



Deutsches Institut
für Urbanistik

Difu Impulse

2/2018

Dirk Assmann, Holger Floeting

Ende oder Neustart – Perspektiven der Clusterpolitik



Dirk Assmann
Holger Floeting

Ende oder Neustart - Perspektiven der Clusterpolitik

Impressum

Autoren:

Dr. Dirk Assmann
Dr. Holger Floeting

Redaktion:

Klaus-Dieter Beißwenger

DTP:

Christina Bloedorn

Gestaltungskonzept Umschlag

3pc GmbH Neue Kommunikation, Berlin

Zitierweise:

Dirk Assmann, Holger Floeting:
Ende oder Neustart – Perspektiven der Clusterpolitik, Berlin 2018 (Difu-Impulse,
Band 1/2018)

Bildnachweise (Umschlag):

1. v. oben: © Busso Grabow (Difu)
2., 3., 4. von oben: © Wolf-Christian Strauss (Difu)

ISBN 978-3-88118-613-1

ISSN 1863-7728

Die der Publikation zugrunde liegende Studie, initiiert durch den Deutschen Städtetag, die Landeshauptstadt München und das Difu, wurde von diesen, der Freien Hansestadt Bremen, der Stadt Chemnitz, der Landeshauptstadt Düsseldorf, den Städten Leipzig und Mannheim sowie der Region Hannover unterstützt.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2018
Zimmerstraße 13–15, D-10969 Berlin
+49 30 39001-0, difu@difu.de, www.difu.de

Berlin, Februar 2018

Inhalt

1.	Einleitung	7
2.	Clustertheorie	8
2.1	Definition des Begriffs „Cluster“	8
2.2	Wichtige Begriffsabgrenzungen	9
2.3	Clusterdimensionen	10
2.4	Wirkungsweise eines Clusters	11
2.4.1	Porters Clustertheorie	12
2.4.2	Wissensbasierte Clustertheorie	13
2.4.3	Evolutionäre Clustertheorie	14
2.4.4	Clustereffekte	15
2.4.5	Empirischer Nachweis von Effekten	17
3.	Clusterpolitik	18
3.1	Definition des Begriffs „Clusterpolitik“	19
3.2	Rechtfertigung für Clusterpolitik	20
3.3	Clusterpolitische Instrumente	21
3.3.1	Instrumente zur Identifikation potenzieller Cluster	21
3.3.2	Instrumente zur Unterstützung des Clustermanagements	22
3.3.3	Instrumente zur Erfolgskontrolle clusterpolitischer Maßnahmen	23
4.	Clusterpolitische Maßnahmen auf Ebene von EU, Bund und Ländern	24
4.1	Clusterpolitik der EU	25
4.2	Clusterpolitik des Bundes	28
4.2.1	Förderprogramme mit thematischem Bezug	29
4.2.2	Förderprogramme mit regionalem Bezug	30
4.2.3	Förderprogramme mit Bezug zu besonders erfolgreichen Clustern	32
4.3	Clusterpolitik der Länder	33
4.4	Fazit	42
5.	Ergebnisse der Kommunalbefragung zur Clusterpolitik	43
5.1	Rücklauf und Stichprobe	43
5.2	Organisation der kommunalen Wirtschaftsförderung	44
5.3	Mitarbeiter in der Wirtschafts- und Clusterförderung	45
5.4	Themen der kommunalen Wirtschaftsförderung	47
5.5	Clusterförderung auf kommunaler Ebene	49
5.6	Perspektiven der Clusterförderung	69
5.7	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	75
6.	Auswertung qualitativer Experteninterviews	76
6.1	Einflussmöglichkeiten der kommunalen Wirtschaftsförderung	77
6.2	Ebene der Clusterförderung	79
6.3	Labeling von Clusterinitiativen	79

6.4	Zukünftige Entwicklung der Clusterförderung	80
6.5	Bedeutung des Cross-Clustering	81
7.	Perspektiven kommunaler Clusterpolitik	82
7.1	Offene Fragen	82
7.2	Handlungsempfehlungen	85
7.3	Fazit	86
8.	Literatur	88

