

Clusterpolitiken in Bayern und Thüringen: Förderpraxis nimmt wenig Rücksicht auf theoretische Vorbehalte

Gerhard Heimpold

Der Beitrag analysiert anhand veröffentlichter Dokumente die Clusterpolitiken in den Ländern Bayern und Thüringen. Ziel dieser Politiken ist die Stärkung der Innovationskraft. Eine explizite allokatonspolitische Begründung für Clusterpolitik mit dem Vorliegen von Externalitäten, Informationsasymmetrien oder Koordinierungsmängeln ist in den Dokumenten nicht sichtbar. Es bleibt daher offen, ob die praktizierte Clusterpolitik tatsächlich ursachenadäquat ist. Beide Länder fokussieren auf die Unterstützung landesweiter Cluster und Netzwerke. Dadurch könnten aber die Vorteile räumlicher Nähe zu wenig Beachtung finden. Nicht ohne Probleme ist auch die ex ante vorgenommene Auswahl von Branchen und Technologiefeldern in den Clusterpolitiken beider Länder, selbst wenn aus den Eigendarstellungen der fördernden Ressorts Offenheit für Neues ablesbar ist. Denn dem Staat mangelt es generell an Informationen über die Zukunftsfähigkeit von Branchen und Technologien. Der Verzicht auf einen Branchenfokus zugunsten wettbewerblicher Förderverfahren nach dem Vorbild von Bundesprogrammen kann dieses Problem mildern. Für Thüringen, das seine Clusterpolitik vor allem mit der Kleinteiligkeit der Unternehmensstruktur motiviert, wird es jenseits clusterpolitischer Bemühungen darauf ankommen, weiterhin auch direkt die Beseitigung dieser strukturellen Nachteile anzuvisieren, insbesondere durch Rahmenbedingungen, die dem Wachstum der vorhandenen Unternehmen förderlich sind.

Ansprechpartner: Gerhard Heimpold (Gerhard.Heimpold@iwh-halle.de)

JEL-Klassifikation: P2, R12, R58

Schlagwörter: Förderpolitik, Innovationsförderung, Cluster, Ostdeutschland, Westdeutschland, Regionenvergleich, Netzwerke

Michael E. Porters Buch „The Competitive Advantage of Nations“¹, das im Jahr 1990 erschien, und seine darauf folgenden Veröffentlichungen² zur Frage der Innovations- und damit Wettbewerbsfähigkeit von Nationen und Regionen machten das Clusterkonzept in der Wirtschaftspolitik populär, obwohl es nach Ansicht vieler Kritiker vage und der Begriff selbst unscharf bleibt.³ Dies führt dazu, dass die praktizierte Clusterpolitik tendenziell der Theorie vorseilt.

Auch in Deutschland haben inzwischen auf den Ebenen von Bund und Ländern diverse wirtschaftspolitische Programme zur Förderung von Clustern Einzug gehalten.⁴ Der vorliegende Beitrag untersucht die Clusterförderung in Bayern und Thüringen. Die Wahl fiel auf diese Länder, weil sich beide als bedeutende Forschungs- und Technologiestandorte verstehen.⁵ In beiden Ländern soll das Innovations-

¹ Vgl. Porter, M. E.: The Competitive Advantage of Nations. The Macmillan Press Ltd.: London und Basingstoke 1990.

² Vgl. z. B. Porter, M. E.: Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, in: Economic Development Quarterly, Vol. 14 (1), 2000, 15-34. – Ders.: Chapter 7. Clusters and Competition. New Agendas for Companies, Governments, and Institutions, in: Ders., On Competition. Updated and Expanded Edition, The Harvard Business Review Book Series, 2008, 213-303.

³ Vgl. z. B. Martin, R.; Sunley, P.: Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?, in: S. Breschi, F. Malerba (eds), Clusters, Networks, and Innovation. Oxford University Press: Oxford 2005, first published in paperback 2007, 433-469. – Alecke, B.; Untiedt, G.: Clusterförderung und Wirtschaftspolitik – ‚Heilsbringer‘ oder ‚Wolf im Schafspelz‘?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Jg. 33 (2), 2007, 89-105.

⁴ Vgl. z. B. die Überblicksdarstellungen in: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/Kompetenznetze Deutschland: Überblick: Netzwerk- und Clusteraktivitäten der Bundesländer. Stand: Dezember 2008. Geschäftsstelle der Initiative Kompetenznetze Deutschland: Berlin, <http://www.kompetenznetze.de/service/nachrichten/2009/medien/ueberblick-netzwerk-und-clusteraktivitaeten-der-bundeslaender.pdf>, Zugriff am 11.08.2011. – Wessels, J.: Einführung, in: Ders. (Hrsg.), Cluster- und Netzwerkevaluation. Aktuelle Beispiele aus der Praxis. Eine Veröffentlichung des AK Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik der DeGEval in Kooperation mit dem Institut für Innovation und Technik (iit), <http://www.alt.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=19765>, Zugriff am 18.01.2011, 5-10.

