

Clusterförderung mit der „Gemeinschaftsaufgabe“

Eine Evaluierung von Konzept und Implementierung in Ostdeutschland

Klaus Wurpts · Manfred Kirchgeorg

Eingegangen: 5. August 2012 / Angenommen: 26. Juli 2013 / Online publiziert: 22. August 2013
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013

Zusammenfassung Nahezu weltweit werden auf mehreren administrativen Ebenen *Cluster*- und Netzwerkorganisationen zur Stärkung wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit von Regionen gefördert. Im Rahmen des Programms „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie gab es im Jahr 2012 allein in Ostdeutschland 52 Organisationen. Angesichts dieser Vielzahl und des Tatbestandes, dass viele bereits ein zweites, maximal mögliches Mal gefördert werden, werden Förderprogramm und Implementierung – vor dem Hintergrund einer wissenschaftlichen Kritik an Clusterkonzept, -förderung und fehlender öffentlich zugänglicher Evaluierungen – in dieser Studie evaluiert. Erkenntnisse sind die mangelnde thematische und geographische Koordination, fehlende Evaluierung der Förderung und mangelnde Dienstleistungsorientierung beim Organisationsmanagement.

Schlüsselwörter Regionalentwicklung · Cluster · Förderung · Ostdeutschland · Evaluierung

Cluster Promotion with the “Joint Task Program”

An Evaluation of the Concept and its Implementation in Eastern Germany

Abstract Across almost the entire globe, cluster and networking organisations are being supported at a number of administrative levels to boost regions’ economic competitiveness. Within the framework of the program “Joint Task to Improve the Regional Economic Structure”, launched by the Federal Ministry of Economics and Technology, fifty-two of these organisations exist in Eastern Germany alone. In view of their number, and the fact that many of them have already received promotion twice, or the maximum number of times possible, the funding program and its implementation are now being evaluated in this study—against the background of a scientific critique of the cluster concept and its promotion, as well as the absence of publicly accessible evaluations. Findings reveal a lack of thematic and geographical co-ordination, no evaluation of the promotion provided, and an absence of service orientation among the organisation management.

Keywords Regional development · Cluster · Promotion · Eastern Germany · Evaluation

1 Einleitung und Zielstellung

Die Unterstützung von Clusterentwicklungsprozessen hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten zu einem nahezu weltweit verbreiteten Instrument der Wirtschaftsförderung auf allen administrativen Ebenen etabliert. Dabei wird nicht nur den jeweiligen clusterspezifischen Rahmenbedingungen besondere Unterstützung gewährt, sondern es werden auch

K. Wurpts (✉) · Prof. Dr. M. Kirchgeorg
HHL – Leipzig Graduate School of Management,
Jahnallee 59, 04109 Leipzig, Deutschland
E-Mail: klaus.wurpts@hhl.de

Prof. Dr. M. Kirchgeorg
E-Mail: manfred.kirchgeorg@hhl.de

organisatorische Einrichtungen für ein Clustermanagement gefördert.

In Deutschland werden derartige Clustermanagement-Einrichtungen mancherorts auf kommunaler Ebene (z. B. Dortmund, Leipzig, München), in nahezu allen Bundesländern und auf Bundesebene durch den Spitzencluster-Wettbewerb des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) sowie mit dem Programm „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) gefördert.¹

Wie im Rahmen einer näheren theoretischen Untersetzung des Clusterbegriffes und der konzeptionellen Einordnung des Clustermanagements in den folgenden Kapiteln dargestellt wird, sehen sich sowohl das Konzept an sich als auch insbesondere die öffentliche Förderung nicht nur einem breiten wissenschaftlichen Interesse, sondern auch einer essenziellen Kritik und Infragestellung ausgesetzt. Dies lässt eine Evaluierung von Clusterfördermaßnahmen sinnvoll erscheinen, doch werden diese teils nicht durchgeführt bzw. es sind keine Ergebnisse öffentlich verfügbar. Hier setzt vorliegender Beitrag mit einem ersten eigenen Ansatz an, um zu mehr Transparenz beizutragen und Impulse für Wissenschaft und Politik geben zu können.

Auf der Grundlage einer konzeptionellen Analyse des rechtlichen Rahmens, der Standortcharakteristika sowie einer im Jahr 2012 durchgeführten Befragung geförderter Organisationen hinsichtlich Struktur und Finanzierungsstatus soll mit diesem Beitrag die Clusterförderung im Rahmen der GRW in Ostdeutschland in einem ersten Schritt evaluiert werden. Diese Förderung bietet besonderen Anlass zur Untersuchung, da sich in Ostdeutschland der Großteil der bundesweit geförderten Organisationen befindet, für die 2013 die maximale Förderzeitdauer (zwei Mal drei Jahre) ausläuft und sich somit die Frage nach dem Erfolg der Förderung sowie der Lernerfahrung daraus stellt.

Vorweggenommen sei an dieser Stelle, dass mangels Daten (insbesondere fehlende Abgrenzung aller geförderter Organisationen nach Wirtschaftszweigen) keine sekundärstatistische Evaluierung einzelner Cluster hinsichtlich ihrer Generierung von Wertschöpfung, Innovationen oder Arbeitsplätzen durchgeführt werden konnte. Im Fokus der Analyse stehen somit die Ausgestaltung des Förderprogramms für Ostdeutschland, aber auch und besonders die Auswirkung der Förderung auf die Entwicklung der geförderten Organisationen.

Nach Darlegung und Einordnung des Cluster- und Clustermanagementkonzepts (Kap. 2 und 3) werden im vierten Kapitel die GRW-Förderung und der Standort Ostdeutschland näher betrachtet. Das fünfte Kapitel stellt, ausgehend

von einer kurzen Darlegung der Methodik, die Ergebnisse aus der Analyse der geförderten Cluster und ihrer Managementorganisationen vor. Im sechsten Kapitel werden ein Fazit gezogen und Schlussfolgerungen abgeleitet.

2 Cluster – Theorie und Kritik

Porter (1998: 199) beschreibt mit „Cluster“ eine „geographisch konzentrierte Ansammlung von Unternehmen und begleitender Einrichtungen in einem besonderen Bereich, verbunden durch Gemeinsamkeiten und Komplementaritäten“ (eigene Übersetzung). Durch (direkte und indirekte) Kooperation und Wettbewerb zwischen diesen Akteuren unter besonderen Rahmenbedingungen können Innovationen und somit wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand einer Region befördert werden, sodass Cluster für die Wettbewerbsfähigkeit eines Standortes nach Porter eine große Bedeutung haben.

Erste Erkenntnisse über die Vorteile geographischer Agglomerationen von Unternehmen wurden bereits Ende des 19. Jahrhunderts gewonnen (Marshall 1890) und seither in zahlreichen Wissenschaften analysiert, fanden aber erst mit Porters Clusterkonzept (Porter 1990) sichtbaren Einzug in die Wirtschaftspolitik. Der Einzug verlief dann aber schnell: Bereits im Jahr 2008 waren allein in 31 Ländern Europas 69 verschiedene Förderprogramme zur Clusterentwicklung auszumachen (Europe Innova 2008: 7). Kiese und Schätzl (2008: XIII) bezeichnen die Situation als „Cluster-Fieber“. Kiese (2012: 24) bilanziert, „die Popularität von Clustern in Politik und Praxis eilt dem theoretischen und empirischen Verständnis derzeit weit voraus“, Koschatzky (2012) resümiert pointiert unter der Überschrift: „Cluster quo vadis?“.