Abbildungen

Abb. 1:	Clusterdimensionen	11
Abb. 2:	Porters Diamant	12
Abb. 3:	Lebenszyklus eines Clusters	15
Abb. 4:	Teilpolitiken von Clusterpolitik	19
Abb. 5:	Durch EU, Bund und Länder geförderte Clusterinitiativen	25
Abb. 6:	Ausgewählte Förderprogramme mit Clusterbezug	29
Abb. 7:	RIS3-Spezialisierungsfelder der Länder	34
Abb. 8:	Zusammensetzung der Stichprobe (links) und der Grundgesamtheit (rechts)	44
Abb. 9:	Organisation der kommunalen Wirtschaftsförderung (Anteil der Nennungen)	45
Abb. 10:	Durchschnittliche Zahl der Mitarbeiter und Vollzeitäquivalente (VZÄ) in der Wirtschafts- und Clusterförderung	46
Abb. 11:	Durchschnittliche Zahl der Mitarbeiter und Vollzeitäquivalente in der Wirtschafts- und Clusterförderung; Differenzierung nach Einwohnerzahl	47
Abb. 12:	Durchschnittliche Zahl der Mitarbeiter und Vollzeitäquivalente in der Wirtschafts- und Clusterförderung; Differenzierung nach Regionen	47
Abb. 13:	Themen der kommunalen Wirtschaftsförderung	48
Abb. 14:	Clusterförderung als Thema in der kommunalen Wirtschaftsförderung; Differenzierung nach Einwohnerzahlen	49
Abb. 15:	Kommunen mit übergeordneter Clusterstrategie	50
Abb. 16:	Kommunen mit übergeordneter Clusterstrategie; Differenzierung nach Einwohnerzahl	50
Abb. 17:	Kommunen mit übergeordneter Clusterstrategie; Differenzierung nach Regionen	51
Abb. 18:	Zahl der Clusterstrategien nach Einführungsjahr	51
Abb. 19:	Kommunen mit Clusterkonzepten	52
Abb. 20:	Kommunen mit Clusterkonzepten; Differenzierung nach Einwohnerzahl	53
Abb. 21:	Kommunen mit Clusterkonzepten; Differenzierung nach Regionen	53
Abb. 22:	Stark vertretene Branchen bzw. Themen, Clusterkonzepte und Clusterinitiativen	55
Abb. 23:	Förderung durch Clusterkonzepte (Differenzierung nach Einwohnerzahl)	56

Abb. 24:	Maßnahmen zur Identifikation von Branchen bzw. Themen für Clusterkonzepte	57
Abb. 25:	Durchführung von Erfolgskontrollen clusterpolitischer Maßnahmen	58
Abb. 26:	Instrumente zur Erfolgskontrolle clusterpolitischer Maßnahmen	58
Abb. 27:	(Haupt-)Initiatoren von Clusterinitiativen	60
Abb. 28:	Hauptinitiatoren von Clusterinitiativen; Differenzierung nach Einwohnerzahl	60
Abb. 29:	Clusterpolitische Maßnahmen auf kommunaler Ebene	62
Abb. 30:	Ziele clusterpolitischer Maßnahmen (Anteil der Nennungen)	63
Abb. 31:	Finanzierungsstruktur von Clusterinitiativen (Anteil der Mittel an der Gesamtfinanzierung)	64
Abb. 32:	Finanzierungsstruktur von Clusterinitiativen (Anteil der Mittel an der Gesamtfinanzierung); Differenzierung nach Branchen	65
Abb. 33:	Finanzierungsstruktur von Clusterinitiativen (Anteil der Mittel an der Gesamtfinanzierung); Differenzierung nach Einwohnerzahl	66
Abb. 34:	Finanzierungsstruktur von Clusterinitiativen (Anteil der Mittel an der Gesamtfinanzierung); Differenzierung nach Region	66
Abb. 35:	Hindernisse bei der Durchführung clusterpolitischer Maßnahmen	67
Abb. 36:	Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen bei der Förderung einzelner Cluster (Anteil der Nennungen)	68
Abb. 37:	Räumliche Bezüge bei unterschiedlichen Aspekten der Clusterförderung	69
Abb. 38:	Ausgestaltung der Clusterförderung durch den Bund	70
Abb. 39:	Ausgestaltung der Clusterförderung durch die Länder	71
Abb. 40:	Zukunftsthemen der Clusterförderung	72
Abb. 41:	Zukunftsthemen der Clusterförderung; Differenzierung nach Einwohnerzahl	73
Abb. 42:	Zukunftsthemen der Clusterförderung; Differenzierung nach Region	73
Abb. 43:	Perspektiven zukünftiger Clusterförderung	74
Abb. 44:	Kurzzusammenfassung der Einschätzungen von „Cluster-Experten“	77

