

# Missbrauch von Forschungssubventionen schwächt Innovationspolitik

**Philipp Böing und Bettina Peters, ZEW**



**Die chinesische Regierung hat sich mit dem 14. Fünfjahresplan das ehrgeizige Ziel gesetzt, eine stärker innovationsbasierte Wirtschaft zu schaffen. Bis 2050 will die Volksrepublik damit die Weltspitze in Wissenschaft und Technik erreichen. Dazu plant Peking unter anderem umfangreiche Subventionen für Forschung und Entwicklung in Unternehmen. Die kommende Veranstaltung der „Global China Conversations“ am IfW Kiel widmet sich der Wirksamkeit dieser chinesischen Innovationspolitik.**

In den letzten zwei Jahrzehnten waren die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) in Unternehmen (Business Expenditure on Research and Development, BERD) die wichtigste Triebkraft für das FuE-Wachstum in China. Die jährliche BERD-Wachstumsrate lag dabei stetig über dem durchschnittlichen Wachstum der OECD-Staaten. Gleichzeitig erreichte die staatliche Förderung von FuE-Ausgaben in China zwischen 2003 und 2018 offiziell nur 4,3 Prozent, deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 6,7 Prozent. Um innovationsfähiger zu werden, sollen Chinas FuE-Ausgaben in den kommenden fünf Jahren um mindestens sieben Prozent jährlich steigen, unterstützt durch staatliche FuE-Subventionen. Jedoch ist es damit nicht getan: Wie eine aktuelle Studie des ZEW (Leibniz Zentrum für Europäische

Wirtschaftsforschung) in Mannheim zeigt, ist **FuE-Subventionsmissbrauch in der Vergangenheit in China weit verbreitet gewesen und steht schon lange einem effizienten Einsatz der staatlichen Fördermittel im Weg.**

Daher wurde bereits 2006 eine Neuausrichtung von Chinas Innovations- und Industriepolitik von zahlreichen Maßnahmen begleitet, um sowohl die Förderinstrumente zu verbessern als auch deren Missbrauch einzudämmen. Sollten solche Maßnahmen in Zukunft noch besser greifen, wird China ein zunehmend innovativer Wettbewerber auf dem Weltmarkt werden und gleichzeitig an Attraktivität als FuE-Standort für ausländische Unternehmen gewinnen.

## **Chinas Subventionspolitik offenbart Schwachstellen**

In China ist der Anteil der Subventionsempfänger unter den börsennotierten Unternehmen nach der Jahrtausendwende enorm gestiegen: Betrug er 2001 noch 32 Prozent, lag er 2011 bereits bei 90 Prozent. Durchschnittlich waren rund 10 Prozent der gesamten staatlichen Unternehmenssubventionen speziell für FuE-Aktivitäten vorgesehen. Unsere Studie zeigt jedoch, dass etwa 42 Prozent der Empfänger von FuE-Subventionen im Zeitraum 2001 bis 2011 diese staatlichen Mittel vollständig oder zumindest teilweise für Nicht-Forschungszwecke ausgegeben haben. Diese Form des Subventionsmissbrauchs wurde gemessen durch einen Vergleich der von den Unternehmen in ihren Geschäftsberichten jeweils veröffentlichten FuE-Ausgaben und den erhaltenen FuE-Subventionen. **Insgesamt flossen 53 Prozent aller für FuE vorgesehenen Subventionszahlungen in andere, also Nicht-Forschungszwecke.** Oftmals werden zum Beispiel die Fördermittel zur Quersubventionierung von Investitionen ohne FuE-Bezug zweckentfremdet, was auch zur raschen Senkung von Produktionskosten und Wettbewerbsverzerrung auf internationalen Märkten führen kann.

Laut der Studienergebnisse haben die FuE-Ausgaben durch die Subventionen zwar zugenommen, allerdings hätte die Steigerung in den geförderten Unternehmen mehr als doppelt so hoch sein können, wie sie es tatsächlich war. Die staatliche FuE-Förderung hat bei den Unternehmen auch zum Anstieg der Investitionen in Sachanlagen, Beschäftigung und Umsatz geführt. Keine Effekte zeigte die FuE-Förderung der Studie zufolge jedoch auf die Produktivität der Unternehmen, die Anzahl an IT-Hightech-Erfindungen und die Hochschulkooperationen. Weiterhin offenbart die Analyse auch Optimierungspotenzial bei der Auswahl der geförderten Unternehmen. Bei Staatsbetrieben bleibt die FuE-Förderung bislang völlig ohne Wirkung, und auch die Unterstützung des Hochtechnologiesektors sollte in Zukunft noch

differenzierter gestaltet werden. Laut der Studienergebnisse können neben dem Missbrauch von Subventionen auch zu häufige oder zu hohe Zahlungen zu Ineffizienzen führen.

## **In Teilen Verbesserungen bei Konzeption und Implementierung**

Weiter stellen wir fest, dass die Zweckentfremdung im Laufe der Zeit deutlich zurückgeht: Von 81 Prozent in 2001 auf 18 Prozent im Jahr 2011. Diesen Rückgang erreichte die chinesische Regierung auch durch ihren „Mittel- bis Langfristplan für die Entwicklung von Wissenschaft und Technik“. Durch ihn konnte China bereits einige strukturelle Probleme seines Innovationssystems angehen und notwendige Verbesserungen einleiten. Außerdem wurde die Verwaltung von Förderprogrammen so umstrukturiert, dass Unternehmen nun genauer ausgewählt und die Verwendung der Subventionen besser kontrolliert werden können. Diese Reformen zeigten bereits eine deutliche Wirkung. Allerdings kam es auch im Jahr 2020 noch zu umfangreicher Veruntreuung von staatlicher Förderung in der Halbleiterfertigung, einer Schlüsselindustrie für die von China angestrebte technologische Souveränität.

**China hat bisher noch nicht bewiesen, dass es in der Lage ist, besser als die weltweit führenden Innovationssysteme in den Vereinigten Staaten Innovationen und Spitzentechnologie hervorzubringen.** Gelingt es China jedoch, mit dem [14. Fünfjahresplan](#) eine weitere Verbesserung von Konzeption und Implementierung seiner Innovationspolitik durchzusetzen, ist zu erwarten, dass künftig auch die Unternehmensproduktivität steigen und zu einem höheren Wirtschaftswachstum aufgrund von „Innovation Made in China“ führen wird. Politik und Wirtschaft in den USA und Europa sollten sich bereits jetzt für eine weitere Intensivierung des Wettbewerbs, insbesondere in Hochtechnologie-sektoren, rüsten.

***Philipp Böing** ist Senior Researcher des Forschungsbereichs „Innovationsökonomik und Unternehmensdynamik“ und Chinaexperte am ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.*

***Bettina Peters** ist stellvertretende Leiterin des Forschungsbereichs „Innovationsökonomik und Unternehmensdynamik“ und Professorin an der Universität Luxemburg.*

*Dieser Beitrag gehört in den Kontext der Veranstaltungsreihe [Global China Conversations](#) des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel (IfW). [Am Donnerstag](#) diskutieren Philipp Böing, Senior Researcher am ZEW in*

*Mannheim, und Wolfgang Krieger, Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) in China, im Rahmen dieses Formats über das Thema: „Innovation Made in China“ – Wie wirksam ist Pekings Innovationspolitik? China.Table ist Medienpartner der Veranstaltungsreihe.*