⁵ Vgl. Freistaat Thüringen: Forschung. Webpräsenz des Freistaates Thüringen, <http://www.thueringen.de/de/innovativ/forschung/>, Zugriff am 31.08.2011. – Bayerische Staatsregierung: Staatsregierung schließt „Pakt für Innovationen“ mit bayerischer Wirtschaft / Ministerpräsident Beckstein wertet Pakt als großen Erfolg für den Forschungs- und Techno-

geschehen insbesondere durch gezielte Clusterförderung weiter vorangebracht werden. Vor diesem Hintergrund wird der Frage nachgegangen, wie dort die institutionellen Arrangements der Clusterpolitiken aussehen und wie sie im Lichte der theoretischen Grundlagen von Clusterpolitik zu bewerten sind. Daher wird im Folgenden zunächst eine Erörterung theoretischer Aspekte vorgenommen. Anschließend werden Begründungen, Ziele und Instrumente der Clusterpolitik in den beiden Ländern untersucht.

Theoretische Grundlagen für Clusterpolitik sind fragmentarisch

Cluster stellen räumliche Konzentrationen wirtschaftlicher Aktivitäten dar, die auch ohne Einfluss der Politik zustande kommen und sich entwickeln. Der US-Ökonom *Michael E. Porter* lieferte die folgende Definition: „Clusters are geographic concentrations of interconnected companies, specialized suppliers, service providers, firms in related industries, and associated institutions (for example, universities, standards agencies, and trade associations) in particular fields that compete but also cooperate.“⁶

Von Clustern als natürlichen Phänomenen der Ko-Lokation sind wirtschaftspolitische Aktivitäten des Staates zu unterscheiden, mit denen Cluster in ihrer Entstehung oder Entwicklung unterstützt werden sollen. Da Cluster zunächst ein natürliches raumwirtschaftliches Phänomen sind, stellt sich zuerst die Frage nach einer *Begründung* für *Clusterpolitik*. In Analogie zu anderen Arten von Wirtschaftspolitik wird in der Literatur eine allokatonspolitische Begründung für Clusterpolitik angeführt.⁷ Externalitäten⁸ führen gemäß theoretischer Argu-

mentation dazu, dass privater und sozialer Nutzen von Forschungsaktivitäten und Innovationen in Clustern nicht deckungsgleich sind und zu suboptimalen Entscheidungen von ökonomischen Akteuren führen.⁹ In diesem Zusammenhang werden auch Informationsasymmetrien und Koordinierungsmängel als Begründungen für Clusterpolitik genannt.¹⁰ Wird Clusterpolitik als Element regionaler Strukturpolitik betrachtet, kann auch räumliches Marktversagen zu ihrer Begründung angeführt werden.¹¹

Aus den Begründungen für Clusterpolitik leitet sich ab, welche *Ziele* damit verfolgt werden. Eine durch die Beseitigung von Marktversagens-Tatbeständen motivierte Clusterpolitik wirkt tendenziell wachstumsfördernd, indem sie ökonomische Aktivitäten anstößt, die ansonsten nur auf suboptimalem Niveau vonstattengehen würden. Das Ausgleichsziel bedeutet, Wachstum und Beschäftigung in strukturschwachen Regionen durch Förderung von Clustern anzuregen. Beim Verfolgen eines räumlichen Ausgleichsziels kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund von Crowding-out-Effekten das gesamtwirtschaftliche Wachstum suboptimal ausfällt.

Wird Clusterpolitik mit technologischen Externalitäten begründet, kann vermutet werden, dass diese unterschiedlich ausgeprägt sind, in Abhängigkeit von der jeweiligen Branche oder dem jeweiligen Technologiefeld. Dies spräche auf den ersten Blick für eine Clusterpolitik, die auf *Branchen oder Technologiefelder* fokussiert ist, in denen das Externalitätenproblem besonders ausgeprägt ist. Einen Branchenfokus zu praktizieren, bedeutet aber für staatliche Akteure im hayekschen Sinne „Anmaßung von Wissen“.¹² Dies dürfte auch Versuche betreffen,

logiestandort Bayern. Pressemitteilung vom 09.07.2008. Bayerische Staatskanzlei, <http://www.bayern.de/Pressemitteilungen-1255.3336202/index.htm>, Zugriff am 31.08.2011.

⁶ *Porter, M. E.*: Chapter 7. Clusters and Competition. New Agendas for Companies, Governments, and Institutions, a. a. O., 213 f.

⁷ Vgl. z. B. den Überblick in *Ketels, C.*: Clusters, Cluster Policy, and Swedish Competitiveness in the Global Economy. Expert Report no. 30 to Sweden's Globalisation Council, Stockholm 2009, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/17/95/d6e53822.pdf>, Zugriff am 04.01.2011, hier insbesondere S. 21.

⁸ In der Literatur wird darauf verwiesen, dass es ausschließlich im Falle technologischer Externalitäten Gründe für staatliche Interventionen geben könne. Bei pekuniären Externalitäten gebe es keinen Grund für staatliches Handeln. Vgl.

