

Forschungsprojekt

Möglichkeiten und Grenzen einer länderübergreifenden
Förderpolitik zur „Stärkung von wirtschaftlichen Stärken“
(Cluster) in Ostdeutschland

Endbericht

Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Berlin, 30. November 2007

Verfasser:

Technische Universität Berlin (TU)

FG Stadt- und Regionalökonomie, Institut für Stadt- und Regionalplanung

Hardenbergstr. 40a

10623 Berlin

Univ. Prof. Dr. Dietrich Henckel

d.henckel@isr.tu-berlin.de

Ricarda Pätzold

ricarda.paetzold@tu-berlin.de

Florian Wukovitsch

f.wukovitsch@isr.tu-berlin.de

Anja Besecke

besecke@isr.tu-berlin.de

Andrea Wagner

a.wagner@isr.tu-berlin.de

Bergische Universität Wuppertal (BUW)

Ökonomie des Planens und Bauens

Fachbereich F

Pauluskirchstr. 7

42285 Wuppertal

Univ.-Prof. Dr. Guido Spars

spars@uni-wuppertal.de

Michael Heinze

heinze@uni-wuppertal.de

Roland Busch

rbusch@uni-wuppertal.de

Inès-Caroline Naismith

naismith@uni-wuppertal.de

Dr. Utz Ingo Küpper

Euskirchener Str.

50678 Köln

kuepper.uit@netcologne.de

unter Mitarbeit von

Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt

Plan und Recht GmbH

Berlin

Zusammenfassung

Die **Förderung von Wirtschaftsklustern** ist heute ein bedeutendes Instrument der Wirtschafts- und Strukturpolitik und im Grundsatz weitgehend unbestritten. Der Ausbau branchenbezogener Kompetenzfelder gehört inzwischen zum Kernprogramm kommunaler und regionaler Entwicklungspolitik und bildet auch Schwerpunkte der Wirtschafts-, Forschungs- und Technologiepolitik von Bundesländern, Bundesregierung und EU. Dabei ist es primäres Ziel vieler Clusterkonzepte, die Wettbewerbs- und Kooperationsfähigkeit von Unternehmen zu stärken und darüber hinaus die wirtschaftliche Entwicklung einer Region und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Mit der Förderung von Clustern sollen Wachstumspotenziale nach dem Grundsatz „Stärken stärken“ gehoben und die knappen Wachstumsressourcen besser ausgenutzt werden.

Auch **in Ostdeutschland** mit seiner in weiten Teilen schwach ausgeprägten und auf wenige Zentren konzentrierten Wirtschaftsstruktur hat sich die Clusterförderung zu einem wichtigen Element der Wirtschaftsförderung entwickelt. Bei der derzeit vorhandenen, an administrative Grenzen gebundenen Förderungslandschaft steht eine effektive Clusterförderung aufgrund der kleinteiligen Bundesländerstruktur allerdings vor besonderen Barrieren. Der Aufbau und die Etablierung von dynamischen Wirtschaftsklustern werden durch die Willkürlichkeit und Enge der administrativen Grenzen behindert, da die Definition von förderungswürdigen Wachstumsbranchen in der Regel für einzelne Bundesländer erfolgt und kooperative, länderübergreifende Förderansätze die Ausnahme sind.

Aus dieser Problematik leiten sich **die zentralen Fragekomplexe des Forschungsprojektes** ab:

- Wie funktionieren erfolgreiche grenzüberschreitende Clusterinitiativen und von welchen Faktoren ist deren Erfolg abhängig?
- Wie kann die Ausgestaltung der einschlägigen Clusterförderung bezüglich einer besseren Unterstützung grenzüberschreitender Clusterstrukturen verbessert werden und welche praktischen Ansätze lassen sich in Ostdeutschland umsetzen?

Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht eine qualitative Untersuchung bereits bestehender bundesländerübergreifender Clusterinitiativen in Deutschland und Österreich. Hierdurch sollen der Erfolg sowie die Potenziale und Hemmnisse Landesgrenzen überschreitender Clusterinitiativen bewertet und Schlussfolgerungen für zukünftige Strategien zur Stärkung solcher Initiativen in den neuen Bundesländern gezogen werden. Besonders aufmerksam betrachtet wird dabei die Rolle der beteiligten Akteure, insbesondere die Aufgaben der öffentlichen Institutionen. Ein weiterer Fokus liegt auf der Untersuchung der rechtlichen, instrumentellen und institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure, insbesondere des Bundes.