Übersichten

Übers. 1:	Begriffsdefinitionen	10
Übers. 2:	Clustereffekte	16

1. Einleitung

Die Förderung von Clustern – der räumlichen Konzentration von Unternehmen, spezialisierten Anbietern, Dienstleistern, wissenschaftlichen Einrichtungen und Institutionen desselben Wirtschaftsbereichs – spielt in der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung seit Jahren eine wichtige Rolle. Ziel der Clusterförderung ist es, regionale Stärken noch weiter herauszuarbeiten, um von den erwarteten Wettbewerbsvorteilen zu profitieren und sich in der globalen Wirtschaft zu behaupten (vgl. Häfner 2014).

Der Begriff „Clusterpolitik“ fasst dabei eine Vielzahl von Politikansätzen zusammen, die auf eine Förderung und Weiterentwicklung regionaler Besonderheiten abzielen. Im Grunde lassen sich alle staatlichen Maßnahmen zur Förderung der Entstehung und Entwicklung von Clustern als Clusterpolitik bezeichnen. Clusterpolitik ist dabei kein in sich geschlossenes Politikfeld, sondern eine Kombination bereits existierender industriepolitischer und regional-strukturpolitischer Maßnahmen (vgl. Kiese 2012).

Als clusterpolitische Maßnahmen den Weg in die Praxis fanden, waren die damit verbundenen Hoffnungen und Erwartungen noch immens. So existierte teilweise die Wunschvorstellung, die gewünschten Cluster durch geeignete Maßnahmen entstehen zu lassen. Diese Erwartungen haben sich heute an die Realität angepasst. Parallel und ergänzend zu den clusterpolitischen Maßnahmen der Kommunen haben EU, Bund und Länder inzwischen eigene Strategien und Programme zur Clusterförderung aufgelegt. Aktuelle Beispiele hierfür sind der Spitzenclusterwettbewerb des Bundes oder die Initiierung und Unterstützung von landesweiten Clusterinitiativen in verschiedenen Bundesländern. Kommunale Clusterpolitik vollzieht sich daher heute vor verschiedenen Programm- und Förderkulissen übergeordneter Ebenen und führt daher auch zu unterschiedlichsten Akteurskonstellationen – einschließlich der damit verbundenen Schwierigkeiten.

Für Kommunen stellt sich in diesem Zusammenhang eine Vielzahl von Fragen: Sollte Clusterpolitik betrieben werden? Welche Branchen ließen sich durch Clusterpolitik fördern? Welche clusterpolitischen Maßnahmen sollten angewandt werden? Wie lassen sich die bestehenden clusterpolitischen Maßnahmen weiterentwickeln? Auf welche Weise lässt sich der Erfolg von Fördermaßnahmen messen? Wie könnte sich die kommunale Clusterpolitik durch aktuelle und zukünftige Technologieentwicklungen verändern?

