbare, den typischen Merkmalen der neuen Technologien selbst geschuldete Grundlage. Er steht dabei vor der Herausforderung, über die klassischen Formen korporatistischer (oder klientelistischer) Abstimmung mit den mächtigen Großunternehmen, Wirtschafts- und Wissenschaftsverbänden hinausgehend auch die Expertise und Ressourcen neuer Akteure (zum Beispiel von Start-up-Firmen) systematisch in die politische Beratung, Aushandlung und Entscheidungsfindung zu integrieren.

## 2.2 Internationale Ökonomie

Darüber hinaus sind die staatlichen Technologie- und Innovationspolitiken mit gravierenden Veränderungen der industriellen Innovationsaktivitäten und -muster konfrontiert. Drei neue Trends sind in diesem Zusammenhang für die strategische Grundausrichtung der Politik besonders relevant: Die sukzessive Internationalisierung der Innovationsaktivitäten insbesondere der Großunternehmen, die zunehmende Kooperationsorientierung der Unternehmen vor allem in neuen High-Technology-Sektoren sowie die Etablierung von technologieorientierten Start-up-Firmen als neuem Unternehmenstyp des Innovationsprozesses.

Als ein erster Trend hat die Internationalisierung der industriellen Innovationstätigkeit, vor allem die internationale Ausdifferenzierung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (F&E) der Unternehmen, in den ver-

gangenen zwei Jahrzehnten signifikant zugenommen. Dieser Trend ist sowohl quantitativ als auch qualitativ besonders in wissensintensiven neuen Technologiefeldern (wie zum Beispiel der Biotechnologie und Pharmazie, der Computer-, Informations- und Halbleitertechnik) bedeutsam. Die in diesen Bereichen tätigen deutschen Unternehmen verwenden mittlerweile nicht nur einen beträchtlichen Teil ihrer F&E-Aufwendungen im Ausland – die ausländischen F&E-Aufwendungen der deutschen Chemie- und Pharmaindustrie zum Beispiel machen mittlerweile gut 40 % ihrer gesamten F&E-Aufwendungen aus; für Großunternehmen wie Siemens oder DaimlerChrysler gilt Ähnliches (vgl. BMBF 2002a: 123–138; Belitz 2004: 18–25).<sup>1</sup> Überdies betreiben sie dort zunehmend Spitzenforschung in konzern-eigenen Forschungs- und Entwicklungszentren – und führen nicht mehr vornehmlich nachträgliche Entwicklungsarbeiten aus, mit denen im Heimatland entwickelte Produkte und Verfahren lediglich an die spezifischen Erfordernisse der jeweiligen Zielmärkte angepasst werden (vgl. Gerybadze et al. 1997; Meyer-Krahmer 1999; Hack 1998; für die Biotechnologie Dolata 1996).

Gleichwohl kann in diesem Zusammenhang von einer „durch Örtlichkeit nicht mehr bestimmten Wirtschaftsgesellschaft“ (Willke 2001: 37), einer „Borderless World“ (Ohmae 1990) oder einem „Death of Distance“ (Cairncross 1997) keine Rede sein – auch nicht als Prognose für die nähere Zukunft. Internationalisierung meint auch in wissensintensiven High-Technology- und Dienstleistungssektoren, in denen die internationale Ausdifferenzierung der industriellen F&E-Kapazitäten mittlerweile beachtliche Dimensionen angenommen und zu einer erkennbaren Relativierung der *home base* der führenden Unternehmen geführt hat, vor allem Clusterbildung, also eine starke (und zunehmende) regionale Konzentration der entsprechenden Aktivitäten und Kapazitäten auf sehr wenige internationale

---

<sup>1</sup> Der Grad der Internationalisierung industrieller F&E-Aktivitäten ist allerdings unterschiedlich weit fortgeschritten. Im deutschen Maschinenbau zum Beispiel betrug der Anteil der ausländischen F&E-Aufwendungen an den gesamten (in- und ausländischen) F&E-Aufwendungen der Branche in 2001 erst 11 %; in der deutschen Wirtschaft insgesamt lag der entsprechende Anteil im selben Jahr bei knapp 27 % (berechnet nach Belitz 2004: 22 [Tab. 4–2]). Der deutlich überwiegende Teil der F&E-Aufwendungen deutscher Unternehmen wird also nach wie vor im Inland verwendet.

Spitzenzentren der Forschung und *Lead Markets* (vgl. Feldman 1994; Patel 1995; Gerybadze et al. 1997; Heng/Schaaf 2002; Carlsson/Mudambi 2003). Mit dem Schlagwort der Globalisierung lässt sich dieser komplexe Zusammenhang nicht adäquat erfassen. Stattdessen ist es sinnvoller, von einem sukzessiven, sehr selektiven und auf wenige Standorte konzentrierten industriellen Internationalisierungsprozess zu sprechen. Internationalisierung und regionale Konzentration der Aktivitäten bilden keinen Gegensatz, sondern sind zwei Seiten derselben Medaille.

Ein zweiter bemerkenswerter Trend der 90er Jahre, der sich parallel und komplementär zu den scharfen, zunehmend international ausgetragenen industriellen Innovationskonkurrenzen herausgeschält hat, ist die zum Teil sprunghafte Zunahme technologisch motivierter industrieller Kooperationsbeziehungen, die ebenfalls vor allem in Sektoren der Spitzentechnologie anzutreffen ist. Neben dem Zukauf externer F&E-Kapazitäten im Zuge von Akquisitionen und dem Ausbau der konzerninternen F&E-Kapazitäten (vgl. Pavitt/Patel 1999; Enquete-Kommission 2001: 56–59) haben sich Kooperationen zu einem wichtigen strategischen Ansatzpunkt entwickelt, mit dem die Unternehmen auf technologische Umbrüche und neue Konkurrenzkonstellationen reagieren: Angesichts der Unsicherheiten, des Querschnittcharakters und der Multidisziplinarität vieler technischer Entwicklungsprozesse lässt sich die industrielle Innovationstätigkeit heute auch in den Großunternehmen nicht mehr allein über den Aufbau starker Inhouse-Kapazitäten organisieren, sondern bedarf der systematischen Ergänzung durch häufig allerdings fluide, zeitlich befristete und instabile innerindustrielle beziehungsweise akademisch-industrielle Kooperationszusammenhänge (vgl. Hagedoorn 1996; Hagedoorn et al. 2000; Etzkowitz/Leydesdorff 1997, 2000). Trendsetter kooperationsorientierter Strategien, die einen dezidiert internationalen Zuschnitt aufweisen (vgl. OECD 2000: 106), sind die Pharmakonzerne: Bis in die 80er Jahre fast ausschließlich inhouseorientiert, investieren sie mittlerweile zwischen 25 und 30 % ihrer Forschungsaufwendungen in solche externen Partnerschaften (vgl. Dolata 2003: 175–243).

Ein dritter Trend kommt hinzu: Forschungsintensive und technologieorientierte Start-up-Firmen, lange Zeit ein vornehmlich US-amerikanisches Phänomen, haben sich in den 90er Jahren auch in Westeuropa neben international tätigen Großunternehmen als eigenständiger Unternehmenstyp etablieren können, der aus dem industriellen Innovationsprozess nicht mehr

wegzudenken ist. An klassischen ökonomischen Kennziffern (wie Umsatz, Gewinn, Arbeitsplätze) gemessen ist dieser Unternehmenssektor irrelevant. Betrachtet man allerdings seine qualitative Bedeutung in industriellen Innovationsprozessen, dann ergibt sich ein anderes Bild: New Entrants sind oft die Pioniere und frühen Impulsgeber, die die kommerzielle Nutzung neuer technologischer Möglichkeiten anstoßen – und nicht die saturierten Großunternehmen. Die Entwicklung des PC und seiner Betriebssysteme, die kommerzielle Nutzung der Biotechnologie oder des Internet sind nicht von Großunternehmen auf den Weg gebracht worden, sondern von neugegründeten Start-up-Firmen (vgl. Ichbiah/Knepper 1991; Dolata 1996; Mowery/Nelson 1999; BRIE-IGCC E-economy Project 2001).

Damit werden die Großunternehmen allerdings keineswegs von einer start-up-basierten New Economy auf die Plätze verwiesen. Nur ein sehr geringer Teil kleiner Firmen betreibt Spitzenforschung, ist innovativ und mit Neuentwicklungen auf dem Markt erfolgreich. Die weit überwiegende Mehrzahl dieser Firmen ist dagegen nicht in der Lage, eine eigene Forschung und Entwicklung zu unterhalten (vgl. Parker 1999). Überdies konzentrieren sich die industriellen F&E-Aufwendungen heute stärker als früher bei den großen forschenden Unternehmen – in Deutschland entfallen circa 80 % aller industriellen F&E-Ausgaben auf Großunternehmen (mit über 5 000 Beschäftigten (vgl. Legler et al. 2004: 15–24; BMBF 2003: 41 f.)). Diese sind in der Regel ohne größere Probleme in der Lage, technologisch erfolgreiche Start-up-Firmen als externe Impulsgeber für ihre eigenen Projekte zu nutzen, in Kooperationen einzubinden oder aufzukaufen.