Bevor auf die wissenschaftliche Kritik hinsichtlich der Unzulänglichkeiten des Konzepts eingegangen wird, sei auf den zur Evaluierung der in Ostdeutschland GRW-geförderten Cluster notwendigen Unterschied zwischen einem Cluster und einem Netzwerk hingewiesen. Während der Clusterbegriff lediglich auf das Vorhandensein zahlreicher direkt und indirekt verbundener Akteure abzielt, beschreibt ein Netzwerk die koordinierte Zusammenarbeit mehrerer Unternehmen, die ein konkretes gemeinsames Ziel verfolgen und ihre Individualziele diesem Gemeinschaftsziel unterordnen (Siebert 2006: 9). Somit kann ein Netzwerk Teil eines Clusters sein, ein Cluster jedoch kann eine Vielzahl von Netzwerken umfassen.

Wesentliches Merkmal der Kritik und Ausgangspunkt der Diskussion um Porters Clusteransatz besteht in der nur schwachen theoretischen Fundierung. Zwar zeigen auch aktuelle empirische Studien einen Einfluss von Clustern auf die Generierung von Beschäftigung und Innovation (Delgado/Porter/Stern 2012). Elementare Fragen zur

¹ Vgl. die „Clusterplattform Deutschland“ unter <http://www.clusterplattform.de> (letzter Zugriff am 10.07.2013).

notwendigen Mindestzahl und Ausprägung der Akteure sowie des optimalen geographischen Agglomerationsgrades oder der möglichen territorialen Ausdehnung sind bis heute aber ungeklärt (Martin/Sunley 2003; fromhold-Eisenbith/Eisebith 2008; Crawley/Pickernell 2012). Sölvell (2008: 125) betont derweil, dass es zu einem „Porter-Paradox“ gekommen sei, denn gestaltungswillige Verantwortliche aus Politik und Wirtschaft fokussieren über Clusterinitiativen und Clustermanagement-Organisationen auf den Kooperationsaspekt, während es Porter im Wesentlichen um die Analyse optimaler Rahmenbedingungen für international wettbewerbsfähige Unternehmen gegangen sei (deren Ergebnisse weniger kritisiert wurden und werden).

3 Clustermanagement – Konzeption und Förderung

Mit der im Laufe der 1990er Jahre international steigenden Bekanntheit des Clusterkonzepts wurden zahlreiche und vielfältige, von Sölvell/Lindqvist/Ketels (2003) als „Cluster Initiatives“ bezeichnete Organisationsstrukturen zur aktiven Unterstützung von Clusterentwicklungsprozessen initiiert. Der *Global Cluster Initiative Survey* identifizierte Anfang 2005 weltweit rund 1.400 Clusterinitiativen (Ketels/Memedovic 2008: 384), in Deutschland wurden gemäß eines Dossiers für den „Innovationsdialog zwischen Bundesregierung, Wirtschaft und Wissenschaft“ im Jahr 2011 bereits „über 500 in unterschiedlichen Formen institutionalisierte Cluster- und Netzwerkinitiativen auf Bundes- und Länderebene“ ausgemacht (Acatech 2011: 13). Im Zuge dieser international zunehmenden Institutionalisierung von Clusterentwicklungsprozessen hat sich mit dem Clustermanagement eine völlig neuartige Organisationsstruktur herausgebildet (Sölvell/Lindqvist/Ketels 2003). Zur Unterstützung des Erfahrungsaustausches von Clustermanagern werden deshalb auf Bundesebene die Plattform „go-cluster“² (bis 2012: „Kompetenznetze“) vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und auf europäischer Ebene die *European Cluster Collaboration Platform*³ sowie die *European Cluster Excellence Initiative* (ECEI)⁴ von der Europäischen Kommission gefördert.

Neben der im vorigen Kapitel dargelegten allgemeinen Kritik am Clusterkonzept ist insbesondere auch die Kritik an der Förderung von Clusterorganisationen zu erwähnen. Dazu gibt einerseits die genannte Vielzahl an Aktionen unter dem Titel „Cluster“ Anlass, andererseits werden insbesondere von Volkswirten die Fördernotwendigkeit einer Informations- und Kooperationsplattform ohne erkennbares Marktversagen (und somit nicht fehlender Informationen

und Kooperation) sowie eine branchenorientierte Fokussierung der Förderung bemängelt, weil der Vorteil gegenüber einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur (und deren Förderung) noch nicht eindeutig herausgearbeitet worden ist (vgl. z. B. Heimpold (2011) und Brakman/van Marrewijk (2012)).

Dieser Kritik wird durch die Plattformen *go-cluster* und ECEI sowie für die BMBF-Spitzencluster⁵ mit zwei Kernvoraussetzungen zur Mitgliedschaft, Zertifizierung bzw. Förderung einer Clustermanagement-Organisation begegnet. Diese Kritik betrifft zum einen das Vorhandensein einer an messbaren Zielen für den Clusterprozess ausgerichteten Strategie und zum anderen die Einbeziehung von Unternehmen an der Finanzierung des Clustermanagements. Die Setzung von konkreten Zielen ermöglicht eine regelmäßige Evaluierung, sodass die strategischen Maßnahmen entsprechend weiterentwickelt werden können.

4 Die GRW-Clusterförderung in Ostdeutschland

Ostdeutschland ist auch nach mehr als 20 Jahren seit der Wiedervereinigung wirtschaftlich schwächer aufgestellt als die westdeutschen Länder. So lag das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner in den ostdeutschen Ländern (einschließlich Berlin) im Jahr 2009 bei durchschnittlich 22.411 €, in den westdeutschen bei 32.338 €. Das BIP je Erwerbstätigem lag in den östlichen Ländern bei 50.001 €, in den westlichen Ländern bei 62.269 €. Es weist eine vergleichbare Dynamik auf, wie Abb. 1 veranschaulicht.

Für die wirtschaftliche Schwäche ist die Ausprägung der Unternehmenslandschaft als maßgeblich zu betrachten. Zwar ist diese in den ostdeutschen Ländern in relativer Hinsicht ähnlich strukturiert wie im Westen, absolut gab es im Jahr 2010 in den ostdeutschen Ländern (inklusive Berlin) aber nur 336 Betriebe mit mehr als 250 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro Bundesland, während es in den westdeutschen durchschnittlich 1.046 waren (VGRDL 2012/2013).

Auch die Innovationskraft ist trotz einer Vielzahl an Forschungseinrichtungen⁶ vergleichsweise schwach, wie die Anzahl der Anmeldungen beim Europäischen Patentamt zeigt.⁷ Danach wurden im Jahr 2009 aus den 29 Verwaltungsbezirken (NUTS 2) der westdeutschen Bundesländer

² Vgl. <http://www.go-cluster.de> (letzter Zugriff am 10.07.2013).

³ Vgl. <http://www.clustercollaboration.eu> (letzter Zugriff am 10.07.2013).

⁴ Vgl. <http://www.cluster-excellence.eu> (letzter Zugriff am 10.07.2013).

⁵ Vgl. <http://www.bmbf.de/de/10726.php> (letzter Zugriff am 10.07.2013).