Ausgestaltung, Möglichkeiten und Grenzen von Clusterpolitik sind Gegenstand unterschiedlicher Studien. Trotz einer Reihe von Fall- und Regionalstudien fehlt jedoch ein umfassender Überblick über den Stand der Clusterpolitik auf kommunaler Ebene. Die vorliegende Difu-Veröffentlichung soll diese Lücke schließen. Ihr Inhalt baut in großen Teilen auf den Ergebnissen der vom Deutschen Städtetag, der Landeshauptstadt München und dem Deutschen Institut für Urbanistik initiierten „Gemeinschaftsstudie der deutschen Städte zur Clusterpolitik“ auf. An der Studie beteiligten sich neben der Landeshauptstadt München auch die Freie Hansestadt Bremen, die Stadt Chemnitz, die Landeshauptstadt Düsseldorf, die Stadt Leipzig, die Stadt Mannheim und die Region Hannover.

Im Rahmen der Publikation werden folgende Fragen aufgegriffen:

- Auf welchem theoretischen Konzept beruht die Hoffnung auf den wirtschaftlichen Erfolg von Clustern? (Kapitel 2)
- Welche clusterpolitischen Maßnahmen ergeben sich hieraus für die kommunale Wirtschaftsförderung? (Kapitel 3)

- Welche clusterpolitischen Förderprogramme und Maßnahmen existieren auf Ebene der EU, des Bundes und der Länder? Wie beeinflussen diese Förderansätze die Clusterpolitik auf kommunaler Ebene? (Kapitel 4)
- Im Rahmen der „Gemeinschaftsstudie der deutschen Städte zur Clusterpolitik“ wurde im Jahr 2016 eine bundesweite Befragung von Wirtschaftsförderungsstellen in deutschen Großstädten durchgeführt. Dabei sollten insbesondere folgende Fragen geklärt werden: Welche Maßnahmen, Ziele und Hindernisse sind mit Clusterpolitik auf kommunaler Ebene verbunden? Welche Branchen und Themen werden in den Städten besonders gefördert? Wer sind die Hauptakteure bei der Gründung von Clusterinitiativen? Durch welche Mittel werden Clusterinitiativen finanziert? Wie stehen die Kommunen zu den Förderanstrengungen des Bundes und der Länder? Welche Themen könnten für die kommunale Clusterpolitik in Zukunft besonders relevant sein? (Kapitel 5)
- Zusätzlich wurden im Rahmen der Studie Interviews mit ausgewählten Clusterexperten (vor allem aus dem Clustermanagement) geführt, die Aufschluss über folgende Fragen geben: Hat die kommunale Wirtschaftsförderung überhaupt einen Einfluss auf regionale Clusterentwicklungen? Welche clusterpolitischen Maßnahmen haben sich in der Praxis als besonders wirksam erwiesen? Wie könnte sich das Thema „Cluster“ in Zukunft verändern? Welche Aufgaben ergeben sich hieraus für die kommunale Wirtschaftsförderung? (Kapitel 6)
- Welche Handlungsempfehlungen lassen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen ableiten? (Kapitel 7)

2. Clustertheorie

Wirtschaftliche Aktivität ist in hohem Maße von räumlicher Konzentration geprägt (vgl. Combes/Gobillon 2014). Dies gilt trotz zunehmender Auslagerungen von Produktionsschritten und trotz massiver Verbesserungen und Kosteneinsparungen bei Transport- und Kommunikationstechnologien, die ein Auseinanderdriften wirtschaftlicher Aktivität durchaus ermöglichen würden. Allein die empirische Beobachtung der räumlichen Konzentration und Spezialisierung ist für viele ein Beweis dafür, dass Unternehmen von der direkten Nähe zueinander profitieren. Die Clustertheorie hat sich über die Jahre als eines der grundlegenden Konzepte für die Erklärung dieser Ko-Lokation von wirtschaftlichen Akteuren etabliert.

Die Clustertheorie ist eines der grundlegenden Konzepte zur Erklärung der Ko-Lokation von wirtschaftlichen Akteuren

2.1 Definition des Begriffs „Cluster“

Die gängigste Definition eines „Clusters“ geht auf die Arbeiten von Michael E. Porter (1990, 1998) zurück. Cluster beschreiben gemäß seiner Definition Folgendes (vgl. Porter 1998, S. 197):

Die gängigste Clusterdefinition stammt von Michael E. Porter

„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.“

Frei übersetzt handelt es sich bei einem Cluster gemäß Porters Definition um eine geografische Konzentration von Unternehmen, spezialisierten Anbietern, Dienstleistern, wissenschaftlichen Einrichtungen und Institutionen

desselben Wirtschaftsbereichs, die miteinander im Wettbewerb stehen und dabei gleichzeitig kooperieren.