Erst vor diesem Hintergrund lässt sich das spezifische Gewicht technologieorientierter Start-up-Firmen im Innovationsprozess bestimmen: Die wenigen innovativen Kernfirmen dieses Unternehmenstyps stimulieren als risikobereite, forschungsintensive und nach unkonventionellen Verwertungsmöglichkeiten suchende Einheiten nicht nur den industriellen Innovationsprozess selbst, sondern sind zugleich zu wichtigen externen Impulsgebern und flexibel handhabbaren Kooperationspartnern der Großindustrie geworden (vgl. Dolata 2000). Dementsprechend gilt die Präsenz und regionale Bündelung leistungs- und kooperationsfähiger Start-up-Firmen heute in allen hoch entwickelten Ländern als relevantes und zu förderndes Strukturelement, das deren Attraktivität in der Konkurrenz der Standorte mitbestimmt.

Die hier skizzierten ökonomischen Trends – Internationalisierung, Kooperationsorientierung, Ausdifferenzierung der industriellen Akteure – wirken wiederum auf die Koordinaten der staatlichen Technologie- und Innovationspolitik zurück:

Mit den beschriebenen Trends hat sich der vormals enge Zusammenhang von (groß-)industrieller Technikentwicklung, nationalen Referenzrahmen und nationalstaatlichen Politiken zwar nicht aufgelöst, aber doch erkennbar gelockert. Der Staat hat es zwar auch noch, aber nicht mehr ausschließlich, mit einer überschaubaren Zahl heimischer Konzerne und Mittelständler als Adressaten seiner Politik zu tun. Er hat heute vielmehr politische Anreize und Rahmenbedingungen für die Standortwahl zunehmend international operierender heimischer wie ausländischer Großunternehmen zu schaffen, für die sich traditionelle nationale Bindungen zum Teil erkennbar relativiert haben. Er hat überdies Förderstrategien für neue, instabile und verbandspolitisch oft kaum visible Sektoren junger Technologiefirmen zu entwickeln, deren Bedeutung sowohl für den Innovationsprozess selbst als auch als Standortfaktor zugenommen hat. Und er hat dem Umstand Rechnung zu tragen, dass industrielle Innovationsprozesse heute nicht mehr von einzelnen Unternehmen getragen werden, sondern zunehmend im Rahmen weitgehend selbstorganisierter, oft über nationale Zusammenhänge hinausreichende industrielle Kooperationsbeziehungen stattfinden. Unter diesen Bedingungen stößt eine Konzentration der staatlichen Politik auf die Förderung und Protektion nationaler Champions ebenso an Grenzen wie Versuche einer Abschottung des eigenen Standorts und der autonomen Entwicklung eigener Stärke.

Darüber hinaus werden durch die skizzierten Internationalisierungsprozesse, die sich als internationale Ausdifferenzierung bei gleichzeitig starker regionaler Bündelung der industriellen Innovationsaktivitäten darstellen, nationale (und auch regionale) Standorte heute weit stärker als früher nicht nur miteinander verzahnt, sondern zugleich in ausspielbare Konkurrenzverhältnisse zueinander gesetzt. Dies wirkt in hohem Maße handlungsprägend und -fokussierend auf die staatlichen Technologie- und Innovationspolitiken zurück. Deren zentrale, alle anderen Ambitionen auf die Plätze verweisende Handlungsmaxime lautet unter diesen Bedingungen: „Es müssen im eigenen Land Rahmenbedingungen und Anreize geschaffen werden, die angesichts des herrschenden Standortwettbewerbs ausländische Wissenschaftler und Forschungsabteilungen von Industrieunternehmen dazu be-

wegen, im eigenen Land aktiv zu werden beziehungsweise mit Akteuren aus dem eigenen Innovationssystem zu kooperieren“ (Edler/Boekholt 2001: 7). Der kooperative Verhandlungsstaat ist vor diesem Hintergrund als mit anderen Ländern konkurrierender Wettbewerbsstaat zu präzisieren: Er hat nicht einfach effektive und diskursiv zu ermittelnde Initiativen und Regelungen auf den Weg zu bringen, sondern zusammen mit außerstaatlichen Akteuren in erster Linie nach wettbewerbs- und standortfördernden Lösungen zu suchen und diese gesellschaftlich zu vermitteln (vgl. Jessop 2002).

### 2.3 Irritierende Öffentlichkeit

Auch die gesellschaftliche Perzeption und Aneignung neuer Techniken hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten bemerkenswert gewandelt. Nahezu jede neue Technik wird heute als ambivalent wahrgenommen, auf die eine oder andere Weise öffentlich diskutiert und eigenwillig genutzt (vgl. Bauer 1995; Bauer/Gaskell 2002).

Typisch ist, dass sowohl das gesellschaftliche Unbehagen an neuer Technik als auch die eigenwillige Nutzung neuer technischer Angebote heute nicht mehr nur von klar fokussierten und gut organisierten Massenbewegungen (wie etwa im Rahmen der Anti-AKW- oder der Ökologiebewegung der 70er und 80er Jahre) oder Verbänden (wie zum Beispiel Verbraucher- oder Umweltschutzorganisationen) getragen, sondern oft von nichtorganisierten und kaum institutionalisierten kollektiven Akteuren vorgebracht wird (vgl. im Folgenden Dolata 2003: 31–33). Dies sind Bürger und Wähler, Nutzer und Verbraucher, die als Individuen bedeutungslos und als Organisationen nichtexistent sind, die jedoch dann, wenn sie wie auch immer motivierte, als Massenphänomen auftretende gemeinsame Problemperzeptionen oder Nutzungspräferenzen ausbilden, nicht mehr bloß passive Adressaten neuer technischer Angebote bleiben, sondern zu aktiven Einflussfaktoren auf Technisierungsprozesse oder technikbezogene politische Regelungsbedarfe werden können.

In konsumfernen und öffentlich wenig beachteten Technikfeldern spielen nichtorganisierte kollektive Akteure in der Regel keine nennenswerte Rolle. In neuen konsumnahen Alltagstechniken (wie zum Beispiel vielen Anwendungen neuer Informations- und Kommunikationstechniken) oder gesellschaftlich kontrovers beurteilten Technikfeldern (wie zum Beispiel der Gentechnik) können sie dagegen auch ohne formalen Organisationshin-

tergrund Einfluss auf die industrielle Technikentwicklung und die technologopolitische Ausgestaltung ihrer Rahmenbedingungen nehmen:

Zum einen tun sie dies als eigenwillige Nutzer und selektierende Konsumenten neuer technischer Angebote. Für viele neue informations- und medientechnische Angebote zum Beispiel ist es nicht nur charakteristisch, dass „die Nutzer einen nennenswerten Einfluss ausüben, indem sie sich die Technik anders als erwartet aneignen, sie umnutzen“ (Kubicek 1997: 216). Sie nutzen sie zudem sehr selektiv und beeinflussen mit ihren Nutzungsmustern und -präferenzen die Diffusionsdynamiken, das Scheitern oder den (teils unerwarteten) Erfolg entsprechender Anwendungen – man denke etwa an die für alle Beteiligten überraschend schnelle und flächendeckende Etablierung des Mobiltelefons als neuem Massenkommunikationsmittel oder an den ebenso unerwarteten Selbstläufer nichtkommerzieller Internet-Musiktauschbörsen, der die Konzerne der Musikindustrie in eine ernste Krise gestürzt hat.

Zum anderen agieren sie als technikskeptische Bürger, die neue wissenschaftlich-technische Entwicklungsrichtungen mehrheitlich und stabil nicht (oder nur eingeschränkt) akzeptieren. Dies ist zum Beispiel in wichtigen Teilbereichen der neuen Biotechnologie, namentlich der grünen Gentechnik zu beobachten, die von einer (wodurch auch immer motivierten) hohen und anhaltenden gesellschaftlichen Inakzeptanz geprägt wird. In derartigen Fällen treten nichtorganisierte kollektive Akteure nicht so sehr als eigenwillige und selektive Nutzer, sondern als zum Teil sehr grundsätzliche Bedenken-träger und sich verweigernde Konsumenten in Erscheinung (Hampel/Renn 1999).

Beides kann nicht nur die Industrie unter einen beträchtlichen Anpassungsdruck setzen. Auch die Politik gerät damit in eine prekäre Situation gegenläufiger Anforderungen. Sie steht nicht nur unter einem wachsenden, vor allem der ökonomischen Internationalisierung geschuldeten Druck, Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität des Forschungs- und Innovationsstandorts zu ergreifen. Sie hat es heute zudem mit einer aufgeklärten Öffentlichkeit zu tun, die technologischen Fortschritt nicht mehr per se akzeptiert, sondern neue Techniken kontrovers diskutiert, eigenwillig nutzt und zum Teil auch zurückweist. Die Politik ist in diesem Zusammenhang nicht nur als Förderin attraktiver Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und Wissenschaft am eigenen Standort, sondern zugleich als Moderatorin gesellschaftlicher Technikkontroversen gefordert.

Und sie hat darüber hinaus insbesondere in kontrovers beurteilten und mit (potenziellen) Risiken behafteten Technikfeldern für Transparenz, hohe Sicherheitsstandards, Verbraucherschutz und Bürgerbeteiligung an umstrittenen Vorhaben zu sorgen, wenn sie nicht politische Legitimationsprobleme heraufbeschwören will.

