

# A 1 Soziale Innovationen – Kein Paradigmenwechsel in der F&I-Politik

## Bedeutungszuwachs für soziale Innovationen in der F&I-Politik

In der Vergangenheit war die deutsche Forschungs- und Innovationsförderung vorrangig technologisch orientiert. Dies hat in den letzten Jahren zu einem verstärkten Diskurs über die Rolle von sozialen Innovationen geführt.<sup>1</sup> Es wird darauf hingewiesen, dass soziale Innovationen für die Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen wichtig sind, jedoch in der F&I-Politik aufgrund der Fokussierung auf ein technologisches Innovationsverständnis nicht ausreichend berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund hatte sich die Expertenkommission bereits in ihrem Jahresgutachten 2008 für eine breitere Definition des Innovationsbegriffs ausgesprochen.<sup>2</sup>

In der Innovationspolitik wird das Thema soziale Innovationen auf EU-Ebene explizit seit 2010 im Rahmen der „Innovation Union Initiative“ aufgegriffen.<sup>3</sup> Auch in Deutschland wurden in den letzten Jahren verschiedene Projekte zu sozialen Innovationen durch Ministerien und Stiftungen gefördert.<sup>4</sup> In ihrer neuen Hightech-Strategie (HTS), die den Anspruch einer „umfassenden ressortübergreifenden Innovationsstrategie“ hat, weist die Bundesregierung ausdrücklich auf die Relevanz sozialer Innovationen hin. Der Begriff soziale Innovation wird allerdings nicht präzisiert – weder im Hinblick auf das, was unter sozialer Innovation zu verstehen ist, noch im Hinblick darauf, welche sozialen Innovationen mit welchem Instrument gefördert werden sollen.<sup>5</sup>

## Was sind soziale Innovationen?

Der Diskurs verschiedener Wissenschaftsdisziplinen zur Rolle von sozialen Innovationen ist von einer Vielzahl von Definitionen und einer großen Heterogenität im konkreten Begriffsverständnis geprägt. Übereinstimmung besteht aber zumindest darin, dass soziale Innovationen einen wichtigen Beitrag zur

## Beispiele zu sozialen Innovationen im Kontext von „grand challenges“

- **Knappe Ressourcen: Ressourcenschonung und verbesserte Nutzung („sharing economy“)**
  - Neue Organisationsformen der Mobilität (z. B. Uber)
  - Neue Formen des Zusammenlebens und Konsums (z. B. Couchsurfing oder Airbnb)
- **Klimawandel: Reduktion von Emissionen**
  - Senkung des Energieverbrauchs durch neue Formen des Zusammenlebens und Konsums (z. B. Prosumetime oder Eaternity als spezialisierte Beratungen für klimafreundliche Produktion und Konsum)
- **Zivilisationskrankheiten: Gesundheitssektor**
  - Neue Konzepte der Gesundheitsversorgung und -vorsorge (z. B. Discovering Hands als Brustkrebsfrüherkennung durch Tasterdiagnostik Sehbehinderter)
- **Demografie, Fachkräftemangel: Integration in die Bildungssysteme und den Arbeitsmarkt (insbesondere von Frauen, älteren Menschen und Migranten)**
  - Neue Konzepte für einen erleichterten Bildungszugang, Bildungserfolg sowie Arbeitsmarktzugang marginalisierter Gruppen (z. B. Coaching-Initiativen)

Box A 1-1

Bewältigung großer gesellschaftlicher Herausforderungen leisten können: Zur Lösung sogenannter „grand challenges“ wie z. B. des Klimawandels bedarf es neben neuartiger technologischer Entwicklungen auch Veränderungen in der Nutzung der Technologien sowie Veränderungen von Lebensstilen, Geschäfts- und Finanzierungsmodellen, Arbeitsweisen oder Organisationsformen (vgl. Box A 1-1). Solche Veränderungen werden als soziale Innovationen bezeichnet und umfassen grundsätzlich Veränderun-

gen sozialer Praktiken. Soziale Innovationen können sowohl komplementär zu, als auch eine Folge einer technologischen Innovation sein oder aber völlig unabhängig davon. Nach dieser allgemeinen Definition führen soziale Innovationen nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung gesellschaftlicher Zustände und können durchaus auch kommerziell erfolgreich sein.

Die Politik steht vor der Herausforderung, soziale Innovationen für die staatliche F&I-Förderung zu operationalisieren. Die Heterogenität der Begrifflichkeit macht es für die staatliche F&I-Politik sehr schwierig, spezifische Förder- und Erfolgskriterien festzulegen. Nach Ansicht der Expertenkommission bedarf es aber auch keiner speziellen Kriterien, die im Förderkonzept soziale gegenüber technologischen Innovationen abgrenzen. Förderfähigkeit besteht grundsätzlich dann, wenn Innovationen, die gesellschaftspolitisch wünschenswert sind, ohne staatliche