⁶ Zu den Forschungseinrichtungen Ostdeutschlands zählen beispielsweise 24 (von bundesweit 80) Institute der Max-Planck-Gesellschaft, 29 (von 80) der Fraunhofer-Gesellschaft und 41 (von 88) der Leibniz-Gemeinschaft.

⁷ Vgl. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tgs00040> (letzter Zugriff am 24.07.2013).

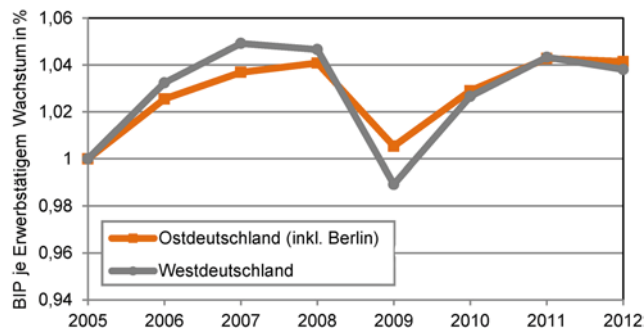


Abb. 1 Entwicklung des BIP je Erwerbstätigem in Ost- und Westdeutschland. (Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, VGRDL 2012/2013). (Vgl. http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/ergebnisse.asp (letzter Zugriff am 10.07.2013))

durchschnittlich je 248 Patente angemeldet, während es nur je 95 aus den zehn ostdeutschen Regionen⁸ waren.

Mit der im Jahr 2005 erweiterten GRW-Förderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie können Organisationen für „Kooperationsnetzwerke und Clustermanagement“ mit einem 50%igen Förderanteil der Länder⁹ und auf Beschluss eines Bundesausschusses für zweimal drei Jahre bei mindestens fünf Partnern mit bis zu 500.000 € gefördert werden. (Bundesregierung 2009: 53). Der dafür aufzubringende Eigenmittelanteil liegt bei mindestens 30%. Die Zielstellung der deutschen Bundesregierung mit diesem Programm lautet: „Eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren soll die vorhandenen Potenziale stärken und die Wettbewerbsfähigkeit der Region erhöhen“ (Bundesregierung 2009: 53).

Ab dem Jahr 2013 ist aus drei Gründen mit bedeutenden Weichenstellungen in der Fördermittellandschaft zu rechnen, was ursächlich für die Auswahl des für diese Untersuchung gewählten Zeitpunkts war. So wird, erstens, zwar auf europäischer Ebene angesichts der aktuell unsicheren Finanzstabilität im Euro-Raum im Hinblick auf die fehlende Wettbewerbsfähigkeit vor allem einiger südeuropäischer Staaten auch der Clusteransatz diskutiert (Gerlach/Heidemann 2012), doch wird in dieser Diskussion auch die oben beschriebene Vielfalt und Unübersichtlichkeit der Aktivität betont, sodass im Rahmen der neuen EU-Förderperiode ab dem Jahr 2014 eine Optimierung (Christensen/Lämmer-Gamp/Meier zu Köcker 2011) und damit zusammenhängend gegebenenfalls eine Kürzung der für die Clusterentwicklung bereitstehenden Mittel und/oder eine Umschichtung auf andere Bereiche in Betracht gezogen werden könnte (TACTICS 2011).

⁸ Zu den ostdeutschen Regionen zählen Berlin, Leipzig, Dresden, Halle an der Saale, Magdeburg, Schwerin, Erfurt, Chemnitz, Rostock, Cottbus.

⁹ Auf Länderebene können zur Kofinanzierung Mittel des europäischen Regionalentwicklungsfonds EFRE eingebunden werden.

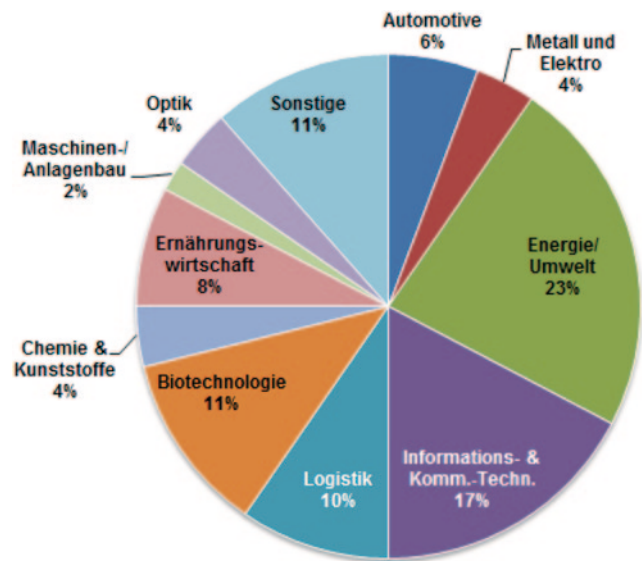


Abb. 2 Gliederung der GRW-geförderten Organisationen in Ostdeutschland 2012 nach Wirtschaftssektoren. (Quelle: Wirtschaftsministerien der Länder (auf Anfrage); eigene Darstellung)

Die förderpolitischen und finanziellen Veränderungen auf europäischer Ebene würden sich, zweitens, auch direkt auf die bundesdeutsche Förderkulisse auswirken, da mit einem Rückgang oder einer Neu-Priorisierung der auf europäischer Ebene im Rahmen der Regionalförderung bereitstehenden Mittel indirekt ein entsprechender Rückgang der von den Ländern abrufbarer bzw. vom Bund im Rahmen der für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verfügung stellbarer Mittel droht, sodass die GRW- und die EFRE-Förderung insgesamt in bisherigem Umfang eingeschränkt bzw. umgestaltet werden könnte.

Drittens ist bei der Unterstützung von Clustern durch die öffentliche Hand auf die kritische Haushaltssituation vieler Bundesländer zu verweisen, insbesondere in Ostdeutschland durch das Auslaufen des Solidarpakts II bis zum Jahr 2019 sowie durch Sparanstrengungen durch das bundesweit geregelte Verbot der Aufnahme neuer Staatschulden ab dem Jahr 2020. Damit wird – neben den gegebenenfalls seitens der EU weniger bereit stehenden EFRE- und sonstigen (z. B. ESF-) Mitteln – auch die Eigenmittelbasis der Länder zur notwendigen Kofinanzierung von GRW-Förderungen für Cluster eingeschränkt. Zudem wird möglicherweise auch die Bereitschaft zur (Mit-)Trägerschaft öffentlicher Landesgesellschaften für Cluster gesenkt, welche vielfach als Antragsteller auf Bundes- und EU-Ebene agieren.

Im Jahr 2012 wurden in Ostdeutschland insgesamt 52 Organisationen mit Mitteln der GRW gefördert. Wie Abb. 2 veranschaulicht, zählten die meisten Organisationen (12 bzw. 23%) zum Bereich Energie/Umwelt, die zweitmeisten zur Informations- und Kommunikationstechnologie (9 bzw. 17%) und sechs (11%) zum Bereich Biotechnologie.