## 2.4 Ausdifferenzierte Politik

Ein vierter Aspekt des Wandels schließlich kommt hinzu und betrifft die veränderten Architekturen des Politischen selbst, auf die ich im folgenden Abschnitt ausführlicher zu sprechen komme.

Seit Anfang der 80er Jahre haben sich in Europa die politischen Instanzen und Ebenen, auf denen Technologie- und Innovationspolitik betrieben wird, selbst ausdifferenziert – insbesondere in Gestalt einer eigenständigen europäischen Forschungs-, Technologie- und Rechtsetzungspolitik, die sich seither als Parallelstruktur zu den Politiken der Mitgliedstaaten entwickelt sowie in Form subnationaler technologiepolitischer Initiativen, die vor allem anderen auf die Etablierung und Förderung national wie international konkurrenzfähiger regionaler Technologie-Cluster zielen. Damit hat sich die zuvor unangefochtene Dominanz und Exklusivität nationaler Akzentsetzungen und Zentren der Technologie- und Innovationspolitik zugunsten einer Koexistenz und Koevolution verschiedener politischer Regulierungs- und Entscheidungsebenen relativiert.

Was aber heißt Koexistenz und Koevolution? An welchen Orten, mit welchen Kompetenzen und Ressourcen wird Technologie- und Innovationspolitik unter den Bedingungen von Internationalisierung und Mehrebenenendifferenzierung tatsächlich betrieben? Im folgenden Abschnitt werfe ich zunächst einen Blick auf den Stand und die Perspektive des europäischen Integrationsprozesses in diesem Politikfeld und begründe daran anschließend, warum der nationalen Politikebene in diesem Fall nach wie vor eine hervorgehobene Bedeutung zukommt.

### 3 Architekturen: Europäische Integration, nationale Innovationssysteme und zwi- schenstaatliche Standortkonkurrenzen

#### 3.1 Europäische Integration?

Ohne Zweifel hat sich die Europäische Union in den vergangenen zwanzig Jahren auch in der Technologie- und Innovationspolitik sukzessive als wichtiger neuer Akteur etabliert – und zwar auf zwei wesentlichen Ebenen: Im Bereich der technologiebezogenen Rechtsetzung sowie mit eigenen technologie- und innovationspolitischen Programmen und Initiativen.

Eine nachhaltige Verlagerung der Politikfindung von der nationalen auf die europäische Ebene ist vor allem im Bereich der technologiebezogenen Rechtsetzung (zum Beispiel Gentechnik- und Chemikalienrecht, Internetregulierung, Software-Patentierung) festzustellen, deren Harmonisierung ähnlich wie diejenige von Normen und Standards eine wichtige allgemeine Forschungs-, Produktions- und Vermarktungsvoraussetzung bildet und die als Etablierung international verlässlicher Spielregeln des Innovationsprozesses seit Ende der 80er Jahre mit Nachdruck vorangetrieben wird. Rechts- und Planungssicherheit werden zunehmend international gewährleistet; die Verhandlungen und Entscheidungen zur rechtlichen Rahmung neuer Technologien finden heute maßgeblich auf der europäischen (und auch der internationalen) Ebene statt. Auch sie bleiben allerdings eingefasst in ein Politikfindungssystem, in dem nationale Initiativen oder Blockadehaltungen, nationale Verbandspolitiken und nationale Diskurse eine gewichtige Rolle spielen und über oft konfliktreiche und mit politischem Druck versehene Verhandlungen immer wieder miteinander abgeglichen werden müssen (vgl. Dolata 2003a; Hampel 2005; Jacob/Volkery 2005).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Die politischen Auseinandersetzungen um die rechtliche Rahmung der Gentechnik seit Anfang der 90er Jahre zeigen dies beispielhaft (vgl. Dolata 2003a). Die Rechtsetzungskompetenzen haben sich nicht nur auf diesem Gebiet seit Ende der 80er Jahre von der nationalen auf die europäische Ebene verschoben. Dies ist allerdings keineswegs mit einem nachhaltigen Einflussverlust nationaler Instanzen, Akteure und Diskurse einhergegangen. Zum einen haben die Regierungen (oder die federführenden Ministerien) der Mitgliedstaaten nicht nur unter dem Druck ihrer nationalen Industrie- und Wirtschaftsverbände, sondern auch beein-

Eine derart signifikante Verlagerung ist in der Technologie- und Innovationspolitik selbst dagegen bislang nicht zu erkennen – auch nicht im Ergebnis der in 2000 von der Europäischen Kommission gestarteten Initiative zur Herausbildung einer „European Research Area“ (vgl. EU-Commission 2000). Die Europäische Union hat sich seit Anfang der 80er Jahre zwar auch als eigenständiger technologie- und innovationspolitischer Akteur fest etabliert (vgl. Peterson/Sharp 1998; Borrás 2003): Sie hat ihre technologie- und innovationspolitischen Aktivitäten beträchtlich ausgeweitet und legt seither als Kernaktivität mehrjährige Forschungsrahmenprogramme mit wachsendem Finanzvolumen auf – das 6. Forschungsrahmenprogramm hat für die Jahre 2002 bis 2006 ein Gesamtbudget von 17,5 Milliarden Euro (vgl. BMBF 2002c: 6–11) –, mit denen sie vor allem die anwendungsorientierte Förderung neuer Schlüsseltechnologien sowie die stärkere europäische Vernetzung von Forschungsakteuren, -institutionen und -regionen verfolgt.

Sie kann allerdings schon in quantitativer Betrachtung nicht mit den entsprechenden Aufwendungen der großen Mitgliedstaaten mithalten: Insgesamt entspricht das jährliche Budget der EU-Rahmenprogramme derzeit lediglich knapp 6 % der öffentlichen F&E-Ausgaben ihrer Mitgliedstaaten (vgl. Rammer et al. 2004: 170), von denen wiederum etwa drei Viertel auf Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien entfallen (vgl. BMBF 2002: 338). Die begrenzten Mittel der EU sind für kleinere (und schwächere) Mitgliedstaaten zum Teil sehr bedeutsam geworden, beeinflussen die Innovationssysteme und Politiken der führenden Länder dagegen nur marginal (vgl. Pavitt 1998).

Wichtiger für die Gesamteinschätzung der Technologie- und Innovationspolitik der EU im Verhältnis zu den nationalen Politiken der großen Mitgliedstaaten ist allerdings ihre qualitative Bewertung. Die EU-Kom-

---

flusst von in der Regel spezifisch nationalen Konfliktkonstellationen um das Technikfeld immer wieder mit eigenen Initiativen in den Politikfindungsprozess auf der EU-Ebene eingegriffen oder sich bewusst über gemeinschaftliches Recht hinweggesetzt. Zum anderen wurde auch die Politik der europäischen Lobbyorganisationen stark geprägt von ihren großen nationalen Interessenverbänden, in denen sich die politischen Kompetenzen bündelten. Und schließlich hatten auch die gesellschaftlichen Kontroversen um die europäische Vereinheitlichung der gentechnikbezogenen Rechtsetzung eine starke nationale Basis.

mission selbst hat in 2000 eine solche Bewertung vorgelegt und dort bilanziert, Europa sei geprägt von einer „fragmentation, isolation and compartmentalisation of national research efforts and systems and the disparity of regulatory and administrative systems“: „It cannot be said that there is today a European policy on research. National research policies and Union policy overlap without forming a coherent whole.“ Und weiter: „Above the European research effort as it stands today is no more than the simple addition of the efforts of the 15 Member States and the Union“ (EU-Commission 2000: 7). Insbesondere war es der EU trotz mehrerer Anläufe bis dahin nicht gelungen, einen Binnenmarkt für Forschung in Europa zu etablieren, als wirkmächtige koordinierende Instanz die regionalen, nationalen und europäischen Politikansätze zu strukturieren und aufeinander abzustimmen oder gar eine kohärente, für die Mitgliedstaaten verbindliche europäische Technologie- und Innovationspolitik zu entwickeln (vgl. auch Kuhlmann 2001; Grande 2001a).

Ob sich dies im Rahmen der 2000 gestarteten Kommissions-Initiative zur Schaffung einer „European Research Area“ grundlegend ändern wird, muss nach Stand der Dinge bezweifelt werden (vgl. die Diskussionen in Edler et al. 2003 sowie Edler/Kuhlmann 2005; Banchoff 2002). Die Vorschläge, die die Kommission in diesem Zusammenhang unterbreitet hat, sind nicht sehr weitreichend: Sie bietet sich zwar ein weiteres Mal als europäische Koordinationsinstanz nationaler Technologie- und Innovationspolitiken an – ohne allerdings dazu neue Kompetenzen für sich zu beanspruchen. Statt dessen hat sie lediglich sehr weiche Vorschläge formuliert, ein europäisches Benchmarking-System der Forschungspolitik zu entwickeln, die technologischen und wissenschaftlichen Kapazitäten in Europa zu kartieren sowie die Öffnung und Vernetzung der nationalen Forschungszentren, -organisationen und -programme zu fördern (vgl. EU-Commission 2000: 8). All dies kann kaum den Nukleus einer qualitativ neuartigen europäischen Technologie- und Innovationspolitik bilden.