Förderung nicht in ausreichendem Maße entwickelt werden. Um herauszufinden, welche Innovationen gesellschaftspolitisch wünschenswert sind, sollte verstärkt auf gesellschaftliche Partizipation – etwa durch internetbasierte Formen von Bürgerdialogen – gesetzt werden, was wiederum selbst eine soziale Innovation im Bereich des Regierens darstellt („good governance“).<sup>6</sup> Eine stärkere Einbindung der Bürger bei der Prioritätensetzung in der F&I-Förderung hatte die Expertenkommission bereits in vergangenen Gutachten eingefordert.<sup>7</sup> Die Bundesregierung hat diesen Punkt in ihrer neuen Hightech-Strategie aufgegriffen und bereits Erfahrungen in verschiedenen Dialogformaten gesammelt.<sup>8</sup>

Im Hinblick auf soziale Innovationen sollte es eine klare Aufgabenteilung zwischen F&I-Politik einerseits und Sozialpolitik andererseits geben. Zwar kann z. B. die Entwicklung, Erforschung und Erprobung neuer Ideen zur Veränderung sozialer Praktiken

### Beispiele für Marktversagen bei sozialen Innovationen und für Instrumente einer weiter gefassten F&I-Politik

Tatbestände für Marktversagen	Probleme
Soziale Innovation als öffentliches Gut; Verbreitung bzw. Imitation von Ideen durch andere Akteure („Spillover“).	Soziale Innovatoren privatisieren nicht alle sozialen Erträge der Idee; dies führt zu Unterinvestition. Fehlende monetäre Anreize werden teilweise kompensiert durch altruistisches Verhalten.
Informationsasymmetrien auf Finanzierungsmärkten für soziale Innovationen, insbesondere risikoreiche Gründungsaktivitäten.	Soziale und wirtschaftliche Renditen sozialer Innovation sind durch Investor(en) vorab nur beschränkt bewertbar; dies führt zu Unterfinanzierung.
Adoptionsexternalitäten.	Andere Akteure profitieren von den Erstinvestitionen bzw. Erfahrungen sozialer Innovatoren, ohne diese zu entschädigen; auch hier kommt es zur Unterinvestition.
Zu geringe Nachfrage oder wenig zahlungskräftige Nachfrage auf Märkten, z. B. bei seltenen Krankheiten.	Keine Anreize für Innovatoren, die Investition unterbleibt in Gänze.
Risikoaversion und begrenzter Zeithorizont der Akteure in staatlichen oder teilprivatisierten Sektoren wie Gesundheit oder Bildung verhindern langfristige Investitionen in und Experimente mit innovativen (Dienst-)Leistungen.	Zu schwacher Innovationswettbewerb und nur geringe Anreize zur Verbesserung der Qualität und Vorsorgeorientierung von Leistungen.
Beispielhafte Instrumente der F&I-Politik	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direkte FuE-Subventionen: wettbewerbliche Förderprogramme, Ausschreibung von Förderpreisen für soziale Innovationen oder Reallabore.</li> <li>- Entwicklung neuer Instrumente, die (auch) nicht-monetäre Anreize setzen und gemeinnützige Orientierung unterstützen.</li> <li>- Absatzförderung bzw. Förderung der Verbreitung.</li> <li>- Investitionsfreundliche Regulierung der Finanzmärkte, u.a. Regelungen zur Crowd-Finanzierung.</li> <li>- Ausweitung der Gründerförderung auf soziales Unternehmertum.</li> </ul>	

Quelle: Eigene Darstellung.

Tab A 1-2

Download Daten

förderfähig sein, die endgültige Implementierung solcher Maßnahmen bleibt aber Aufgabe des Sozialressorts. Die Umsetzung von Politikreformen, die im Kern Sozialpolitik betreiben, sind aus Sicht der F&I-Politik nicht als soziale „Innovationen“ zu verstehen und fallen damit auch nicht in den Bereich staatlicher F&I-Förderung.

### Wie lassen sich soziale Innovationen fördern?

In der F&I-Politik wird die Entwicklung sozialer Innovationen gegenwärtig kaum gefördert. Aufgabe der F&I-Politik ist es, positive Anreize für Innovationen dort zu setzen, wo Marktversagen gesellschaftspolitisch wünschenswerte Innovationsprozesse behindert.<sup>9</sup> In Tabelle A 1-2 werden unterschiedliche Formen von Marktversagen sowie mögliche Instrumente der F&I-Politik für soziale Innovationen aufgeführt. So können beispielsweise Patente, die durch temporäre Schutzrechte Anreize für Innovation setzen, im Bereich soziale Innovationen kaum Anreizwirkung entfalten, weil sie primär auf den Schutz technischer Erfindungen zielen.

Ein flexibles Instrument zur Förderung von Innovationen können Wettbewerbe um Preisgelder sein – sogenannte „inducement prize contests“ (IPCs).<sup>10</sup> Wettbewerbe um Preisgelder sind an eine klar umrissene Problemstellung bzw. Zielsetzung geknüpft. Insofern sind Wettbewerbe um Preisgelder gut geeignet, um zielgerichtete F&I-Aktivitäten sowie soziale und technische Lösungsansätze für konkrete gesellschaftliche Herausforderungen hervorzubringen (vgl. Box A 1-1).<sup>11</sup> Wettbewerbe können darüber hinaus wichtige Anreize zur Entstehung von Geschäftsmodellen in der digitalen Wirtschaft setzen sowie die Öffnung und Anwendung von Open (Government) Data stärken (vgl. Box A 1-3; vgl. Kapitel B 3 und B 4).