Alecke, B.; Untiedt, G.: Clusterförderung und Wirtschaftspolitik – ‚Heilsbringer‘ oder ‚Wolf im Schafspelz‘?, a. a. O., hier speziell S. 97.

⁹ Vgl. z. B. *Duranton, G.; Martin, P.; Mayer, T.; Mayneris, F.*: The Economics of Clusters. Lessons from the French Experience, Oxford University Press: Oxford 2010 (= Studies of Policy Reform), 41-51, hier speziell 41 f.

¹⁰ Vgl. *Ketels, C.*: Clusters, Cluster Policy, and Swedish Competitiveness in the Global Economy, a. a. O., 21.

¹¹ Vgl. *Rosenfeld, M. T. W. et al.*: Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“. IWH-Sonderheft 2/2007. Halle (Saale) 2007, 36-38.

¹² Vgl. *Hayek, F. A. v.*: The Pretence of Knowledge. Prize Lecture. Lecture to the Memory of Alfred Nobel, December 11,

Branchen oder Technologien zu identifizieren, in denen das Externalitätenproblem besonders relevant ist. Die Wirtschaftspolitik trifft auf die Schwierigkeit, technologische Externalitäten in der Praxis kaum messen zu können.¹³ Ihr mangelt es daher an Informationen, ob bzw. in welchen Branchen, Technologiefeldern oder Regionen solche Externalitäten auftreten.

Wird Clusterpolitik mit Marktversagens-Tatbeständen begründet, ist zumindest im Groben auch der Einsatz bestimmter Instrumente vorgegeben. Generell sieht der regionalpolitische Instrumentenkasten nach gängiger Klassifizierung vier Instrumentenarten vor: Informations- und Beratungs-, Anreiz-, Infrastruktur- sowie Zwangsinstrumente.¹⁴ Koordinierungsmängel und Informationsasymmetrien, von denen bei Clustern ausgegangen wird, legen die Nutzung von Informations- und Beratungsinstrumenten sowie von Infrastrukturmaßnahmen nahe. Letztere können auch die Errichtung von Kommunikationsplattformen umfassen. Vor dem Hintergrund des Externalitätenproblems, das aus Sicht der Theorie dazu führt, dass eigentlich notwendige Forschungsaktivitäten und Innovationen unterbleiben, könnten schließlich auch Anreizinstrumente, etwa Subventionen für Forschung und Entwicklung, infrage kommen. Während Informations- und Beratungsangebote nicht in die unternehmerische Autonomie eingreifen, ist dies bei Subventionen der Fall, unter anderem in Gestalt von Mitnahme- oder Gewöhnungseffekten. Daher steht auch Clusterpolitik vor der Herausforderung, negative Nebenwirkungen durch entsprechende *Fördermodalitäten* zu begrenzen, beispielsweise durch zeitliche Befristung und degressive Ausgestaltung des *Fördervolumens*.

Demgemäß werden im Ergebnis der angestellten theoretischen Überlegungen folgende Merkmale der

Clusterpolitiken auf der Länderebene in Bayern und Thüringen näher untersucht:

- Begründungen und Ziele;
- Regional-/Branchen-/Technologiefokus;
- Instrumente, Fördermodalitäten und -volumen.

Die Untersuchung der oben genannten Merkmale der Clusterpolitiken in den beiden Ländern fußt auf einer Dokumentenanalyse.¹⁵

Genese der Clusterpolitiken

In Bayern wurde die Clusterpolitik im Jahr 2006 unter der Bezeichnung „Cluster-Offensive“ als eine von zwei Bestandteilen der „Allianz Bayern Innovativ“, einer innovationspolitischen Initiative der Landesregierung, etabliert.¹⁶ Der zweite Bestandteil umfasst die Bildung von regionalen Netzwerken in Form von Regionalmanagements.¹⁷ Diese Clusterpolitik wurde im Jahr 2008 inhaltlich und finanziell durch Mittel des „Investitions- und Zukunftsprogramms ‘Bayern 2020’“¹⁸, die unter anderem der „... Förderung von Entwicklungsverbänden im Rahmen der Cluster ...“¹⁹ dienen, verstärkt.

In Thüringen firmieren die einschlägigen Politikmaßnahmen als „Cluster- und Netzwerkpolitik“²⁰, die laut Darstellung des Wirtschaftsressorts „... mit allen Instrumenten der allgemeinen und speziellen Wirtschaftspolitik“²¹ betrieben wird. Ansätze für die Unterstützung von Clustern und Netzwerken existierten bereits in der Periode 2000 bis 2006, in der

1974. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1974, http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1974/hayek-lecture.html, Zugriff am 04.11.2008.

¹³ Vgl. zum Wissensproblem staatlicher Akteure hinsichtlich technologischer Externalitäten: Paqué, K.-H.: Technologie, Wissen und Wirtschaftspolitik – Zur Rolle des Staates in Theorien des endogenen Wachstums, in: Die Weltwirtschaft, Heft 3, 1995, 237-253, hier speziell 244, 249 f.