Im Rahmen einer systematischen **Bestandsaufnahme grenzüberschreitender Clusterinitiativen in Deutschland und Österreich** konnten zunächst 48 Fallbeispiele mit sehr unterschiedlichen Branchenausrichtungen zusammengetragen werden. Clusterbildungen haben insbesondere in den Branchen stattgefunden, für die von

öffentlicher Seite Förderprogramme aufgelegt wurden (z.B. BioRegio, OptecNet). Bundesländer übergreifende Cluster finden sich im Umfeld der Stadtstaaten (Metropolregionen Hamburg, Berlin und Wien) sowie in anderen grenzüberschreitenden Ballungsräumen (Mitteldeutschland, Rhein-Main und Rhein-Neckar). Die zusammengetragenen länderübergreifenden Clusterinitiativen weisen in ihrer Organisationsform, der Mitgliederzahl und -struktur sowie ihrer Finanzierung eine große Heterogenität auf.

Aus den 48 Fallbeispielen wurden in einem nächsten Schritt zehn Good-Practice-Beispiele herausgefiltert und näher untersucht. Dazu wurden insgesamt 131 teilstandardisierte Experteninterviews mit den unterschiedlichen Akteuren (u.a. Clustermanagement, Unternehmen, Kammern, Hochschulen) vor Ort durchgeführt und ausgewertet.

Festzustellen ist, dass in den untersuchten Fallstudien überwiegend öffentliche Akteure und Förderprogramme den Anstoß zur Bildung einer Clusterinitiative gaben, wobei dem Bund eine Sonderrolle unter den öffentlichen Akteuren zukommt. In fast allen untersuchten Initiativen spielt die öffentliche Förderung eine wichtige bzw. sogar eine dominante Rolle. Der Entstehungsverlauf der Clusterinitiativen wirkt sich häufig nachhaltig auf das Gelingen der Einbindung der verschiedenen Akteursgruppen aus. Die Rolle öffentlicher Akteure variiert zwischen einfachen Formen der Beteiligung, wie z.B. Mitgliedschaften, bis hin zur Übernahme zentraler Managementaufgaben und der Finanzierung der Clusterinitiativen. Für die in der Mehrzahl beteiligten kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU) sind die Leistungen des Clustermanagements (insbesondere Informationsbereitstellung, Vernetzung, Qualifizierung) von großem Interesse, die den Marktzugang erleichtern und die Wettbewerbsfähigkeit fördern. Großen Unternehmen geht es mehrheitlich um Standortpromotion. Ein weiteres wesentliches Merkmal für die Cluster ist die Verbindung von Wirtschaft und Forschung zur Generierung von (Produkt-)Innovationen. Die Forschungseinrichtungen suchen den Kontakt zu Unternehmen als Partner für Forschungs- und Entwicklungsprojekte sowie für Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Studenten und Nachwuchswissenschaftler.

Erwartungsgemäß stellen sich **die Landesgrenzen als Barrieren für die Clusterzusammenarbeit** dar, wenn es um das (finanzielle) Engagement der Bundesländer geht – für EU- und Bundesprogramme sind Ländergrenzen dagegen nicht relevant. So wurde von den Befragten häufig beklagt, dass Landesfördermittel nur oft innerhalb der Landesgrenzen verteilt werden können, was eine Einbindung von Akteuren (v. a. Unternehmen) jenseits der Grenze erschwert. Außerdem behindern unterschiedliche wirtschaftspolitische Ausrichtungen und Schwerpunktsetzungen häufig ein gemeinsames, grenzüberschreitendes Handeln. So hat die Bedeutung von Clusterstrategien in den Ländern unterschiedliche Stellenwerte und bei der Festlegung förderungswürdiger Clusterbranchen werden unterschiedliche Prioritäten gesetzt. Bei bestimmten prestigeträchtigen Branchen werden zudem oft eigenständige Landesinitiativen aufgebaut, obwohl gemeinsames Handeln sinnvoller wäre. Vergrößert werden die Abstimmungsschwierigkeiten zudem durch unterschiedliche Politikzyklen bzw. Wahlperioden in den Ländern sowie durch den höheren Koordinierungsaufwand aufgrund der größeren Akteursvielfalt. All diese politisch relevanten Faktoren sind für die

Entfaltung wirtschaftsstruktureller Potentiale aus der Sicht der Unternehmen und Branchenorganisationen eher hinderlich.