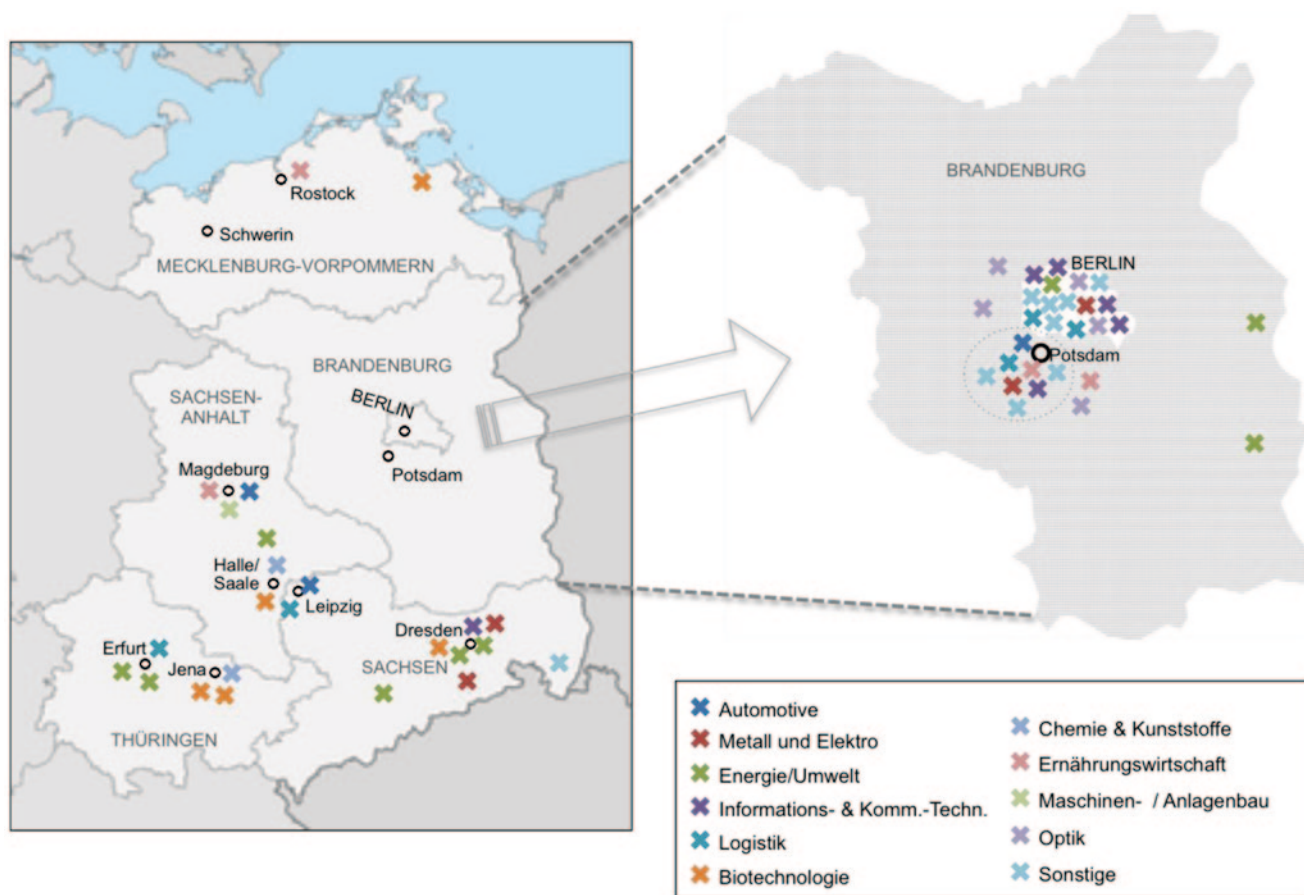


Abb. 3 Räumliche Verteilung der GRW-geförderten Organisationen. (Quelle: Wirtschaftsministerien der Länder (auf Anfrage); eigene Darstellung)

Wie Abb. 3 veranschaulicht, befanden sich die meisten (29) der 2012 GRW-geförderten Organisationen in der Region Berlin-Brandenburg, in Mecklenburg-Vorpommern waren es dagegen nur zwei.

Ausgehend von der im zweiten Kapitel dargelegten theoretischen Annahme, dass Cluster zur Wettbewerbsfähigkeit und somit zum Wohlstand einer Region maßgeblich beitragen, werden in Tab. 1 die im Jahr 2012 geförderten Organisationen und das durchschnittliche BIP-Wachstum (als Wohlstandsindikator) der ostdeutschen Bundesländer für die Jahre 2005–2012 nebeneinandergestellt.¹⁰

Der Vergleich zeigt, dass es keinen deutlichen Zusammenhang zwischen BIP-Wachstum und der Anzahl der geförderten Organisationen gibt. Da auch keine Detailstatistiken zur Entwicklung der mit den Organisationen geförderten Teilbranchen vorliegen, bietet sich (insbesondere vor dem skizzierten Hintergrund der permanenten Förderkritik) im Folgenden umso mehr Anlass, die Organisationen hin-

Tab. 1 Verhältnis des BIP-Wachstums zur Anzahl der geförderten Organisationen. (Quellen: VGRDL 2012/2013, Wirtschaftsministerien der Länder (auf Anfrage); eigene Berechnung)

Bundesland \ Merkmal	Anzahl GRW-geförderter Organisationen 2012	Entwicklung BIP je Beschäftigten $\bar{\Delta}$ 2005-2012 in %
Berlin	12	+ 2,3
Brandenburg	17	+ 1,7
Mecklenburg-Vorpommern	2	+ 1,3
Sachsen	9	+ 1,5
Sachsen-Anhalt	6	+ 1,3
Thüringen	6	+ 1,5

sichtlich der im dritten Kapitel skizzierten Erfolgsparameter zu evaluieren. So könnte argumentiert werden, dass ein Clustermanagement schon einige Jahre benötige, damit ein wirtschaftlicher Impact zu messen ist.

5 Analyse der geförderten Organisationen

Bei einer ersten Betrachtung¹¹ der 52 im Jahr 2012 geförderten Organisationen ist auffällig, dass nur die Hälfte (26) von

¹⁰ Diesem Vorgehen wird die Kenntnis zugrunde gelegt, dass sich mehrere Organisationen (z. B. das Automotive Cluster Ostdeutschland oder das Cluster Chemie/Kunststoffe Mitteldeutschland) bereits in der zweiten (maximal möglichen) Förderphase befinden und somit über mehrere Jahre bestehen. Genauere Daten zum Förderzeitpunkt sind leider nicht verfügbar.