¹⁴ Vgl. Fürst, D.; Klemmer, P.; Zimmermann, K.: Regionale Wirtschaftspolitik, 1. Aufl., J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen, Werner-Verlag: Düsseldorf 1976 (= wisu-texte), 157-171.

¹⁵ Der Verfasser dankt den Studenten Katja Katzsch-Brachert, Marcel Kirst sowie Philip Müller, die durch Informationsrecherchen und -aufbereitungen Unterstützung zur Vorbereitung dieses Beitrags leisteten.

¹⁶ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Allianz Bayern Innovativ: Eckpunkte bayerischer Clusterpolitik. Allianz Bayern Innovativ. Cluster-Offensive, München, Juni 2006, http://www.eclustering.de/researchconcept/Downloads/Bayerische_Clusterpolitik.pdf, Zugriff am 09.06.2011, 7.

¹⁷ Vgl. ebenda, 7 f.

¹⁸ Vgl. Freistaat Bayern: Nachtragshaushaltsplan 2008. Einzelplan 13. Allgemeine Finanzverwaltung, http://www.stmf.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2007/haushaltsplan/nt.pdf, Zugriff am 13.04.2011, 547.

¹⁹ Ebenda, 559.

²⁰ Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (Hrsg.): Wirtschaftsbericht 2009 für den Freistaat Thüringen mit den Ergebnissen der Jahre 2007 und 2008. Erfurt 2009, http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwta/wirtschaft/endafassung_jahreswirtschaftsbericht09.pdf, Zugriff am 28.04.2011, 60.

²¹ Ebenda.

Hilfen aus den EU-Strukturfonds für Technologietransferstellen und Koordinierungsstellen für Cluster und Netzwerke vergeben und Mittel für wissenschaftsorientierte Infrastrukturen in sachlicher Hinsicht an den gegebenen Clustern ausgerichtet wurden.²² Diese Grundelemente werden auch in den Jahren seit 2007 praktiziert und durch verschiedene weitere Vernetzungsangebote ergänzt.²³

Begründungen: Keine expliziten Hinweise auf Marktversagen

Explizite Begründungen der praktizierten Clusterpolitik durch Marktversagens-Argumente finden sich in den ausgewerteten wirtschaftspolitischen Dokumenten der Landesregierungen Bayerns und Thüringens nicht. Allenfalls kann indirekt auf deren Vorliegen geschlossen werden. In Bayern soll durch Innovationen eine verbesserte Wettbewerbsposition erreicht werden. Zu diesem Zweck wird eine intensivere Vernetzung von Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen angestrebt.²⁴ Förderung von Innovationen durch intensivere Vernetzung könnte bedeuten, dass aufgrund technologischer Externalitäten das bisher Geleistete als nicht den Potenzialen entsprechend angesehen wird.

In Thüringen wird bei der Motivation für Clusterpolitik explizit auf größenspezifische Besonderheiten in Form einer Dominanz kleiner Betriebe verwiesen. Diese erschwere die erfolgreiche Teilnahme am internationalen Wettbewerb. Mithalten im Wettbewerb verlange finanziell aufwändige und

risikobehaftete Innovationen und eine Profilierung von Unternehmen als Systemlieferanten.²⁵ Der Thüringer Fokus auf kleine und mittelgroße Unternehmen kann als Hinweis auf dort existierende Koordinierungsmängel und Informationsasymmetrien interpretiert werden. Eine Studie, die das Thüringer Wirtschaftsministerium bei der Roland Berger Strategy Consultants GmbH in Auftrag gegeben hat, stärkt die Vermutung, dass die kleinteiligen Unternehmensstrukturen mit ihren offenbar begrenzten Managementkapazitäten die Cluster- und Netzwerkbildung erschweren. Die Studie konstatiert eine personell nicht hinreichende Ausstattung der Netzwerke in Thüringen, wenn es um Koordinierung und konzeptionelle Arbeiten geht.²⁶

Ziele: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ohne regionale, aber mit sektoraler Steuerung

Die bayerische Clusterpolitik ist darauf ausgerichtet, die Dynamik des Innovationsgeschehens zu stärken, die Produktivität zu erhöhen und die Bindung der Unternehmen an Bayern als Standort zu festigen.²⁷ Ein expliziter *regionaler Fokus* lässt sich aus den Darstellungen zur Clusterpolitik in Bayern nicht ablesen. Es geht um eine landesweite Netzwerkbildung, wobei laut Eigendarstellung dadurch „... *der Zugang von Betrieben ‚in der Fläche‘* zu den für sie relevanten und interessanten Forschungseinrichtungen und Partnerunternehmen erleichtert wird [Hervorhebung im Original im Fettdruck].“²⁸ Die Beachtung von Regionen außerhalb der Agglomerationen verweist darauf, dass in Bayern das Wachstumsziel im Vordergrund steht, ohne ausgleichende Wirkungen auszuschließen. Unterhalb der landesweiten Netzwerkbildungen, die Gegenstand der Clusteroffensive sind, existieren regionale Initiati-

²² Vgl. GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen GbR Münster et al.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung für das Operationelle Programm des Freistaats Thüringen in der Periode 2000 bis 2006, <http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwta/strukturfonds/op2005.pdf>, Zugriff am 09.06.2011, 43 f. und 65 f.