Die förderpolitischen Hemmnisse zeigen, dass länderübergreifende Clusterinitiativen gewisse Nachteile gegenüber landesspezifischen Initiativen haben. Die Ausgestaltung der Förderprogramme ist deshalb ein wichtiger Ansatzpunkt zur Verbesserung der Bedingungen für länderübergreifende Cluster. Deshalb werden **die clusterrelevante Förderlandschaft** und die **rechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Rahmenbedingungen** einer länderübergreifenden Clusterförderung im Rahmen dieser Studie näher untersucht.

Die derzeitigen deutschen Förderprogramme unterstützen Clusterinitiativen vor allem in der Anfangs- und Entstehungsphase, i.d.R. über einen Zeitraum von 3 Jahren. Durch eine degressive Förderung, pflichtgemäße Eigenanteile der Unternehmen, langfristige Konzepte als Fördervoraussetzung und auch der begrenzten Förderung (Teilförderung) des Managements mit einer Verpflichtung zur zusätzlichen Projektmittelakquise soll die Förderung auf ein Weiterbestehen der Ansätze nach Auslaufen der Förderung hin wirken. Trotzdem führen die kurzen Förderungszeiträume häufig dazu, dass sich selbst tragende Strukturen nicht etablieren können oder sich ständig neu konstituieren müssen, um aus anderen Fördertöpfen neue Mittel zu akquirieren, und damit handlungsfähig zu bleiben.

Eine Möglichkeit, diese Situation zu verbessern, wird in der **Umstellung auf eine „3+2-Förderung“** gesehen. Nach einer dreijährigen Förderung wird nach einer Evaluation durch unabhängige neutrale Experten eine Option auf zwei weitere Förderjahre gegeben. Hierdurch kann eine größere Kontinuität und Planungssicherheit (insbesondere für das Clustermanagement) erreicht werden, ohne die Förderung „aus dem Ruder laufen“ zu lassen und das Ziel der Etablierung sich selbsttragender Strukturen zu konterkarieren.

Durch die derzeitigen Förderprogramme werden überdies meist Netzwerke bereits ab einer Größe von drei Netzwerkpartnern gefördert. Dies hat dazu geführt, dass mittlerweile eine Vielzahl kleiner Netzwerke verschiedenster Branchen in der Bundesrepublik und insbesondere auch in den neuen Ländern entstanden ist. Diese sind häufig nicht besonders schlagkräftig und die Etablierung tragfähiger Strukturen gestaltet sich aufgrund der geringen Größe oft schwierig. Die künftige Förderpolitik sollte **die Fördermittelvergabe mehr auf eine Vernetzung der Netzwerke und generell auf größere Zusammenschlüsse ausrichten**. Eine stärkere Ausrichtung auf größere Netzwerke würde auch die Bildung länderübergreifender Clusterstrukturen unterstützen.

Der Bund, für den die Ländergrenzen keine Förderbarrieren darstellen, der bisher jedoch länderübergreifende Initiativen auch nicht explizit unterstützt hat, verfügt durchaus über Möglichkeiten, zukünftig verstärkt länderübergreifende Initiativen zu fördern. Ein legitimer Gegenstand der Raumordnungsplanung des Bundes kann die Ausweisung von Räumen sein, die für eine länderübergreifende regionale Kooperation geeignet sind. Die Rahmenplanung betrifft allerdings nur die Vorbereitung von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, eine Förderkompetenz muss hingegen im Einzelfall gesondert geprüft und begründet werden. Möglich wäre es so aber, die GA nicht nur auf einen Abbau von regionalen Defiziten,

sondern auf **die Förderung von Exzellenz, von der der Gesamtstaat profitiert**, auszurichten. Hierfür wäre jedoch eine gesamtstaatliche Relevanz und auch „Planung“ vonnöten; eine Beschränkung nur auf Ostdeutschland würde diesen Anforderungen des Gesetzgebers nicht gerecht.