¹¹ Detailangaben zu den Organisationen dürfen aus Datenschutzgründen nicht wiedergegeben werden.

eigenständigen Institutionen (überwiegend Vereine) getragen wird, die andere Hälfte von Landesgesellschaften und privaten Dienstleistern. Der geographische Fokus (auf der Grundlage der Mitgliederstruktur bzw. Bezeichnung) konzentriert sich in 38 Fällen auf ein einziges Bundesland, in 14 Fällen, davon elf in der Region Berlin-Brandenburg, ist dieser auf mehrere Länder ausgedehnt. In einigen Fällen ist angesichts ihrer Zielstellung, der Anzahl der Antragsteller, der Mitgliederstruktur und der grundsätzlich vor Ort auszumachenden Akteurspotenziale die Angemessenheit einer Bezeichnung der Organisationen als „Cluster“ (gemäß der in Kap. 2 dargelegten Definition) als hinterfragenswert einzustufen.¹²

Zur tieferen Analyse wurden die geförderten Organisationen im ersten Halbjahr 2012 schriftlich befragt, immerhin 38 der insgesamt 52 Institutionen haben sich beteiligt. Im Hinblick auf die vom Bundeswirtschaftsministerium mit der GRW angestrebte „Nachhaltigkeit der Projekte“ (gemeint sind Organisationsfinanzierung und Zielerreichung, vgl. BMWi 2008) sollten damit die Ausprägung des Organisationsstatus auf der Grundlage der Anzahl involvierter Akteure, insbesondere Finanzierungspartner und deren Finanzierungsanteil, sowie die bisherige Zielerreichung im Hinblick auf die daran geknüpfte Förderung sowie schließlich die künftige Organisationsfinanzierung eruiert werden. Dies erbrachte folgende Resultate:

Beim Blick auf die strukturelle Ausprägung ist ein grundsätzlich hohes Kooperationsinteresse zu erkennen, wie die Zahl der in die Aktionen eingebundenen Akteure zeigt. Bei drei Viertel der befragten Organisationen waren es mehr als 30 Akteure (vgl. Abb. 4).¹³

Das Interesse der Akteure an den Kooperationsprozessen wird auch an der Anzahl der Partner (in den befragten Organisationen) deutlich, die sich an den zur GRW-Förderung notwendigen Eigenmitteln beteiligt haben. Bei mehr als der Hälfte der Organisationen waren es mehr als 15 Partner (vgl. Abb. 5).

Auffallend hoch mit rund 53 % ist der Anteil der befragten Organisationen, die zur Beantragung der GRW-Förderung nur 30 % Eigenmittel aufgebracht haben (vgl. Abb. 6). Dieses bietet Spielraum für den Kritikpunkt, dass die För-

Frage: „Wie viele Unternehmen und Forschungseinrichtungen sind in die Aktivitäten des Clusters/Netzwerks integriert?“

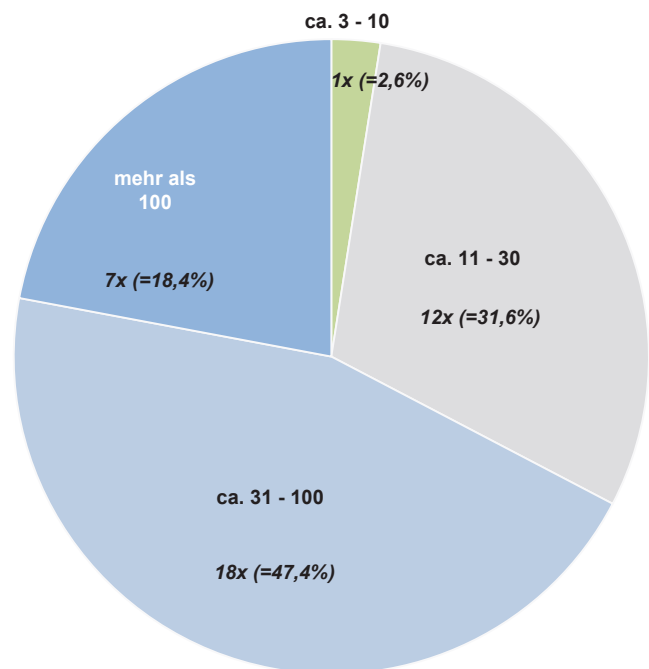


Abb. 4 Anzahl der in die Prozesse der geförderten Organisationen involvierten Akteure. (Quelle: Schriftliche Befragung (n=38))

Frage: „Wie viele Partner haben die Eigenmittel für die GRW-Förderung aufgebracht?“

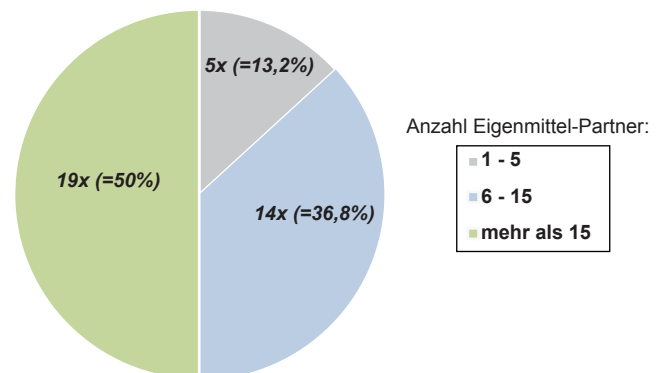


Abb. 5 Anzahl der Eigenmittelanteil-Partner zur GRW-Förderung der Organisationen. (Quelle: Schriftliche Befragung (n=38))

¹² Diese Aussage ist z. B. für das sogenannte „Cluster Biotechnologie – Life Sciences Mitteldeutschland“ zu treffen (vgl. <http://www.cluster-biotechnologie.de> (letzter Zugriff am 11.07.2013)), das mit vergleichsweise wenigen Unternehmen hochgradig dezentral aufgestellt ist.

¹³ Es wurde stets nach „Ihrem Cluster/Netzwerk“ synonym gefragt, da das GRW-Programm beide Arten fördert, den Akteuren mit derselben Frage begegnet werden sollte und die Organisationen unabhängig von ihrer tatsächlichen Ausprägung (ob Cluster oder Netzwerk) hinsichtlich der Erreichung der vom Bundeswirtschaftsministerium formulierten Ziele befragt werden sollten. Angemerkt sei zudem, dass es manchen Akteuren erfahrungsgemäß auch ganz gleich ist, ob sie ein „Netzwerk“ oder ein „Cluster“ sind (und diese Begriffe zum Teil synonym verwenden).

derung Mitnahmeeffekte auslöse. Ursache hierfür könnte aber auch die (im vierten Kapitel) beschriebene schwächere Wirtschaftskraft der Akteure sein. Ferner ließe sich die zurückhaltende Beteiligung auf eine abwartende Positionierung zurückführen.

Im Sinne der angestrebten Evaluierung der geförderten Organisationen – und somit der Förderung – wurden diese auch auf die im dritten Kapitel beschriebenen, als für einen erfolgreichen Clusterentwicklungsprozess als (von EU, BMBF, BMWi) grundlegend bewerteten Kriterien der stra-

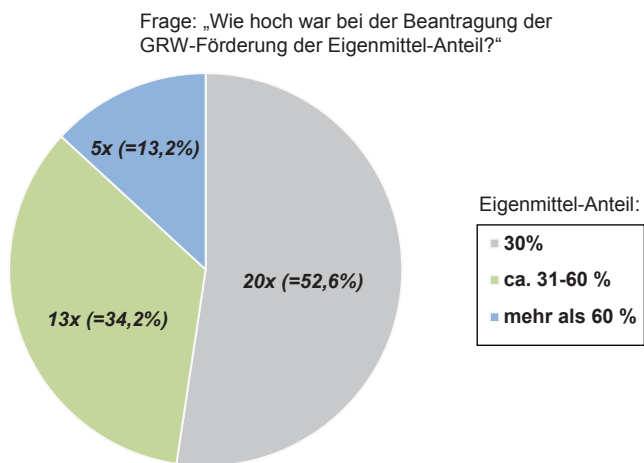


Abb. 6 Aufteilung der befragten Organisationen nach Eigenmittelanteil für die GRW-Förderung. (Quelle: Schriftliche Befragung (n=38))