²³ Vgl. Prognos AG/Holger Bornemann; TAURUS GmbH Forschung und Beratung für Umwelt, Wirtschafts- und Regionalentwicklung. Institut an der Universität Trier/Klaus Sauerborn: Ex-Ante-Bewertung des Operationellen Programms des Freistaats Thüringen für den Einsatz des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Förderperiode 2007 bis 2013, Bremen, 28.11.2006, 14-6381, http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwta/strukturfonds/ex-ante-bericht_efre_op_2007-2013.pdf, Zugriff am 09.06.2011, 30, 89, 91. – Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (Hrsg.): Wirtschaftsbericht 2009 für den Freistaat Thüringen mit den Ergebnissen der Jahre 2007 und 2008, a. a. O., 60.

²⁴ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Allianz Bayern Innovativ, a. a. O., 6 f.

²⁵ Vgl. Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (Hrsg.): Wirtschaftsbericht 2009 für den Freistaat Thüringen mit den Ergebnissen der Jahre 2007 und 2008, a. a. O., 60.

²⁶ Vgl. Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (Hrsg.): WIN Wachstum // Innovation // Nachhaltigkeit. Trendatlas Thüringen 2020, 1. Auflage. Basierend auf der Studie „Trendatlas – Endbericht“ von Roland Berger Strategy Consultants GmbH, Hoffmann & Campe Verlag GmbH: Hamburg 2011, 269.

²⁷ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Allianz Bayern Innovativ, a. a. O., 11 f.

²⁸ Ebenda, 9.

Tabelle 1:
Branchenfokus/Technologiefokus der Clusterpolitik in Bayern und Thüringen

Bayern (BY)	Thüringen (TH)
<p>„High-Tech-Cluster: ... Biotechnologie, Luft- und Raumfahrt, Satellitenavigation, Informations- und Kommunikationstechnik, Umweltechnologie und Medizintechnik“ (Hervorhebung im Original im Fettdruck, BStM WIVT 2006, 9);</p> <p>„Produktionsorientierte Cluster: ... Automotive, Chemie, Sensorik/Leistungselektronik, Ernährung, Forst und Holz, Finanzdienstleistungen, Medien, Energietechnik, Bahntechnik und Logistik ...“ (Hervorhebung im Original im Fettdruck, ebenda, 10);</p> <p>„Querschnittstechnologien: ... Nanotechnologie, Mechatronik und Automation sowie Neue Werkstoffe ...“ (Hervorhebung im Original im Fettdruck, ebenda).</p> <p>Grundsätzlich sektorale Offenheit (vgl. ebenda, 10)</p>	<p>Vorrangigkeit von Zukunftstechnologien:</p> <ul style="list-style-type: none"> • „Mess-, Steuer- und Regeltechnik • Informations-, Kommunikations- und Medientechnik (einschließlich Software) • neue Materialien und Werkstoffe • Optik und Optoelektronik • Produktionstechnik (einschließlich Verfahrenstechnik) • Mikro- und Nanotechniken (einschließlich Systemtechniken) • Biotechnologie • Medizintechnik • Umwelttechnik, Energietechnologien (einschließlich regenerativer Energietechnik)“ (TMWAT 2008, Ziffer 2.3, o. S.)

Quellen: BStM WIVT/Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Allianz Bayern Innovativ, a. a. O.; TMWAT/Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie: Richtlinie zur Förderung von innovativen, technologieorientierten Verbundprojekten, Netzwerken und Clustern (Verbundförderung), a. a. O.

ven.²⁹ Auch in Thüringen stellt speziell bei der Förderung der Geschäftsstellen von Netzwerken ein landesweiter Aktionsradius eine Förderbedingung dar.³⁰

Die Clusterpolitiken in beiden Ländern zielen auf bestimmte *Branchen oder Kompetenzfelder*. In Bayern erfolgte eine Ex-ante-Bestimmung von 19 landesweiten Clustern, bei denen drei Gruppen unterschieden werden: Hochtechnologien, Querschnittstechnologien und Cluster mit Produktionsorientierung (vgl. Tabelle 1). Der Ex-ante-Bestimmung der Cluster ging „... eine sorgfältige und umfassende Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen der einzelnen wirtschaftlichen Kompetenzfelder [Hervorhebung im Original im Fettdruck]“³¹ voraus. In deren Ergebnis wurden „... Bedarfe zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ...“³² eruiert und Wissenschaftspotenziale beziehungsweise Wissenschaftsbereiche mit Auf- und Ausbaubedarfen identifiziert.³³ Die Clusterpolitik in Bayern möchte hinsichtlich ihrer sektoralen beziehungsweise technologischen Ausrichtung zugleich offen sein.³⁴ Hinsichtlich

der Anzahl der Cluster hatten sich bis zum Frühjahr 2011 keine Änderungen ergeben. Im Juni 2011 hat die Staatsregierung beschlossen, künftig 16 Cluster zu fördern und vier weitere als Netzwerke fortzuführen.³⁵