Darüber hinaus ist die Initiative selbst auf ein bemerkenswertes Desinteresse der Mitgliedstaaten gestoßen. In zwei Bestandsaufnahmen zum Stand der Umsetzung des Konzepts musste die EU-Kommission in 2002 und 2003 einräumen, dass „the initiative in its current form seems to be hampered, however, by insufficient participation of the Member States. This is reducing the impact of the activities being undertaken, thereby jeopardising the chances of the project achieving its objectives: the creation of a

genuine ‚Internal market in research‘ and the establishment of genuine coordination of national research policies“ (EU-Commission 2002: 3; mit ähnlichem Tenor auch EU-Commission 2003).

Die sukzessive Etablierung einer eigenständigen europäischen Technologie- und Innovationspolitik hat nicht zu einer Überlagerung oder gar Ablösung der nationalen Handlungsebene durch europäische Politikbildungsprozesse geführt. Insbesondere die ihr bisweilen zugeschriebene „Fähigkeit zur effektiven Koordinierung regionaler, nationaler und europäischer Maßnahmen“ (Prange 2003: 17) ist auch im Umfeld der „European Research Area Initiative“ bislang nicht über den Status konzeptioneller Erwägungen hinausgekommen. Im Gefüge der politischen Mehrebenenarchitektur, die sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten in diesem Bereich herausgebildet hat, spielen die großen Nationalstaaten und die dort verfolgten Politiken nach wie vor die erste und wesentliche Rolle. Insbesondere politische Strategien zum Ausbau der technologischen Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit gehören nach wie vor zum Kernbestand nationaler Technologie- und Innovationspolitiken. Aber auch dort, wo eine signifikante Europäisierung der Politik erkennbar ist – etwa im Rahmen der technologiebezogenen Rechtsetzung – haben die nationalen Akteure insbesondere der großen Mitgliedstaaten keineswegs an Einfluss verloren. Sie prägen vielmehr die dortigen Entscheidungsfindungen entscheidend mit, deren Erfolg in hohem Maße von ihrer Kooperationsbereitschaft und vom Ausgleich ihrer Interessen abhängt.

### 3.2 Nationale Innovationssysteme und zwischenstaatliche Standortkonkurrenzen

Was macht den europäischen Integrationsprozess in diesem Politikfeld zu einem derart schwierigen Unterfangen? Warum dominieren nationale Politiken in einem Feld, das in besonderer Weise von einer zunehmend internationalen Verschränkung der wirtschaftlichen Aktivitäten, des wissenschaftlichen Austauschs und der Generierung beziehungsweise Verwertung von Innovationen geprägt wird?

Zwei komplementäre Erklärungen lassen sich dazu anführen. Die nationalstaatliche Politikebene hat auch unter den Bedingungen der Internationalisierung und politischen Mehrebenenverflechtung sowohl eine starke

strukturelle als auch eine dezidiert kompetitive Grundlage, die einer weiterreichenden europäischen Integration Grenzen setzt:

Zum einen werden die internationalen und regionalen Innovationszusammenhänge nach wie vor maßgeblich von den distinkten Eigenheiten der nationalen Produktions-, Innovations- und Politiksysteme der führenden Staaten geprägt und strukturiert. Trotz zunehmender internationaler Verflechtung und Interpenetration gibt es für eine nachhaltige Annäherung bzw. Homogenisierung nationaler Innovationssysteme oder für die Herausbildung eines kohärenten europäischen Innovationssystems bislang keine belastbaren empirischen Hinweise. Und zum anderen befinden sich die führenden Staaten vor dem Hintergrund einer zunehmenden internationalen Evaluation der Standorte und Innovationsräume in einer scharfen Rivalität um Technologieführerschaft, Spezialisierungsvorteile und nationale bzw. regionale Standortvorteile zueinander – und reagieren darauf mit dezidiert nationalen und kompetitiv ausgerichteten technologie- und innovationspolitischen Strategien, die das Ziel verfolgen, den eigenen Innovationsraum gegenüber anderen zu verteidigen bzw. zu stärken.

Vor allem die Forschung zu nationalen Innovationssystemen (vgl. zum Beispiel Nelson 1993; Edquist 1997; Mowery/Nelson 1999) und zu Spielarten des Kapitalismus (vgl. zum Beispiel Soskice 1999; Hollingsworth 2000) hat überzeugend nachgewiesen, dass Kernbestandteile nationaler Produktions-, Innovations- und Politiksysteme wie die Bildungs- und Ausbildungssysteme, die Forschungsinfrastrukturen, die Systeme industrieller Beziehungen, die technikalpolitischen Institutionen oder die Muster politischer Interessenvermittlung nach wie vor große nationale Unterschiede aufweisen und sich zudem durch eine bemerkenswerte strukturelle Stabilität und Persistenz auszeichnen. Ähnliches gilt für die Systeme der Unternehmensfinanzierung, für die jeweiligen Markt- und Nachfragestrukturen, für die technologischen Spezialisierungsmuster oder für die regionale Ausdifferenzierung von Technologie-Clustern. Aber auch ‚weiche‘ Faktoren wie das Selbstverständnis der *scientific communities* und der industriellen Führungskräfte, die politischen Kulturen des Aushandelns oder die gesellschaftlichen Technikhaltungen werden noch immer stark von nationalen Traditionen und Eigenheiten (mit-)geprägt.

Zwar hat vor allem die Internationalisierung der industriellen Innovationsaktivitäten in den vergangenen Jahrzehnten zu einer intensiveren Verschränkung der nationalen Innovations- und Politiksysteme geführt und übt

einen beachtlichen Veränderungs- und Anpassungsdruck auf sie aus. Dieser Anpassungs- und Veränderungsdruck führt allerdings weder zur schlichten Imitation andernorts erfolgreicher Modelle noch zur Konvergenz der Systeme in die Ununterscheidbarkeit. Er schlägt sich vielmehr in sehr selektiven Adaptionen andernorts erfolgreicher Systemelemente und ihrer anschlussfähigen Einpassung in die jeweils bestehenden nationalen Systeme und Kulturen sowie in der Schärfung unverwechselbarer nationaler beziehungsweise regionaler Innovationsstärken und -profile nieder, die vor dem Hintergrund zwischenstaatlicher Technologie- und Standortkonkurrenzen eher an Bedeutung gewonnen als verloren haben (vgl. Diederer et al. 1999; Kuhlmann 1999, 2001; Paulsen et al. 2000; Senker/van Zwanenberg 2001; Borrás 2004).

Die Vorstellung einer vor allem durch die ökonomische Internationalisierung vorangetriebenen „Auflösung der Relevanzen territorialer Grenzen“ und „Auflösung der nationalstaatlich organisierten Gesellschaften“ (Willke 2001: 110) trifft auch in diesem Fall den tatsächlichen Sachverhalt nicht. Die Territorien der großen Nationalstaaten lassen sich auch heute als eigenständige Innovationsräume mit unverwechselbaren Profilen identifizieren. Ohne diese Diversität würden im Übrigen industrielle Standortabwägungen und ortsbezogene Investitionsentscheidungen keinen Sinn ergeben: Die Unternehmen gehen nicht irgendwohin, sondern sondieren die Angebote und wählen sehr gezielt aus.

Vor diesem Hintergrund wird nachvollziehbar, warum Kernelemente der Technologie- und Innovationspolitik bislang bemerkenswert gering internationalisiert sind und insbesondere in den großen Staaten nach wie vor eine starke eigenständige nationale Basis haben – auch im Zusammenhang des europäischen Integrationsprozesses. Wenn es nationale Innovationsräume mit distinkten Infrastrukturen, Spezialisierungsprofilen, Institutionen und Kulturen gibt, dann fällt deren Pflege, Modernisierung und Restrukturierung auch weiterhin zuvörderst in den Aufgabenbereich nationaler (und subnationaler) Politiken. Und wenn sich die ökonomische Internationalisierung nicht als ort- und umstandsloser Globalisierungsprozess, sondern als sehr selektiv betriebene Standortwahl und Bündelung industrieller Innovationsaktivitäten auf weltweit wenige Spitzenregionen und *Lead Markets* darstellt, dann befinden sich die großen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht nur gegenüber ihren außereuropäischen Konkurrenten wie den

Vereinigten Staaten oder Japan, sondern auch innereuropäisch in einem scharfen Wettbewerb der Standorte, den sie mit dezidiert nationalen und kompetitiv ausgerichteten technologie- und innovationspolitischen Strategien führen – und achten sorgsam darauf, ihre diesbezüglichen politischen Handlungsspielräume nicht durch eine weiterreichende Kompetenzabtretung an die Europäische Union zu verlieren (vgl. Banchoff 2002).

#### 4 Profile:

##### Neujustierungen nationaler Technologie- und Innovationspolitik

Wenn nationalen Politiken eine hervorgehobene Bedeutung im Mehrebenensystem zukommt, dann bleibt die zweite eingangs gestellte Frage, über welche Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten sie unter den heutigen, zu Beginn skizzierten Bedingungen unfassbarer Technologien, internationaler Innovationsverläufe und außerstaatlicher Eigendynamiken der Technikentwicklung und -nutzung überhaupt noch verfügen. Erodieren die politischen Gestaltungspotenziale des Nationalstaats? Oder bleibt er eine technologie- und innovationspolitisch relevante und akzentsetzende Größe?