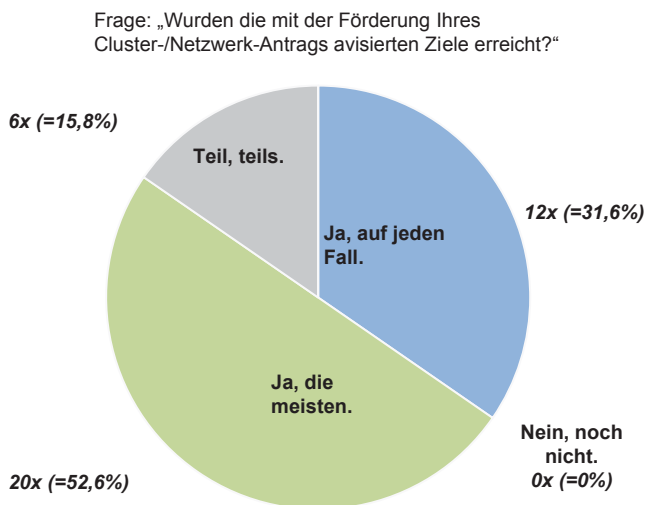


Abb. 7 Anteile der Zielerreichungsgrade der befragten Organisationen. (Quelle: Schriftliche Befragung (n=38))

tegischen Zielorientierung und der privaten Finanzierungsbasis hin befragt.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass bei mehreren der geförderten Organisationen in den Jahren 2012 und 2013 die zweite, maximal mögliche GRW-Förderung ausläuft, wurde zunächst der Zielerreichungsgrad erhoben. Wie Abb. 7 zeigt, hat rund die Hälfte der Organisationen angegeben, „die meisten“ Ziele erreicht zu haben. Eine Überprüfung dieser Aussagen ist mangels Informationen an dieser Stelle nicht möglich; es ist aber darauf zu verweisen, dass mehrere Organisationen relativ breit formulierte Ziele auf ihren Internetseiten angeben, die eher Visionscharakter haben,¹⁴ sodass in der Bewertung Vorsicht zu walten hat.

¹⁴ Beispiel Cluster Chemie/Kunststoffe Mitteldeutschland: „Ziel ist die Entwicklung Mitteldeutschlands zu einer international wettbewerbsfähigen Chemie- und Kunststoffregion mit hoher Attraktivität für neue

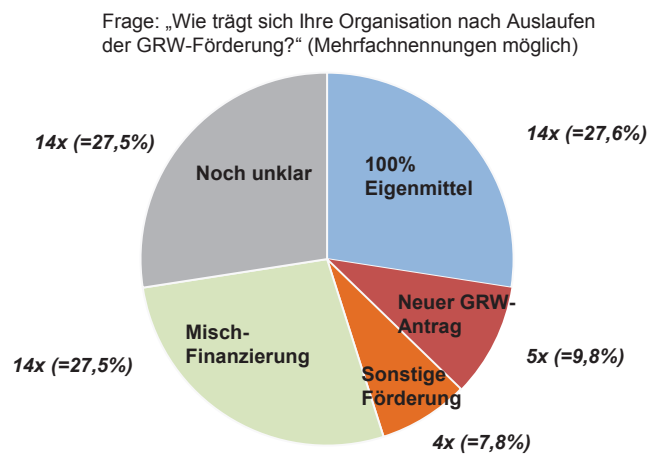


Abb. 8 Ausgestaltung der Organisationsfinanzierung nach Auslaufen der GRW-Förderung. (Quelle: Schriftliche Befragung (n=38))

Wie im dritten Kapitel dargelegt, zeichnet sich ein erfolgreiches Clustermanagement auch dadurch aus – und kann einen Clusterprozess noch erfolgreicher managen –, wenn es auch auf einen Mindestanteil privater Mittel zurückgreifen kann. Wie Abb. 8 zeigt, ist nach Förderende nur knapp ein Drittel der Organisationen in der Lage, mit „100% Eigenmitteln“ fortzubestehen, bei ebenso fast einem Drittel war die Aussicht „noch unklar“, die restlichen Organisationen gaben an, auf weitere Fördermittel angewiesen zu sein.

Die Auszahlung der Finanzmittel im Rahmen der GRW-Förderung ist bewusst degressiv ausgestaltet, um durch entsprechende Eigenbeteiligung der Kooperationsakteure „die Nachhaltigkeit der Vorhaben sicherzustellen“ (Bundesregierung 2009: 35). Die Annahme, dass unter dem (allerorts vielfältig verwendeten) Begriff der Nachhaltigkeit somit auch die eigenständige finanzielle Tragfähigkeit gemeint ist, lässt angesichts der Befragungsergebnisse zu dem Schluss kommen, dass dieses Ziel nur sehr eingeschränkt erreicht werden kann.

Ein – aus Datenschutzgründen hier nicht darstellbarer – Vergleich derjenigen 14 Organisationen, die sich nach Auslaufen der Förderung zu 100% aus Eigenmitteln tragen können, mit denjenigen 14, deren Finanzierung „noch unklar“ ist, bringt den deutlich höheren Anteil (50% gegenüber 31%) von Vereinen bei Erstgenannten zutage.

Positiv ist insgesamt zu bewerten, dass bei immerhin 72% der befragten Organisationen Mitgliederbefragungen zur Evaluierung des Managements durchgeführt wurden und weitere 20% diese vorsehen (vgl. Abb. 9).

Ansiedlungen und verbesserter Marktposition für bestehende Unternehmen und Institutionen“ (vgl. <http://www.cluster-chemie-kunststoffe.de> (letzter Zugriff am 10.07.2013)).

Frage: „Wurden schon Befragungen zur Erfassung der Erwartungen und Zufriedenheit ihrer Mitglieder und Partner durchgeführt?“

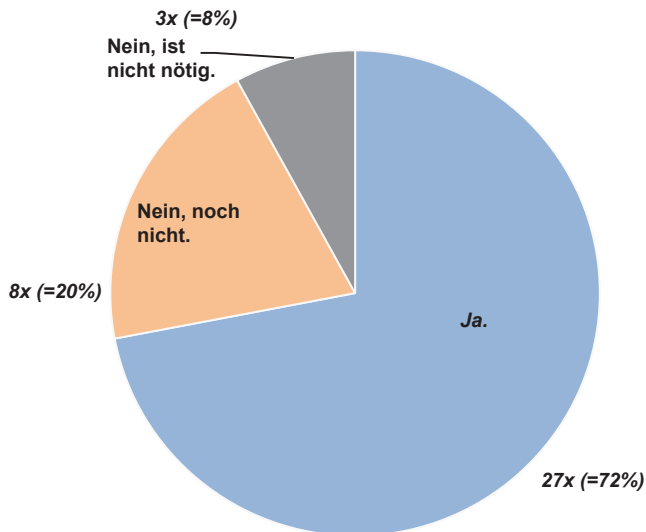


Abb. 9 Anteil der GRW-geförderten Organisationen mit Partner-/Mitgliederbefragung. (Quelle: Schriftliche Befragung (n=38))

6 Fazit und Schlussfolgerungen

Mit der für diesen Beitrag durchgeführten Evaluierung der GRW-Förderung von Cluster- und Netzwerkorganisationen während des Jahres 2012 in Ostdeutschland konnten zwei wesentliche Erkenntnisse gewonnen werden, aus denen sich Schlussfolgerungen für Förderung und Organisationsmanagement ableiten lassen.