In Thüringen sollen vorrangig so genannte Zukunftstechnologien unterstützt werden, die in der entsprechenden Förderrichtlinie genannt sind (vgl. Tabelle 1).³⁶ Das Instrument der Brancheninitiativen³⁷ kann aber als ein Weg interpretiert werden, der zugleich Offenheit für neue Entwicklungen oder für die Herstellung von Synergien zwischen im Lande vorhandenen Branchen- und Technologiekompetenzen ermöglichen soll. So wurde im Jahr 2011 die Brancheninitiative „Green Mobility“ angekündigt, die die traditionell in Thüringen beheimatete

²⁹ Vgl. ebenda, 8.

³⁰ Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (Hrsg.): Wirtschaftsbericht 2009 für den Freistaat Thüringen mit den Ergebnissen der Jahre 2007 und 2008, a. a. O., 60.

³¹ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Allianz Bayern Innovativ, a. a. O., 9.

³² Ebenda.

³³ Vgl. ebenda.

³⁴ Vgl. ebenda, 10.

³⁵ Bayerische Staatskanzlei: Pressemitteilung Nr. 200 vom 08.06.2011. Bericht aus der Kabinettsitzung, 1. „Cluster-Offensive Bayern“ Erfolgsmodell für Freistaat/Wirtschaftsminister Zeil: „Cluster wichtige Pfeiler der bayerischen Innovationslandschaft/Weiterführung bis 2015 gesichert“, http://www.bayern.de/Anlage10345740/Pressemitteilung_Nr200vom8Juni2011.pdf, Zugriff am 15.09.2011, 2-5, hier speziell 3.

³⁶ Vgl. Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie: Richtlinie zur Förderung von innovativen, technologieorientierten Verbundprojekten, Netzwerken und Clustern (Verbundförderung), Erfurt, den 12.02.2008, <http://www.thueringen.de/de/tmwat/technologie/foerderung/richtlinien/verbund/>, Zugriff am 09.06.2011.

³⁷ Vgl. Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (Hrsg.): Wirtschaftsbericht 2009 für den Freistaat Thüringen mit den Ergebnissen der Jahre 2007 und 2008, a. a. O., 60.

Automobilbranche mit umweltfreundlichen, nachhaltigen Technologien verbinden möchte.³⁸

Instrumente: Cluster-Infrastrukturen und FuE-Subventionen

Wird die oben angeführte Unterteilung des regionalpolitischen Instrumentenkastens in Informations- und Beratungsmaßnahmen, finanzielle Anreize, Infrastruktur- sowie administrative Maßnahmen aufgegriffen, lässt sich die Clusterpolitik in Bayern näherungsweise den Infrastrukturmaßnahmen und den Anreizinstrumenten zuordnen. Als Infrastrukturmaßnahme lässt sich die Förderung der Kooperationsplattformen einordnen. Über die Unterstützung der Clusterinfrastruktur hinaus werden in Bayern im Kontext mit der bayerischen Clusteroffensive auch direkt Subventionen für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten und junge Technologieunternehmen vergeben. Diese Unterstützung erfolgt „... im Rahmen des Investitions- und Zukunftsprogramms ‘Bayern 2020’ ...“.³⁹

In Thüringen lassen sich als Infrastrukturförderung die Hilfen für die Cluster- und Netzwerk-Koordinierungsstellen sowie die Hilfen für forschungsorientierte Infrastruktureinrichtungen einstufen. Letztere sollen sektoral und regional auf die Entwicklung von Clustern und Netzwerken ausgerichtet werden.⁴⁰ Als Anreizinstrument fungiert die Förderung von FuE-Verbundprojekten von Unternehmen beziehungsweise Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen.⁴¹

³⁸ Vgl. *Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie*: Medieninformation. Machnig: Perspektive „Green Mobility“ nutzen. Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung zur Zukunft der Automobilbranche in Thüringen, Verfasser: Krauß, Stephan, <http://www.thueringen.de/de/homepage/presse/45262/>, Zugriff am 23.08.2011.

³⁹ Vgl. *Freistaat Bayern*: Nachtragshaushalt 2008, Einzelplan 13. Allgemeine Finanzverwaltung, http://www.stmf.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2007/haushaltsplan/nt.pdf, Zugriff am 13.04.2011, 547.

⁴⁰ Vgl. *Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit, Freistaat Thüringen*: Operationelles Programm des Freistaates Thüringen für den Einsatz des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Periode 2007 bis 2013, CCI-Code: 2007DE161PO001, Stand 02.10.2007, http://www.tna-thueringen.de/fileadmin/tna/pdfs/ESF-EFRE_Thueringen/EFRE_OP.pdf, Zugriff am 09.06.2011, 70.