#### 4.1 Grenzen des Staatseinflusses und der klassischen Forschungs- und Technologiepolitik

Die bisherigen Ausführungen sollten dreierlei deutlich gemacht haben: Erstens, dass der gestaltende Eingriff des Staates heute mehr denn je darauf beschränkt ist, Rahmen zu setzen für in weiten Teilen selbstorganisierte und eigendynamische, wesentlich durch außerstaatliche Akteure geprägte Forschungs-, Entwicklungs-, Produktions- und Verwendungskontexte neuer Technologien. Den Gang der technischen Entwicklung selbst, die Richtungen der akademischen Forschung oder die industriellen Innovationsprozesse substanziell beeinflussen oder gar gezielt steuern – das kann die Politik nicht. Das war aber schon immer eine große Illusion: Auch die 70er und 80er Jahre lassen sich, betrachtet man die Handlungsebene, nicht als eine Ära aktiver und impulssetzender politischer Techniksteuerung beschreiben (vgl. Stucke 1993: vor allem 161–180).

Zweitens wirkt der stumme Zwang der ökonomischen Verhältnisse, der sich vor allem als auf wenige Regionen konzentrierte Internationalisierung der industriellen Innovationsaktivitäten und -konkurrenzen darstellt, heute in hohem Maße fokussierend und restringierend auf die Gestaltungsspielräume der staatlichen Politik zurück. Die Herstellung möglichst attraktiver Rahmenbedingungen für industrielle Investitions- und Standortentscheidungen ist die zentrale Vorgabe, an der sich die Politik in der einen oder anderen Weise zu orientieren und abzuarbeiten hat – ohne dass dazu in jedem Fall direkter industrieller Druck ausgeübt oder konkrete Interessen einzelner Unternehmen bedient werden müssten. Der Staat agiert in erster Linie als Wettbewerbsstaat, der mit anderen zuvörderst um die Ansiedlung heimischer wie ausländischer Unternehmen am eigenen Standort konkurriert. Er hat zugleich allerdings heute weit stärker als früher auf öffentliche Meinungslagen zu reagieren und gesellschaftliche Technikkontroversen zu moderieren.

Drittens schließlich ist die klassische Ausrichtung der Forschungs- und Technologiepolitik, die sich in den vergangenen Jahrzehnten in besonderem Maße auf die Unterstützung von Großtechnologien und -projekten sowie auf die Förderung und Protektion nationaler Großunternehmen konzentrierte (vgl. Meyer-Krahmer/Kuntze 1992), unübersehbar an Grenzen gestoßen. Mit dem Bedeutungszuwachs und kommerziellen Durchbruch neuer Basistechnologien – I&K<sup>3</sup>-Techniken, Bio- und Nanotechnologie, neue Materialien – hat sich das Gewicht großtechnologischer Projekte als Impulsgeber des Innovationsprozesses und Eckpfeiler der technologischen Wettbewerbsfähigkeit erkennbar relativiert. Und mit der Internationalisierung industrieller Innovationsmuster wird die politische Strategie einer konzentrierten Förderung nationaler Großunternehmen zu eng. Zum einen, weil die Grenzziehungen zwischen heimischen und ausländischen Konzernen zunehmend verschwimmen und die Ansiedlung ausländischer Unternehmen an Gewicht für den eigenen Standort gewinnt. Zum anderen, weil die Großunternehmen, anders als etwa junge Technologieunternehmen, in den neuen Technologiefeldern in der Regel gar nicht auf eine direkte staatliche Förderung angewiesen sind. Schließlich und vor allem anderen, weil sich gerade in neuen technologischen Schlüsselsektoren, deren Dynamiken sich

---

<sup>3</sup> I&K: Information und Kommunikation.

am besten im Umfeld intensiver Wettbewerbs- und Konkurrenzkonstellationen entfalten, schon in der Vergangenheit die politische Förderung und Protektion nationaler (oder auch, etwa im Rahmen des ESPRIT-Programms: europäischer) Champions und Industrien als innovationshemmend und als industriepolitisch kontraproduktiv erwiesen hat: „Successful national industries tend to be ones where intensely competitive domestic rivalries push each other to excel“ (Lawton 1999: 42).<sup>4</sup>

## 4.2 Konturen und Gestaltungspotenziale einer neujustierten Technologie- und Innovationspolitik

Die führenden Industriestaaten reagieren seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre auf die veränderten Rahmenbedingungen mit in der Grundausrichtung ähnlichen Neujustierungen ihrer Technologie- und Innovationspolitiken: Sie zielen – bei aller Unterschiedlichkeit in den institutionellen Voraussetzungen, den konkreten Akzentsetzungen und den präferierten Instru-

---

<sup>4</sup> Im Hauptgutachten der deutschen Monopolkommission 2002–2003 wird die Dysfunktionalität der politischen Förderung nationaler Champions anhand zahlreicher empirischer Beispiele belegt: „Paradigmatisch für das Problem der Identifizierung von Sektoren, Unternehmen und Technologien, die sich für eine staatliche Förderpolitik eignen, ist das Versagen der Deutschen Bundespost (Telekom) – und anderer PTT-Administrationen in Europa – bei der Entwicklung der Internet-Technologie zur elektronischen Datenkommunikation. (...) Die Milliarden, die der französische Staat in den 60er und 70er Jahren zur Entwicklung der Concorde aufwandte, sind weitgehend verschwendet worden, desgleichen die Milliarden, die dem Aufbau einer eigenen Computer-Industrie dienen sollten.“ Und mit Blick auf Japan: „Die national und international erfolgreichen Sektoren zeichnen sich aus durch weitgehendes Fehlen, teilweise auch bewusste Ablehnung staatlicher Intervention und intensiven Wettbewerb auch in den heimischen Märkten. Die von MITI geförderten Marktzutrittsbeschränkungen und Kartelle finden sich vorwiegend in den rückständigen Sektoren“ (Monopolkommission 2004: 6f.). Timothy Bresnahan und Franco Malerba (1999: 102) argumentieren ähnlich mit Blick auf die protektionistische Politik europäischer Regierungen im Bereich der Computerindustrie in den 70er und 80er Jahren: „The effect of protection by individual European governments was to keep an uncompetitive European computer industry alive and sheltered from destruction by IBM. These barriers to exit, however, did not lead European firms to launch major policies and investments able to increase their innovativeness and competitiveness internationally.“

mentensets – im Kern auf die Etablierung international anschlussfähiger, sowohl wettbewerbsintensiver als auch kooperationsfähiger nationaler und regionaler Innovationsräume und die damit verbundene Restrukturierung innovationsrelevanter Institutionen und Infrastrukturen (vgl. Larédo/Mustar 2001). Die wesentlichen Ansatzpunkte und Gestaltungspotenziale dieser neujustierten Politik lassen sich insofern exemplarisch am deutschen Fall diskutieren (vgl. Rammer et al. 2004; Grupp et al. 2004; BMBF 2004; sowie die Beiträge in Dolata 2005).<sup>5</sup>

Zu diesen Ansatzpunkten zählt in Deutschland wie in anderen Ländern auch erstens die politische Unterstützung des Strukturwandels in der technologischen Spezialisierung hin zu neuen forschungs- und wissensintensiven Technologien und Wirtschaftszweigen. Die in diesem Zusammenhang präferierten Instrumente und Maßnahmen sind allerdings weder neu noch spektakulär: Sie konzentrieren sich auf eine verstärkte programmatische und finanzielle Förderung neuer Schlüsseltechnologien – insbesondere neuer Informations- und Kommunikationstechnologien, der Biotechnologie und Gesundheitsforschung, der Nanotechnologie, neuer Materialien und der umwelttechnologischen Forschung. Damit geht eine sukzessive Relativierung der großtechnologischen Forschungsförderung (in Deutschland vor allem in den Bereichen Kerntechnik, Luftfahrt- und Weltraumtechnik, Rüstung) einher, die allerdings nach wie vor eine wichtige Rolle in den staatlichen Förderprofilen spielt.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Im Unterschied zu anderen führenden Ländern werden die Restrukturierungsprozesse in Deutschland allerdings nicht begleitet von einer deutlichen Ausweitung der staatlichen F&E-Ausgaben, sondern erfolgen auf der Basis stagnierender Budgets. Die staatliche F&E-Finanzierung lag in Deutschland in 2003/04 preisbereinigt um 10 % unter dem Niveau vom Anfang der 90er Jahre. Demgegenüber verdoppelte Japan preisbereinigt seine staatlichen F&E-Ausgaben im selben Zeitraum, die USA steigerten ihre F&E-Ausgaben seit 1997 real um 50 %, in Großbritannien und Frankreich nahmen sie seit 1998 jeweils um circa 25 % zu (vgl. Rammer et al. 2004: 38 f.).