Als erste Erkenntnis ist angesichts der Vielzahl der geförderten Organisationen und der damit eingebundenen Akteure grundsätzlich zwar eine positive Resonanz auf das BMWi-Programm in der Wirtschaft festzustellen. Dieses hat jedoch zu einer großen Vielfalt autonomer, parallel agierender Aktionen geführt. So gibt es in mehreren Fällen (z. B. Energiewirtschaft, Biotechnologie, Kunststoffverarbeitung) sowohl eine über mehrere Landesgrenzen hinweg aufgestellte und geförderte Clusterorganisation als auch parallel dazu – mit eigener Marke und in der gleichen Region – ebenso geförderte, eigenständige Netzwerkorganisationen (vgl. Abb. 3). Wie im zweiten Kapitel dargelegt, kann ein Cluster dem theoretischen Verständnis nach mehrere Netzwerke umfassen. Die Förderwürdigkeit jeder einzelnen Netzwerkaktivität, parallel zum übergeordneten Clustermanagement, ist somit hinterfragenswert, da sich über ein (mehrere Akteure umfassendes) Clustermanagement gegebenenfalls noch größere Kooperationsgewinne und Synergieerträge erzielen ließen. Dies gilt umso mehr, als die GRW-Richtlinien keinen konkreten Technologiebezug zur Förderung voraussetzen, wie es bei anderen Koope-

rationsförderprogrammen (z. B. ZIM-NEMO des BMWi¹⁵) der Fall ist, und viele der geförderten Netzwerke (gemäß eigener Internetrecherche) nur sehr vage, mit denen von Clusterorganisationen vergleichbare Zielstellungen oder Visionen haben.

Die vielfältige Landschaft an Clustern und Netzwerken ist somit unübersichtlich und die Förderung offensichtlich – insbesondere auch transföderal – nicht koordiniert. Es ist eine Unterscheidung zwischen Clustern und Netzwerken für eine gezielte Förderung unter Berücksichtigung des gesamten Spektrums förderpolitischer Maßnahmen vorzunehmen, da sich an eine Clustermanagement-Organisation mit einer Vielzahl noch nicht vernetzter Akteure und einem breiten Aufgaben- und Themenspektrum andere Anforderungen über einen längeren Zeitraum stellen als an eine Netzwerkmanagement-Organisation, die mit der Koordination zur Realisierung eines ausgewählten gemeinsamen Vorhabens innerhalb eines definierten Zeitraumes betraut sein sollte. Zu beachten ist auch, dass die während des beschriebenen „Cluster-Fiebers“ der vergangenen Jahre entstandene Vielzahl an ebenso bezeichneten Organisationen gerade bei Schlüsselakteuren aus Wirtschaft und Wissenschaft zu Irritationen und somit auch eingeschränkter Kooperationsbereitschaft führen könnte.

Somit gilt es, die Auswahl und das grundsätzliche Kooperationspotenzial der förderwilligen Organisationen zu koordinieren. Dabei sollte der Unterschied zwischen Clustern und Netzwerken, soweit möglich, stärker berücksichtigt¹⁶ und in den Förderaktivitäten auf allen Ebenen (BMWi, BMBF, Länder) deutlicher zutage treten.

Hierfür böte sich auch eine aktivere Mitarbeit von Landesvertretern in entsprechenden Clustergremien an, wie sie auch PWC (2011) zur Etablierung effektiver *Governance*-Strukturen empfiehlt, und wie sie bei den hier analysierten Organisationen (gemäß eigener Internet-Recherche) nur eingeschränkt auszumachen ist. So könnte erstens eine kontinuierliche Einbindung bzw. Mitarbeit von Landesvertretern in entsprechenden, von außen sichtbaren Gremien die oben beschriebene notwendige thematische und gegebenenfalls auch geographische Koordination der Förderaktivität zumindest innerhalb eines jeweiligen Bundeslandes befördern. Zweitens wäre eine Nutzung der GRW-Förderung als übergeordnete Steuerungsfunktion der Clusterförderung in thematischer und geographischer Hinsicht durch (aufgrund ihrer Beteiligung in Clustergremien) tiefergehend informierte Vertreter der Länder im beschließenden Bun-

¹⁵ Vgl. <http://www.zim-bmwi.de> (letzter Zugriff am 10.07.2013).

¹⁶ Allein aufgrund dieser Anforderung darf nach Alecke/Untiedt (2006: 518) in Bezug auf Clusterförderung „die Praktikabilität (...) eines bundesweiten Förderprogramms bezweifelt werden“ – eine Position, die von den Autoren aus praktischer Erfahrung (wissenschaftliche Begleitung entsprechender Organisationen) nicht geteilt wird, aber Forschungsbedarf aufzeigt.

desausschuss besser zu koordinieren und könnte somit zu effizienteren Förderstrukturen führen. Drittens würde eine aktive Mitarbeit von Landesvertretern in entsprechenden Clusterghremien zu einem besseren Informationsfluss aus dem Cluster in die gestaltende Politik und Verwaltung zur Optimierung der clusterspezifischen Rahmenbedingungen und somit auch einer effektiveren Fördermittelverwendung beitragen. Viertens dürften insbesondere bei geförderten Organisationen durch eine Beteiligung von Landesvertretern in entsprechenden Gremien auch die Leistungsanreize der Managementträger gesteigert werden, um die notwendige Akzeptanz und gegebenenfalls weitere und/oder zusätzliche öffentliche Unterstützung, gegebenenfalls auch nicht-finanzieller Art, zu erhalten. Letztlich sollte ein derart koordiniertes Vorgehen im eigenständigen Interesse der Landesverwaltungen liegen. Die genannte Ausrichtung einer Förderung an tatsächlichen Clustern dürfte hierfür zusätzliches Mobilisierungspotenzial haben.

Als zweite, wesentliche Erkenntnis hat die – hier erstmals ansatzweise vorgenommene – Evaluierung den nur eingeschränkten Erfolg der Förderung zutage gebracht, und zwar in zweierlei Hinsicht. Ziel des Förderprogramms ist einerseits die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und andererseits die dafür als hilfreich betrachtete Etablierung „nachhaltiger“ Organisationsstrukturen (von Clustern und Netzwerken). Beides kann nur in eingeschränktem Maße als erfolgreich implementiert bewertet werden, wie die Statistiken zur Entwicklung des BIP je Einwohner¹⁷ und die Anzahl der Organisationen, die nach Förderende zu 100% aus Eigenmitteln weiterbestehen kann (28%), deutlich machen.