Ein relativ neues Förderinstrument ist die Einrichtung sogenannter Reallabore im Kontext von sozialer Innovation und Regionalentwicklung.<sup>12</sup> In Pilotprojekten bringen Wissenschaftler im engen Dialog mit Vertretern von Kommunen, Wirtschaft und Bürgern innovative Veränderungen auf den Weg. Auf Landesebene werden Reallabore bereits heute als Instrumente der F&I-Politik eingesetzt. So hat das Wissenschaftsministerium in Baden-Württemberg mehrere

### „Open Data Challenge“ in Großbritannien

Die „Open Data Challenge Series (ODCS)“ umfasst eine Reihe von Wettbewerben um Preisgelder zu verschiedenen gesellschaftlichen Herausforderungen, u.a. in den Bereichen Bildung, Energie und Umwelt, Arbeitsmarkt sowie Lebensmittel, die erstmalig im Jahr 2013 ausgeschrieben wurden. Dabei werden Teams bei der Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen und bei der Gründung in diesen Zielbereichen in einem mehrstufigen Verfahren unterstützt. Im Rahmen des Verfahrens werden die Ideenentwicklung und Gründung – vergleichbar mit den Aktivitäten eines Akzelerators und Inkubators – unterstützt und mit einem Preiswettbewerb abgeschlossen.<sup>13</sup> Am Wettbewerb teilnehmen können nur Teams, deren internetbasierte Geschäftsmodelle auf Open (Government) Data aufbauen.

Die ODCS wird vom Open Data Institute und der forschungsnahen Nesta-Stiftung begleitet bzw. durchgeführt und durch Ministerien und Förderagenturen finanziert. Eine Evaluation bescheinigte den Erfolg des Preiswettbewerbs: Jedem investierten Britischen Pfund stehen hier nach den ersten drei Jahren durchschnittliche Erträge zwischen fünf und zehn Britischen Pfund gegenüber.<sup>14</sup>

Reallabore in einem Ausschreibungswettbewerb ausgewählt und fördert sie in den kommenden drei Jahren mit ca. acht Millionen Euro.<sup>15</sup> Konkret wird u.a. die Entwicklung eines bedarfsorientierten, digitalgestützten ÖPNV-Konzepts gefördert, das ohne feste Haltestellen auskommt und damit den Nahverkehr besser an die individuellen Ansprüche der Nutzer anpassen will. Wie in anderen Fällen ist auch hier sicherzustellen, dass derartige Fördermaßnahmen regelmäßig valide evaluiert werden.

Sollten sich verschiedene Bundesressorts an der Förderung sozialer Innovationen beteiligen, entsteht Koordinationsbedarf, um eine kohärente und effektive Mittelverwendung über alle Ressorts hinweg sicherzustellen.

## Handlungsempfehlungen

- Die Expertenkommission fordert die Bundesregierung auf, vor dem Hintergrund großer gesellschaftlicher Herausforderungen soziale Innovationen verstärkt in den Blick zu nehmen. Hier sind in den kommenden Jahren mutige Schritte nötig, um mit neuen Formaten der Partizipation und mit neuen Förderinstrumenten zu experimentieren. Diese Schritte sollten von Anfang an systematisch wissenschaftlich vorbereitet, begleitet und später evaluiert werden.
- Neue Förderinstrumente wie Wettbewerbe, Preisgelder oder Reallabore sollten verstärkt erprobt werden.
- Im Hinblick auf soziale Innovationen sollte es eine klare Aufgabenteilung zwischen F&I-Politik einerseits und Sozialpolitik andererseits geben. Politikreformen, die im Kern Sozialpolitik betreiben, sollten nicht Gegenstand der F&I-Förderung sein. Zwar kann die Entwicklung, Erforschung und Erprobung neuer Ideen zur Veränderung sozialer Praktiken Teil der Forschungsförderung sein; die endgültige Implementierung jedoch ist Aufgabe des Sozialressorts.
- Es sollten nur soziale Innovationen gefördert werden, die nach dem Auslaufen einer öffentlichen Anschubfinanzierung des Projektes nachweislich ausreichend Potenzial für wirtschaftliche Nachhaltigkeit haben. Die Bewertung der Expertenkommission sollte nicht als Befürwortung einer staatlichen Dauerfinanzierung sozialer Innovationen missverstanden werden.
- Soweit soziale Innovationen von verschiedenen Bundesressorts gefördert werden, ist eine ressortübergreifende Koordination dieser Aktivitäten unter Beteiligung der wichtigsten Stakeholder aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erforderlich. Dies gilt gerade auch in Zeiten großer Koalitionen, in denen parteipolitische Logik zu einer starken und gelegentlich dysfunktionalen Konkurrenz der Ressorts führt.