<sup>6</sup> In Deutschland entfielen von den gesamten (zivilen und militärischen) Ausgaben des Bundes für Wissenschaft, Forschung und Technologie in 2004 zusammengenommen noch immer 20,1 % auf die großtechnologischen Förderbereiche Wehrforschung und -technik (Förderbereich X), Weltraumforschung und -technik (D), Luftfahrtforschung (M) und nukleare Energie- und Kernfusionsforschung (E3-E5). In 1993 waren dies noch knapp 29 %. Auf neue Schlüsseltechnologien – Informationstechnik inklusive Multimedia und Fertigungs-

Einen zweiten Ansatzpunkt der neujustierten Technologie- und Innovationspolitik bildet das zunehmende Gewicht, das der Förderung innovativer und für die Großunternehmen kooperationsfähiger Sektoren von Start-up-Firmen beigemessen wird, deren Bedeutung sich mit dem Aufkommen neuer Schlüsseltechnologien sowohl für den Innovationsprozess selbst als auch als Standortfaktor erhöht hat. Die entsprechenden politischen Maßnahmen reichen von einer stärkeren Ausrichtung der staatlichen Förderprogramme auf kleine und mittlere Unternehmen und der Verbesserung der Finanzierungsbedingungen für junge Technologieunternehmen (vor allem über die staatliche Unterstützung ihrer Risikokapitalfinanzierung) über die Etablierung von Technologieberatungs- und Transferstellen bis hin zur Bereitstellung von Fonds zur Erleichterung von Existenzgründungen aus Forschungseinrichtungen und der Förderung regionaler Gründungsnetzwerke (vgl. BMBF 2002b: 16 f.; BMBF 2004: 200-203).

Einen dritten neuen Schwerpunkt der staatlichen Politik bildet seit Mitte der 90er Jahre die wettbewerbsorientierte Unterstützung der Herausbildung regionaler High-Technology-Cluster, die zu einem wichtigen Bestandteil nationaler Innovationsysteme vor allem in Ländern mit multizentrischen Strukturen und zu einer wesentlichen Voraussetzung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit geworden sind. Der Mitte der 90er Jahre von der damaligen Bundesregierung aufgelegte BioRegio-Wettbewerb gilt seither in Deutschland als erfolgreicher Prototyp der staatlichen Förderung regionaler Vernetzung und Zentrenbildung: Er hat in allen Regionen schon in der Phase der Antragstellung die Zusammenarbeit der involvierten Akteure – Firmen, Forschungseinrichtungen, Kommunen, Technologiezentren, Banken, Industrie- und Handelskammern usw. – nachhaltig befördern können, ohne dass dazu ein nennenswerter staatlicher Mitteleinsatz erforderlich gewesen wäre. In der Folgezeit ist dieses wettbewerbsorientierte Fördermodell, mit dem die kompetitive Herausbildung von Spitzenregionen und regionalen Kompetenzzentren staatlich stimuliert wird, auch in anderen neuen Technologiebereichen fortgeführt worden. Insgesamt haben sich im vergangenen Jahrzehnt auf die Etablierung von Spitzenregionen zielende staatliche Wett-

---

technik (I), Biotechnologie (K), Gesundheit und Medizin (G), Materialforschung (L) und integrierte Umwelttechnik (F2) – entfielen in 2004 20,1 % der entsprechenden Ausgaben des Bundes (1993: 17,1 %) (berechnet nach BMBF 2004: 616–621 [Tab. 8a]).

bewerbsinitiativen zu einem wichtigen neuen Element der nationalen Technologie- und Innovationspolitik entwickelt und, unterstützt durch regionalpolitische Initiativen der Länder, zu deren Formierung und Stabilisierung beigetragen (vgl. Dohse 1998, 2003).

Viertens schließlich konzentrieren sich die politischen Initiativen in allen führenden Ländern auf die Restrukturierung der öffentlichen Forschungs- und Wissenschaftssysteme mit dem vorrangigen Ziel einer stärkeren innerakademischen Wettbewerbs- und akademisch-industriellen Transferorientierung (vgl. Etkowitz 2003). Zu den präferierten Maßnahmen zählen in Deutschland die Einführung von regelmäßigen Evaluationsverfahren an Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Instituten sowie deren an privatwirtschaftliche Managementmodelle angelehnte Reorganisation – mit einer Stärkung der Leitungsebenen und Hierarchisierung von Entscheidungsabläufen, einer Aufwertung der drittmittel- und programmfinanzierten Forschung, einer Intensivierung der Ressourcenkonkurrenz und einer Strukturierung durch dezentrale *profit-center*. Dazu zählt ferner die über Wettbewerbe stimulierte Fokussierung der Spitzenforschung in Leitprojekten und Kompetenzzentren, in denen Wirtschaft und Wissenschaft gemeinsam an der rascheren Umsetzung von Forschungsergebnissen in neue marktfähige Produkte und Verfahren arbeiten sollen. Unter setzt wird dies durch eine entschiedene Umorientierung der staatlichen Projektförderung von der Einzelförderung zur Förderung von Kooperationsverbänden aus Forschungseinrichtungen und Unternehmen (vgl. BMBF 2004: V–XVI). Mit diesen neuen politischen Akzentsetzungen hat sich seit Ende der 90er Jahre nicht nur in Deutschland der Druck auf alle Einrichtungen des öffentlichen Forschungssystems signifikant erhöht, sich stärker am Wettbewerb zu orientieren, ihre Ressourcen in Leitprojekten und Kompetenzzentren zu bündeln, ihre Forschung intensiver an außerwissenschaftlichen industriellen Relevanzen auszurichten und sie enger mit der Wirtschaft zu verkoppeln (vgl. Rammer et al. 2004: 132–142).

### 4.3 Erosion oder Transformation nationaler Politiken?

Mit diesen Schwerpunktsetzungen werden Konturen einer neujustierten Technologie- und Innovationspolitik sichtbar, die erkennbar über den klassischen Rahmen einer selektiven Forschungsförderung, der Finanzierung von Großprojekten und der Förderung nationaler Champions hinausreicht. Sie

zielt im Kern auf eine auch für ausländische Interessenten attraktive infrastrukturelle und institutionelle Restrukturierung des eigenen Innovationsraums, die vor allem über Wettbewerbs-, Vernetzungs- und Fokussierungsinitiativen betrieben wird. Die Adressaten dieser Politik sind nicht mehr bloß einzelne bedeutende Akteure (wie Großunternehmen), sondern zunehmend auch neue Akteure und Akteurnetzwerke, die sich im Zuge staatlicher Initiativen oft erst formieren und sich im Wettbewerb mit anderen durchzusetzen haben.

Mit diesen neuen kontextorientierten Gestaltungsansätzen kann die Politik durchaus Struktureffekte erzeugen. So ist es mit entsprechenden politischen Initiativen, unterstützt durch staatliche Deregulierungspolitikern zum Beispiel im Telekommunikations- und Energiesektor, nach ersten, in die 80er Jahre zurückreichenden und seinerzeit fehlgeschlagenen Anläufen seit Mitte der 90er Jahre gelungen, einen visiblen Sektor junger Start-up-Firmen vor allem im Umfeld der I&K-Technologien und der Biotechnologie zu etablieren, den es bis dahin in Deutschland nicht gab (vgl. BMBF 2004: 510 f.; für die Biotechnologie Dolata 2003: 178–185). Vor allem über die Initiierung und Durchführung von Wettbewerben hat die Politik auch die regionale Vernetzung relevanter Akteure und die Herausbildung neuer High-Technology-Cluster stimulieren können. Und schließlich hat sie in den vergangenen Jahren eine weitreichende Restrukturierung der öffentlichen Forschungs- und Wissenschaftssysteme in Richtung Wettbewerb und Ressourcenkonkurrenz, Schwerpunktbildung und Transferorientierung in Gang gesetzt. Was zunächst wie eine Rücknahme staatlicher Gestaltungsansprüche und -möglichkeiten aussieht – eine unmittelbare politische Einwirkung auf die konkreten Entwicklungspfade neuer Techniken wird heute kaum mehr angestrebt –, entpuppt sich bei genauerer Betrachtung als zwar indirekte, aber doch impulssetzende und im Prinzip korrekturfähige Einflussnahme auf die infrastrukturellen, institutionellen und regulativen Rahmenbedingungen des Innovationsgeschehens. All dies bietet wenig Spielraum für die These einer „Erosion des staatlichen Steuerungspotentials in der Forschungs- und Technologiepolitik“ (Grande 1994; 2001b).

Allerdings vollziehen sich die hier skizzierten technologie- und innovationspolitischen Neujustierungen vor allem in den großen Ländern keineswegs als radikaler Neubeginn und Bruch mit der klassischen Forschungs- und Technologiepolitik, sondern als schrittweise Umorientierung und zum Teil widersprüchliche Einpassung neuer Politikelemente in (weiter-)bestehende Handlungsmuster und Schwerpunktsetzungen. So ist in Deutschland (und

auch in Frankreich) die Persistenz klassischer Muster der Innovationsförderung vor allem im Bereich der Großtechnologien (zum Beispiel Transrapid, Weltraumforschung, Verkehrstelematik) offenkundig, denen nach wie vor ein beträchtliches Gewicht im staatlichen Förderprofil zukommt und in denen der Staat, wie Johannes Weyer zu Recht betont hat, auch heute „mit dem klassischen Repertoire der direkten Intervention, der direkten Projektförderung, der Marktabschottung, der Förderung nationaler Champions und des Einsatzes von Nachfrage-Macht agiert“ (Weyer 2004: hier 24; vgl. auch Monopolkommission 2004). Ähnlich augenfällig ist die Persistenz klassischer Muster politischer Entscheidungsfindung: Der kooperative Staat, der im Vorfeld von Entscheidungsfindungen auf den Sachverstand außerstaatlicher Akteure zurückgreift und deren Interessen – in der Regel nach Macht, Einfluss und Standortrelevanz gewichtet – berücksichtigt, ist an seiner Spitze auch heute ein korporatistisch verfasster Staat, der ‚harte‘ Themen wie forschungs- und technologiepolitische Grundsatzentscheidungen, wirtschafts- und innovationspolitische Initiativen oder rechtliche Regelungsbedarfe in aller Regel mit einem exklusiven Kreis aus Vertretern der Großunternehmen, der Wirtschafts- und der Wissenschaftsverbände vorverhandelt. Neue industrielle (zum Beispiel Vertreter von Start-up-Firmen) oder zivilgesellschaftliche Akteure, die gesellschaftliche Technikkontroversen repräsentieren (zum Beispiel Verbraucher- und Umweltschutzverbände, Öko-Institute, kritische WissenschaftlerInnen), spielen in diesen Kernbereichen politischer Strategie- und Entscheidungsfindung dagegen nach wie vor keine wesentliche Rolle (vgl. Saretzki 1997; Dolata 2003: 282–303).<sup>7</sup>