Als „bescheidenere“ Variante könnte lediglich eine Ergänzung der GA-Förderung angedacht werden, die speziell länderübergreifende Aspekte als einen neuen förderfähigen Baustein begreift.

Die **Rechtsgutachten** haben gezeigt, dass im Bereich der Infrastruktur durch die Raumordnungskompetenz des Bundes eine gezielte regionale Förderung sowie eine Forschungsförderung im bestimmten Rahmen mit regionalem Bezug möglich sind. Darüber hinaus lässt sich eine Förderung der privaten Wirtschaft oder einzelner Branchen bzw. Projekte durch den Bund nur dann rechtfertigen, wenn dies als Maßnahme der gesamtstaatlichen Wirtschaftsförderung verstanden werden kann, die die Länder allein nicht wirksam wahrnehmen können. Dies gilt auch für eine regional fokussierte Wirtschaftsförderung.

Ein weiterer Schritt ist die Ausweitung der bilateralen Kooperationen zwischen Bund und jeweils einem Bundesland zugunsten multilateraler Kooperationen durch entsprechende Anreize innerhalb der Förderprogramme, z.B. durch die **Stärkung der länderübergreifenden Komponente in der Innovationsförderung, in der Ausschreibung von Projekten oder bei Wettbewerben**. Es sollte hierbei die mögliche Bündelung der Mittel unterschiedlicher Bundesressorts für die Nutzung länderübergreifender Potenziale überprüft werden.

Neben den genannten Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Clusterförderung lassen sich folgende weitere Empfehlungen aus den Ergebnissen der durchgeführten Analysen ableiten:

Es sollte eine Stärkung der länderübergreifenden Vernetzungen durch eine **Erhöhung der Transparenz** erreicht werden. Hierbei geht es vor allem um die Erhebung und Darstellung länderübergreifender Clusterpotentiale, um das Aufzeigen von Anknüpfungspunkten und Unterschieden, z.B. durch Branchenkonferenzen. In einer ersten Stufe kann die Transparenz der Förderprogramme, in der zweiten Stufe die Koordination der Programme auf Landes- und Bundesebene verbessert werden. Dies kann durch eine bessere inhaltliche Abstimmung und Abgrenzung der Fördermittelstellen, durch die Abstimmung von Leitbranchen, von Branchenschwerpunkten und Regionen erfolgen.

Außerdem können die Anreize für eine länderübergreifende Vernetzung verbessert werden, u.a. durch eine Veränderung der Spielregeln im Rahmen bestehender Programme, z.B. durch verbindliche Abstimmungen von Leitbranchen sowie einer verbindlichen finanziellen Beteiligung der Wirtschaft an dem Clustermanagement nach der öffentlichen Anschubfinanzierung als Fördervoraussetzung. In Pilotprojekten sollte die Gründung von speziellen Zweckverbänden für länderübergreifendes Clustermanagement oder den Abschluss von Staatsverträgen zwischen Bundesländern unterstützt werden.

Darüber hinaus kann durch regionale Kooperation, Regional Governance und die Schaffung übergreifender Institutionen eine bessere Abstimmung und Zusammenarbeit in Grenzregionen erreicht werden. Die Förderung von länderübergreifenden Kooperations- bzw. Clusterbildungsinitiativen sollte unter Beteiligung der Kommunen und Regionen an den jeweiligen Landesgrenzen erfolgen, z.B. zur Etablierung eines Regionalmanagements. Als deutlichster Schritt in Richtung Institutionalisierung ist eine länder- und branchenübergreifende Vernetzung für Ostdeutschland insgesamt denkbar, eine Art Metacluster, wobei darauf zu achten wäre, dass keine Konkurrenz zwischen dieser „Bundesinitiative“ und bestehenden Metaclustern geschaffen wird.