⁴¹ Vgl. *Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie*: Richtlinie zur Förderung von innovativen, technologieorientierten Verbundprojekten, Netzwerken und Clustern (Verbundförderung), a. a. O., Ziffer 2.1, o. S.

In Bayern sollten die Clusterplattformen zunächst fünf Jahre tätig sein.⁴² Im Juni 2011 hat die Bayerische Staatsregierung die Weiterführung der „Cluster-Offensive Bayern“ bis zum Jahr 2015 beschlossen.⁴³ Die Regelförderdauer der Cluster- und Netzwerk-Koordinierungsstellen in Thüringen beträgt fünf Jahre. Der Förderzeitraum kann im Einzelfall bis auf maximal zehn Jahre ausgeweitet werden.⁴⁴

Finanzvolumen

Das Finanzvolumen der Clusterpolitik im Freistaat Bayern ist für die „Allianz Bayern Innovativ“ auf insgesamt 50 Mio. Euro für fünf Jahre veranschlagt (vgl. Tabelle 2),⁴⁵ von denen ein Teil für regionale Netzwerke verausgabt wird. Hinzu kommen Mittel für Forschungsverbünde, die Förderung von Leitmärkten und Technologieprojekten, für Wagniskapital und junge Technologieunternehmen im Umfang von 100 Mio. Euro im Zeitraum 2008 bis 2011.⁴⁶ In Thüringen sehen die Haushaltspläne für den Zeitraum 2006 bis 2011 Mittel für Clusterpolitik im Umfang von rund 42,7 Mio. Euro vor. Werden die Haushaltsansätze 2006 bis 2011 in Relation zum jahresdurchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt gesetzt, liegen sie in Thüringen beim 2,5-Fachen des bayerischen Wertes.⁴⁷ Der

⁴² *Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie*: Allianz Bayern Innovativ, a. a. O., 15.

⁴³ Vgl. *Bayerisches Staatskanzlei*: Pressemitteilung Nr. 200 vom 08.06.2011, a. a. O., 4.

⁴⁴ Vgl. *Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie*: Richtlinie zur Förderung von innovativen, technologieorientierten Verbundprojekten, Netzwerken und Clustern (Verbundförderung), a. a. O., Ziffer 2.2, o. S.

⁴⁵ Vgl. *Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie*: Allianz Bayern Innovativ, a. a. O., 15.

⁴⁶ Vgl. *Freistaat Bayern*: Nachtragshaushalt 2008, Einzelplan 13. Allgemeine Finanzverwaltung, a. a. O., 547.

⁴⁷ Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten aus Tabelle 2 dieses Beitrags und dem Jahresdurchschnitt des Bruttoinlandsprodukts in jeweiligen Preisen für die Jahre 2006 bis 2010. Die Werte für das Bruttoinlandsprodukt stammen aus: *Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“*: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2010. Reihe 1, Band 1. Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Erscheinungsfolge: jährlich. Erschienen im März 2011. Berechnungsstand des Statistischen Bundesamtes: August

Tabelle 2:

Haushaltsplan-Ansätze (a) und Ist-Ausgaben (b) im Rahmen der Clusterpolitik in Bayern und in Thüringen in den Jahren 2006 bis 2011 (Angaben in Tausend Euro, k. A.: keine Angaben)

Bezeichnung der Ausgaben lt. Haushaltsplan		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bayern							
„Allianz Bayern Innovativ/ Förderung der Clusterbildung“ ^a	a	10 000,0	10 000,0	10 000,0	10 000,0	10 000,0	
	b	2 329,1	5 831,9	6 941,5	8 964,1	k. A.	
„Cluster -Offensive“ ^b	a			20 500,0	28 500,0	28 500,0	22 500,0
	b			667,4	5 853,9		
Summe Bayern	a	10 000,0	10 000,0	30 500,0	38 500,0	38 500,0	22 500,0
	b	2 329,1	5 831,9	7 608,9	14 818,0	k. A.	
Thüringen^c							
„Forschung im Verbund von Unternehmen und Forschungs- einrichtungen“ ^d (bis 2007) / „Förderung von Verbund- projekten, Netzwerken und Clustern“ ^e (ab 2008)	a	5 201,0	7 239,1	7 900,3	8 326,5	7 520,1	6 469,6
	b	4 668,2	k. A.	2 348,6	9 114,0	k. A.	