Darüber hinaus kann auch die neujustierte Technologie- und Innovationspolitik dysfunktionale Folgewirkungen nach sich ziehen. So besteht zum Beispiel die Gefahr einer asymmetrischen Regionenentwicklung durch staatliche Wettbewerbsinitiativen, die dem *picking the winners*-Prinzip folgen und die ohnehin besten Regionen zusätzlich fördern (Dohse 2003). Auch die starke Fokussierung der deutschen Forschungs- und Wissenschaftspolitik auf die industrielle Verwertbarkeit der akademischen For-

---

<sup>7</sup> Auch der Anfang 2004 vom deutschen Bundeskanzler einberufene Innovationsrat steht in dieser Tradition korporatistischer Entscheidungsfindung: Seine Mitglieder setzten sich ausschließlich aus Vertretern der Regierung, der Industrie, der Wissenschaftsverbände und der Gewerkschaften zusammen.

schung, auf nationale Leitprojekte und Kompetenzzentren kann kontraproduktive Wirkungen erzeugen: Die staatlichen Initiativen und Förderkonzepte orientieren sich in hohem Maße an der Leitorientierung der außerwissenschaftlichen ökonomischen Relevanz, Anwendungs- und Transferorientierung der akademischen Forschung – und unterschätzen, dass die Entwicklung neuer wissensbasierter Technikfelder nicht nur in ihrer Frühphase, sondern auch mit ihrer zunehmenden Anwendungsnahe über längere Zeiträume stark von den zweckfreien Spiel-Räumen der Grundlagenforschung abhängt und geprägt wird. Zudem konzentrieren sich die staatlichen Initiativen und Fördermittel zunehmend auf Leitprojekte und (nationale) Kompetenzzentren der Forschung – und können damit vor dem Hintergrund zugleich sehr restriktiver öffentlicher Finanzrahmen das stark differenzierte, dezentral strukturierte und auch in der Breite qualitativ sehr gute deutsche Forschungssystem aus der Balance bringen (Meyer-Krahmer 2000). Bislang unbeantwortet ist schließlich die Frage, wie sich ambivalente Technikhaltungen, gesellschaftliche Technikkontroversen und technikkritischer Sachverstand systematisch auch in entscheidungsrelevante politische Gremien institutionell einfassen und produktiv nutzen lassen.

## Literatur

- Archibugi, D./Iammarino, S. (1999): The Policy Implications of the Globalisation of Innovation. *Research Policy* 28: 317–336.
- Banchoff, T. (2002): Institutions, Inertia and European Union Research Policy. *Journal of Common Market Studies* 1: 1–21.
- Bauer, M. (Ed.) (1995): *Resistance to New Technology*. Cambridge.
- Bauer, M. W./Gaskell, G. (Eds.) (2002): *Biotechnology – the Making of a Global Controversy*. Cambridge (UK).
- Behrens, M. (2002): Internationale Technologiepolitik. Politische Gestaltungschancen und -probleme neuer Technologien im internationalen Mehrebenensystem. Hagen (polis Nr. 56/2002).
- Belitz, H. (2004): *Forschung und Entwicklung in multinationalen Unternehmen*. Berlin (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Studien zum deutschen Innovationssystem 8-2004).
- BMBF (Hg.) (2002): *Faktenbericht Forschung 2002*. Bonn.

- BMBF (Hg.) (2002a): Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2001. Bonn.
- BMBF (Hg.) (2002b): Im Detail. Bundesministerium für Bildung und Forschung 1998–2002. Bonn.
- BMBF (Hg.) (2002c): Das 6. Forschungsrahmenprogramm. Chance für Deutschland und Europa. Bonn.
- BMBF (Hg.) (2003): Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2002. Bonn.
- BMBF (Hg.) (2004): Bundesbericht Forschung 2004. Bonn.
- Borrás, S. (2003): The Innovation Policy of the European Union. Cheltenham.
- Borrás, S. (2004): System of Innovation Theory and the European Union. *Science and Public Policy* 6: 425–433.
- Braczyk, H.-J./Cooke, P./Heidenreich, M. (Eds.) (1998): Regional Innovation Systems. London.
- Bresnahan, T. F./Malerba, F. (1999): Industrial Dynamics and the Evolution of Firms' and Nations' Competitive Capabilities in the World Computer Industry. In: Mowery/Nelson 1999: 79–132.
- BRIE-IGCC E-economy Project (Eds.) (2001): Tracking a Transformation. E-commerce and the Terms of Competition in Industries. Washington D. C.
- Cairncross, F. (1997): The Death of Distance – how the Communications Revolution will Change our Lives. Cambridge.
- Carlsson, B./Mudambi, R. (2003): Globalization, Entrepreneurship, and Public Policy: A Systems View. *Industry and Innovation* 1: 103–116.
- Chesnais, F./Ietto-Gillies, G. (2000): Developing a European policy framework in the face of globalization. In: Chesnais, F./Ietto-Gillies, G./Simonetti, R. (Eds.): *European Integration and Global Corporate Strategies*, London/New York: 238–253.
- Diederer, P./Stoneman, P./Toivanen, O./Wolters, A. (Eds.) (1999): *Innovation and Research Policies. An International Comparative Analysis*. Cheltenham.
- Dohse, D. (1998): The BioRegio-Contest – A New Approach to Technology Policy and its Regional Consequences. Kiel (The Kiel Institute of World Economics: Kiel Working Paper No. 880).

- Dohse, D. (2003): Taking Regions Seriously: Recent Innovations in German Technology Policy. In: Bröcker, J./Dohse, D./Soltwedel, R. (Eds.): Innovation Clusters and Interregional Competition. Berlin: 372–394.
- Dolata, U. (1992): Weltmarktorientierte Modernisierung. Die ökonomische Regulierung des wissenschaftlich-technischen Umbruchs in der Bundesrepublik. Frankfurt am Main/New York.
- Dolata, U. (1996): Politische Ökonomie der Gentechnik. Konzernstrategien, Forschungsprogramme, Technologiewettläufe. Berlin.
- Dolata, U. (2000): Allianzen, Kooperationen, Netzwerke. Formen und Funktionsweisen industrieller Zusammenarbeit in Hochtechnologiesektoren. In: Hickel, R. et al. (Hg.): Politik des Kapitals – heute. Festschrift zum 60. Geburtstag von Jörg Huffschmid. Hamburg: 279–289.
- Dolata, U. (2003): Unternehmen Technik. Akteure, Interaktionsmuster und strukturelle Kontexte der Technikentwicklung: Ein Theorierahmen. Berlin.
- Dolata, U. (2003a): International Innovative Activities, National Technology Competition and European Integration Efforts. In: Edler/Kuhlmann/Behrens 2003: 271–289.
- Dolata, U. (Red.) (2005): Nationale Politiken unter den Bedingungen der Globalisierung. In: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 1: 3–94.
- Dolata, U./Werle, R. (Hg.) (2007): Gesellschaft und die Macht der Technik. Sozioökonomischer und institutioneller Wandel durch Technisierung. Frankfurt am Main/New York.
- Edler, J./Boekholt, P. et al. (2001): Internationalisierungsstrategien in der Wissenschafts- und Forschungspolitik: Best Practices im internationalen Vergleich. Studie für das BMBF. Bonn.
- Edler, J./Kuhlmann, S. (2005): Towards One System? The European Research Area Initiative, the Integration of Research Systems and the Changing Leeway of National Policies. In: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 1: 59–68.
- Edler, J./Kuhlmann, S./Behrens, M. (Eds.) (2003): Changing Governance of European Research and Technology Policy. The European Research Area. Cheltenham.