Unter Auswertung dieser, mangels Daten nur eingeschränkten, Erkenntnisse ist im Hinblick auf die weitere Ausgestaltung von Förderung und Implementierung zweierlei zu schlussfolgern: Für Förderkonditionen und somit Netzwerk- bzw. Clustermanagement ist, erstens, eine zielorientierte Strategie- und Dienstleistungsorientierung (als Voraussetzung) nahezulegen (vgl. z. B. Kind/Meier zu Köcker 2011), um mit konkreten Zielen (und den dafür nötigen Projektaktivitäten) sowohl die Evaluierung als auch die Einbindung von Unternehmen (via Nutzen aus den Projekten) zur Eigenfinanzierung zu ermöglichen. Dies gilt zum einen, weil mit einer künftig schwächeren Fördermittellandschaft zu rechnen ist, wie im vierten Kapitel skizziert. Zum anderen bietet eine gut durchdachte und detailliert ausformulierte Strategie für die jeweilige Organisationsentwicklung in dreierlei Hinsicht Nutzen. So stellt für die *European Cluster Excellence Initiative* die Strategie zunächst die wichtigste Grundlage dar, um den Bedürfnissen der Akteure möglichst erfolgreich entsprechen zu können (Hagenauer/Kergel/Stürzebecher 2011). Dem Clustermanagement bietet

sich damit ein Handlungsrahmen, dessen Einhaltung durch ein regelmäßiges Monitoring geprüft und dessen Weiterentwicklung im Sinne einer geeigneten Strategieanpassung durch entsprechende Evaluierungen gewährleistet werden kann. Eine zusätzliche öffentliche Kommunikation könnte zudem zur Gewinnung weiterer Akteure beitragen, und je größer ein Cluster, desto höher seine Attraktivität (Christensen/Lämmer-Gamp/Meier zu Köcker 2011). Eine derartig strategiebasierte Dienstleistungsorientierung erhöht den Mehrwert für die Organisationsmitglieder. So zeigen Beer/Terstriep (2010): Je höher der Mehrwert durch die Mitgliedschaft, desto höher die Bereitschaft, auch dafür zu bezahlen. Dies wiederum führt zu der von Kind/Meier zu Köcker/Nerger (2012) publizierten Erkenntnis, dass je höher der private Finanzierungsanteil, desto höher der Einfluss einer Managementorganisation auf die Geschäftsaktivität.

Eine zweite Schlussfolgerung der vorgenommenen Evaluierung ist schließlich – wie schon von Koschatzky/Lo (2005: X) und IWH (2011: 95 f.) angemahnt – der Ausbau einer transparenten Evaluierung. Diese könnte dazu beitragen, sowohl die Fördermaßnahmen besser zu gestalten und zu rechtfertigen als auch die geförderten Organisationen in Hinblick auf die anzustrebende Eigenmittelfinanzierung stärker anzutreiben und somit letztlich die gesetzten förderpolitischen Ziele besser zu erreichen.

Literatur

- Acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (2011): Analyse der Clusterlandschaft. Fassung für den 2. Innovationsdialog zwischen Bundesregierung, Wirtschaft und Wissenschaft. Berlin.
- Alecke, B.; Untiedt, G. (2006): Zur Förderung von Clustern. „Heilsbringer“ oder „Wolf im Schafspelz“? Münster.
- Beer, C.; Terstriep, J. (2010): Clusterinitiativen unter Druck? Finanzierungsmodelle helfen Nachhaltigkeit sichern. Gelsenkirchen. = Institut für Arbeit und Technik. Forschung Aktuell 7/2010.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008): Bekanntmachung des Koordinierungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe vom 31. März 2008. Berlin.
- Brakman, S.; van Marrewijk, C. (2012): Reflections on Cluster Policies. o. O. = CESifo Working Paper 3963.
- Bundesregierung (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009. Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung. Berlin. = Drucksache 16/13950.
- Christensen, T. A.; Lämmer-Gamp, T.; Meier zu Köcker, G. (2011): Clusters are individuals – Creating economic growth through cluster policies for cluster management excellence. Berlin.
- Crawley, A.; Pickernell, D. (2012): An appraisal of the European Cluster Observatory. In: European Urban and Regional Studies 19 (2), 207–211.
- Delgado, M.; Porter, M. E.; Stern, S. (2012): Clusters, Convergence, and Economic Performance. Cambridge. = NBER Working Paper 18250.
- Europe Innova (2008): Cluster policy in Europe. A brief summary of cluster policies in 31 European countries. Oxford.

¹⁷ Gemeint ist, dass eine größere Anzahl geförderter Organisationen nicht zu einem höheren BIP-Wachstum geführt hat, wie Tab. 1 zeigt.

- Fromhold-Eisenbith, M.; Eisebith, G. (2008): Clusterförderung auf dem Prüfstand. Eine kritische Analyse. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 52 (2–3), 79–94.
- Gerlach, F.; Heidemann, W. (2012): Europäische Finanzkrise: Staatsverschuldung und Politikdefizite. In: *WSI-Mitteilungen* 2, 150–153.
- Hagenauer, S.; Kergel, H.; Stürzebecher, D. (2011): European Cluster Excellence BASELINE. Minimum Requirements for Cluster Organisations. Online unter: http://www.cluster-excellence.eu/fileadmin/_cluster-excellence/grafiken/20111128_European_Cluster_Excellence_BASELINE_web.pdf (letzter Zugriff am 10.07.2013).
- Heimpold, G. (2011): Clusterpolitiken in Bayern und Thüringen: Förderpraxis nimmt wenig Rücksicht auf theoretische Vorbehalte. In: *Wirtschaft im Wandel* 17 (10), 356–363.
- IWH – Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2011): Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Halle.
- Ketels, C.; Memedovic, O. (2008): From clusters to cluster-based economic development. In: *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development* 1 (3), 375–392.
- Kiese, M. (2012): Regionale Clusterpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und interregionaler Vergleich im Spannungsfeld von Theorie und Praxis. Marburg.
- Kiese, M.; Schätzl, L. (Hrsg.) (2008): Cluster und Regionalentwicklung. Theorie, Beratung und praktische Umsetzung. Dortmund.
- Kind, S.; Meier zu Köcker, G. (2011): Evaluation concept for clusters and networks. Prerequisites of a common and joint evaluation system. Berlin. = Working Paper of the Institute for Innovation and Technology in the VDI/VDE-IT GmbH 07.
- Kind, S.; Meier zu Köcker, G.; Nerger, M. (2012): Cluster Monitor Deutschland. Trends und Perspektiven von Unternehmen in regionalen Netzwerken und Clustern. Berlin.
- Koschatzky, K. (2012): Cluster quo vadis? The future of the cluster concept. Karlsruhe. = Fraunhofer ISI Working Papers Firms and Region R1/2012.
- Koschatzky, K.; Lo, V. (2005): Innovationspolitik in den neuen Ländern. Bestandsaufnahme und Gestaltungsmöglichkeiten. Stuttgart.
- Marshall, A. (1890): *Principles of Economics. An Introductory Volume*. London.
- Martin, R.; Sunley, P. (2003): Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? In: *Journal of Economic Geography* 3 (1), 5–35.
- Porter, M. E. (1990): *The competitive advantage of nations*. New York.
- Porter, M. E. (1998): *On Competition*. Boston.
- PWC – PriceWaterhouseCoopers (2011): *Uncovering excellence in cluster management*. Online unter: http://www.pwc.com/en_GX/gx/psrc/pdf/cluster_management.pdf (letzter Zugriff am 23.07.2013).
- Sölvell, Ö. (2008): *Clusters. Balancing Evolutionary and Constructive Forces*. Stockholm.
- Sölvell, Ö.; Lindqvist, G.; Ketels, C. (2003): *The Cluster Initiative Greenbook*. Stockholm.
- Siebert, H. (2006): Ökonomische Analyse von Unternehmensnetzwerken. In: Sydow, J. (Hrsg.): *Management von Netzwerkorganisationen. Beiträge aus der „Managementforschung“*. Wiesbaden, 7–28.
- TACTIS (2011): *European Cluster Alliance Conference under the Polish presidency in the European Union Council, Conference Report*. Warschau.