^a Freistaat Bayern: Haushaltsplan 2007/2008. Einzelplan 07 für den Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, http://www.stmf.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2007/haushaltsplan/ep107.pdf, Zugriff am 13.04.2011, 60. – ^b Die unter der Rubrik „Cluster-Offensive“ enthaltenen Ausgaben betreffen die „... Förderung von Entwicklungsverbänden zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen ... Impulse für Leitmärkte und Technologieleitprojekte ... Wagniskapital und Förderung junger Technologieunternehmen“ (Freistaat Bayern: Haushaltsplan 2011/2012. Einzelplan 13. Allgemeine Finanzverwaltung, http://www.stmf.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2011/haushaltsplan/ep113.pdf, Zugriff am 19.08.2011, 289). – ^c Die Ausgaben und Einnahmen in den Haushaltsplänen Thüringens sind in der Regel in Euro ausgewiesen, zu Vergleichszwecken mit den bayerischen Haushaltsdaten wurden sie in dieser Tabelle in Tausend Euro dargestellt und bei den Ist-Ausgaben auf eine Nachkommastelle gerundet. – ^d Freistaat Thüringen: Landeshaushaltsplan 2006/2007. Einzelplan 07. Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit, http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/haushalt/haushalt_0607/07_bp.pdf, Zugriff am 13.04.2011, 129. – ^e Derselbe: Landeshaushaltsplan 2008/2009. Einzelplan 07. Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit, http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/haushalt/haushalt_0809/07_bp.pdf, Zugriff am 13.04.2011, 155.

Quellen: Haushaltspläne der Freistaaten Bayern und Thüringen, verschiedene Jahrgänge; Berechnungen des IWH.

Vergleich zwischen Haushaltsansätzen und Ist-Ausgaben zeigt, dass die Implementierung der Programme offenbar eine Anlaufzeit erfordert.

Fazit

Im Vergleich der Clusterpolitiken Bayerns und Thüringens zeigen sich deutliche Ähnlichkeiten im Herangehen: In beiden Ländern werden Infrastrukturen von Clustern im Sinne von Kooperations- und Kommunikationsplattformen oder Koordinierungsstellen gefördert. Gleichzeitig subventionieren beide Länder beispielsweise kooperative Forschungsvorhaben. Gemeinsamkeit besteht auch in der vorrangigen Förderung von Clusteraktivitäten in definierten Branchen oder Technologiefeldern sowie im Verzicht auf eine explizite regionale Lenkung der

Förderung. Die Begründung der Clusterpolitik in Thüringen deutet darauf hin, dass dort wegen der kleinteiligen Unternehmensstrukturen der „Resonanzboden“ für Clusterpolitik ein anderer als in Bayern ist. Insofern bleiben jenseits der Clusterpolitik wirtschaftspolitische Bemühungen zur Stabilisierung und Verbreiterung der unternehmerischen Basis wichtig.

Im Licht der eingangs erörterten theoretischen Grundlagen kann kritisch angemerkt werden, dass eine explizite Begründung der Clusterpolitiken mit Marktversagen nicht erkennbar ist, was auf Schwierigkeiten nicht nur der bayerischen und thüringischen Akteure, sondern der Wirtschaftspolitik allgemein bei der Identifizierung von Marktversagens-Tatbeständen zurückzuführen ist. Mithin muss offen bleiben, ob die praktizierte Förderung tatsächlich ursachenadäquat ist.

2010/Februar 2011, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/R1B1.zip, Zugriff am 14.09.2011.

Beide Länder legen ihren Fokus in der Clusterpolitik auf *landesweite* Cluster. Dies lässt unberücksichtigt, dass viele Cluster wegen der Vorteilhaftigkeit der räumlichen Nähe der ökonomischen Akteure zueinander eine lokale oder regionale Dimension haben. Zwar existieren beispielsweise in Bayern unterhalb der landesweiten Netzwerke weitere regionale Initiativen. Gegenstand der Förderung in der „Cluster-Offensive“ sind aber die landesweiten Netzwerke. Bei einer landesweiten Ausrichtung, wie sie in den beiden Ländern angelegt ist, finden womöglich die Clustern typischerweise inhärenten Vorteile der räumlichen Nähe zu wenig Beachtung.

Was den ex ante vorgegebenen Branchen- oder Technologiefokus betrifft, können – selbst bei sorgfältiger, analytisch fundierter Branchenauswahl – wegen der Schwierigkeiten des Staates bezüglich der Einschätzung der Zukunftsfähigkeit von Branchen und Technologien Fehllenkungen von Mitteln nicht ausgeschlossen werden. Dieses Problem lässt

sich ohne Verzicht auf eine sektorale Differenzierung nicht heilen. Allenfalls lässt es sich mildern, indem – nach dem Vorbild diverser Cluster- und Netzwerk-Förderprogramme der Bundesebene – statt auf sektorale Steuerung auf wettbewerbliche Förderverfahren gesetzt wird.

Zusammengefasst: Die Unterstützung von Clusterinfrastrukturen im Sinne von Koordinierungsstellen o. Ä. kann zweckmäßig sein, wenn es um die Beseitigung von Informationsasymmetrien oder Koordinierungsmängeln geht. Die Vergabe von Subventionen für Verbundvorhaben ist zwar ein in der ökonomischen Theorie weitgehend akzeptierter Gegenstand staatlicher Interventionen. Weil ökonomischer Fortschritt sich aber eben nicht zwangsläufig in vorab ausgewählten Branchenfeldern oder Technologiepfaden vollzieht, sollte die Politik versuchen, diese Forschungssubventionen nicht ausschließlich in vorab definierte Cluster-Bereiche zu lenken.