- Edquist, C. (Ed.) (1997): *Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations*. London/Washington.
- Enquete-Kommission (Hg.) (2001): *Zwischenbericht der Enquete-Kommission ‚Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten‘*. Berlin (Deutscher Bundestag: BT-DrS 14/6910).
- Etzkowitz, H. (2003): *Research Groups as ‚Quasi-Firms‘: The Invention of the Entrepreneurial University*. *Research Policy* 32: 109–121.
- Etzkowitz, H./Leydesdorff, L. (Eds.) (1997): *Universities and the Global Knowledge Economy. A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. London/Washington.
- Etzkowitz, H./Leydesdorff, L. (2000): *The Dynamics of Innovation: from National Systems and „Mode 2“ to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. *Research Policy* 29: 109–123.
- EU-Commission (Ed.) (2000): *Towards a European Research Area*. Brussels (COM [2000]6).
- EU-Commission (Ed.) (2002): *The European Research Area: Providing New Momentum. Strengthening – Reorienting – Opening up New Perspectives*. Brussels (KOM[2002]565).
- EU-Commission (Ed.) (2003): *In die Forschung investieren: Aktionsplan für Europa*. Brüssel (KOM[2003]226).
- Feldman, M. P. (1994): *The Geography of Innovation*. Dordrecht.
- Gambardella, A./Malerba, F. (Eds.) (1999): *The Organization of Economic Innovation in Europe*. Cambridge (UK).
- Gerybadze, A./Meyer-Krahn, F./Reger, G. (1997): *Globales Management von Forschung und Innovation*. Stuttgart.
- Grande, E. (1994): *Die Erosion des staatlichen Steuerungspotentials in der Forschungs- und Technologiepolitik*. In: Fricke, W. (Hg.): *Jahrbuch Arbeit und Technik*. Bonn: 243–253.
- Grande, E. (2001): *Politik und Technik*. In: Ropohl, G. (Hg.): *Erträge der Interdisziplinären Technikforschung. Eine Bilanz nach 20 Jahren*. Berlin: 181–194.
- Grande, E. (2001a): *Von der Technologie- zur Innovationspolitik – Europäische Forschungs- und Technologiepolitik im Zeitalter der Globalisierung*. In: Simonis/Martinsen/Saretzki 2001: 368–387.

- Grande, E. (2001b): The Erosion of State Capacity and the European Innovation Policy Dilemma. A comparison of German and EU Information Technology Policies. *Research Policy* 30: 905–921.
- Grimmer, K./Häusler, J./Kuhlmann, S./Simonis, G. (Hg.) (1992): Politische Techniksteuerung. Opladen.
- Grimmer, K./Kuhlmann, S./Meyer-Krahmer, F. (Hg.) (1999): Innovationspolitik in globalisierten Arenen. Opladen.
- Grupp, H./Legler, H./Licht, G. (2004): Technologie und Qualifikation für neue Märkte. Ergänzender Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2003–2004. Bonn.
- Hack, L. (1998): Technologietransfer und Wissenstransformation. Zur Globalisierung der Forschungsorganisation von Siemens. Münster.
- Hagedoorn, J. (1996): The Economics of Cooperation among High-Tech-Firms – Trends and Patterns in Strategic Technology Partnering since the Early Seventies. In: Koopmann, G./Scharrer, H.-E. (Eds.): The Economics of High-Technology Competition and Cooperation in Global Markets. Baden-Baden: 173–198.
- Hagedoorn, J./Link, A. N./Vonortas, N. S. (2000): Research Partnerships. *Research Policy* 29: 567–586.
- Hampel, J. (2005): Technik-, Akzeptanz- und Risikodiskurse: Europäisierung der Debatten oder nationale Signaturen? In: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 1: 78–85.
- Hampel, J./Renn, O. (Hg.) (1999): Gentechnik in der Öffentlichkeit. Wahrnehmung und Bewertung einer umstrittenen Technologie. Frankfurt am Main/New York.
- Hauff, V./Scharpf, F. W. (1975): Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik. Köln.
- Heng, S./Schaaf, J. (2002): Standortwahl in der vernetzten Welt: Kein Ende der Distanz. In: Deutsche Bank Research (Hg.): E-economics 30: 1–11.
- Hollingsworth, J. R. (2000): Doing Institutional Analysis: Implications for the Study of Innovations. *Review of International Political Economy* 7: 595–644.
- Ichbiah, D./Knepper, S. L. (1991): The Making of Microsoft. Rockland.
- Jacob, K./Volkery, A. (2005): Europäische Rechtsetzung: Die Auseinandersetzungen zur Europäischen Chemikalienpolitik REACH und die

- Rolle nationaler Regierungen und Akteure im Policy-Prozess. In: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 1: 69–77.
- Jessop, B. (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge.
- Kubicek, H. (1997): Das Internet auf dem Weg zum Massenmedium? Ein Versuch, Lehren aus der Geschichte alter und anderer neuer Medien zu ziehen. In: Werle, R./Lang, C. (Hg.): *Modell Internet? Entwicklungsperspektiven neuer Kommunikationsnetze*. Frankfurt am Main/New York: 213–239.
- Kuhlmann, S. (1999): Politisches System und Innovationssystem in „post-nationalen“ Arenen. In: Grimmer/Kuhlmann/Meyer-Krahmer (Hg.): 111–139.
- Kuhlmann, S. (2001): Future Governance of Innovation Policy in Europe – Three Scenarios. *Research Policy* 20: 953–976.
- Larédo, P./Mustar, P. (2001): *Research and Innovation Policies in the New Global Economy. An International Comparative Analysis*. Cheltenham.
- Lawton, T. C. (1999): Fostering Invention and Innovation: Europe's collaborative R&TD initiatives. In: Lawton, T. C. (Ed.): *European Industrial Policy and Competitiveness. Concepts and Instruments*. Basingstoke: 23–48.
- Legler, H./Gehrke, B./Schasse, U. et al. (2004): *Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der deutschen Wirtschaft*. Hannover (Studien zum deutschen Innovationssystem 10-2004).
- Martinsen, R./Simonis, G. (Hg.) (1995): *Paradigmenwechsel in der Technologiepolitik?* Opladen.
- Metcalfe, J. S. (1997): Science Policy and Technology Policy in a Competitive Economy. *International Journal of Social Economics* 7/8/9: 723–740.
- Meyer-Krahmer, F. (1999): Was bedeutet Globalisierung für Aufgaben und Handlungsspielräume nationaler Innovationspolitiken? In: Grimmer/Kuhlmann/Meyer-Krahmer (Hg.): 43–73.
- Meyer-Krahmer, F. (2000): Forschungs- und Innovationsförderung in der Bundesrepublik Deutschland: Stärken und Schwächen im europäischen und internationalen Vergleich. In: Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management (Hg.): *Innovation als Schlüsselfaktor eines erfolgreichen Wirtschaftsstandortes*. Münster: 113–136.

- Meyer-Krahmer, F./Kuntze, U. (1992): Bestandsaufnahme der Forschungs- und Technologiepolitik. In: Grimmer et al. 1992: 95–118.
- Monopolkommission (2004): Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions“. Fünfzehntes Hauptgutachten 2002/2003. Berlin (Kurzfassung).
- Mowery, D. C./Nelson, R. R. (Eds.) (1999): Sources of Industrial Leadership. Studies of Seven Industries. Cambridge.
- Nelson, R. R. (Ed.) (1993): National Innovation Systems. A Comparative Analysis. New York/Oxford.
- OECD (Eds.) (2000): Science, Technology and Industry Outlook 2000. Paris.
- Ohmae, K. (1990): The Borderless World: Management Lessons in the New Logic of the Global Market Place. London.
- Ohmae, K. (1995): The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies. New York.
- Parker, R. (1999): From National Champions to Small and Medium Sized Enterprises: Changing Policy Emphasis in France, Germany and Sweden. *Journal of Public Policy* 1: 63–89.
- Patel, P. (1995): Localised Production of Technology for Global Markets. *Cambridge Journal of Economics* 1: 141–153.
- Paulsen, T./Fröhlich, M./Lamatsch, D. (2000): Von Amerika lernen? Schlüsselbereiche der deutschen Forschungslandschaft im internationalen Vergleich. Eine Studie zur Informations- und Biotechnologie. München (CAP Working-Paper).
- Pavitt, K. (1998): The Inevitable Limits of EU R&D Funding. *Research Policy* 27: 559–568.
- Pavitt, K./Patel, P. (1999): Large Firms in Europe's Innovative Activity. In: Gambardella/Malerba 1999: 24–41.
- Peterson, J./Sharp, M. (1998): Technology Policy in the European Union. London.
- Porter, M. E. (1989): The Competitive Advantage of Nations. New York.
- Prange, H. (2003): Technologie- und Innovationspolitik in Europa: Handlungsspielräume im Mehrebenensystem. In: *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis* 2: 11–20.

- Rammer, C./Polt, W./Engeln, J./Licht, G./Schibany, A. (2004): Internationale Trends der Forschungs- und Innovationspolitik. Fällt Deutschland zurück? Baden-Baden.
- Saretzki, T. (1997): Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft. In: Klein, A./Schmalz-Bruns, R. (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. Baden-Baden: 277–313.
- Senker, J./van Zwanenberg, P. et al. (2001): European Biotechnology Innovation Systems. Final Report (TSER Project No. SOE1-CT98-117, Oct. 2001).
- Simonis, G. (1992): Forschungsstrategische Überlegungen zur politischen Techniksteuerung. In: Grimmer et al. 1992: 13–50.
- Simonis, G./Martinsen, R./Saretzki, T. (Hg.) (2001): Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts: Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 31/2000. Opladen.
- Soskice, D. (1999): Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. In: Kitschelt, H. et al. (Eds.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism. Cambridge: 101–134.
- Stucke, A. (1993): Institutionalisierung der Forschungspolitik. Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums. Frankfurt am Main/New York.
- Weyer, J. (2004): Innovationen fördern – aber wie? Zur Rolle des Staates in der Innovationspolitik. Dortmund. Soziologische Arbeitspapiere Nr. 3 / März 2004.
- Willke, H. (2001): Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft. Frankfurt.