Porters Definition wird häufig aufgrund ihrer Unschärfe kritisiert (vgl. vor allem Martin/Sunley 2003), wobei insbesondere zwei Ungenauigkeiten herausstechen:

Laut Porters Clusterdefinition könnte jede beliebige geografische Ebene als relevante Einheit zur Betrachtung von Clustern herangezogen werden. Sogar Porter selbst wählt unterschiedliche geografische Maßstabsebenen in seinen Arbeiten. Während er zu Beginn Cluster innerhalb nationaler Grenzen betrachtet (vgl. Porter 1990), untersucht er sie in späteren Arbeiten innerhalb regionaler Grenzen (vgl. Porter 2000, 2003). Durch die Unschärfe hinsichtlich des geografischen Bezugsrahmens entsteht eine gewisse Beliebigkeit, durch welche die betrachtete Maßstabsebene immer so angepasst werden kann, bis der gewünschte Cluster identifiziert wird.

Porters Definition enthält Ungenauigkeiten bzgl. der räumlichen und thematischen Abgrenzung eines Clusters

Ähnlich verhält es sich auch mit der Unschärfe bezüglich Branchengrenzen. Porters Definition lässt offen, ob Clusterakteure eng definierten Industriegrenzen entsprechen müssen oder aus verschiedenen in Beziehung stehenden Wirtschaftsbranchen stammen können. Auch hierdurch entsteht eine Beliebigkeit, durch die Branchengrenzen je nach Wunsch des Betrachters so weit gedehnt werden können, bis der gewünschte Cluster vorliegt.

Es ist durchaus möglich, dass der Erfolg von Porters Arbeiten zum Teil auf die Unschärfe seiner Clusterdefinition zurückgeht, die dem Betrachter interpretatorische Spielräume zugesteht. Für diese Spielräume existieren jedoch auch Gründe. So berücksichtigt die Unschärfe in Porters Definition, dass die Vorteilhaftigkeit räumlicher Spezialisierung nicht von starren geografischen Grenzen bzw. starren Branchengrenzen beschränkt wird. Das Konzept ist auf diese Weise auch offen genug für neue Ansätze und Entwicklungen (z.B. branchenübergreifende Themencluster). Nichtsdestotrotz führten diese Ungenauigkeiten dazu, dass bis heute weder in Theorie noch Praxis Einigkeit über die genaue Abgrenzung des Begriffs „Cluster“ besteht.

Der Erfolg von Porters Clusterdefinition ist zum Teil auf diese Ungenauigkeiten zurückzuführen

2.2 Wichtige Begriffsabgrenzungen

Bereits an dieser Stelle werden einige wichtige Begriffsabgrenzungen vorgenommen, die in Theorie und Praxis oft nur unsauber eingehalten werden.

Die Begriffe „Cluster“ und „Netzwerk“ werden meist synonym verwendet, obwohl sie deutliche definitorische Unterschiede aufweisen. Die räumliche sowie thematische Nähe wirtschaftlicher Tätigkeiten sind entscheidende Bestandteile der Definition eines Clusters. Akteure innerhalb eines Netzwerks müssen sich hingegen weder räumlich noch thematisch nahe stehen. Cluster könnten somit höchstens als Spezialfall eines Netzwerks interpretiert werden¹.

Die Begriffe „Cluster“, „Netzwerk“ und „Clusterinitiative“ werden trotz ihrer definitorischen Unterschiede meist synonym verwendet

Oftmals werden auch die Begriffe „Cluster“ und „Clusterinitiative“ fälschlicherweise synonym verwendet. Auch für diese Begriffe existieren jedoch bedeutende definitorische Unterschiede. Cluster beziehen sich ausschließlich auf das empirische Phänomen einer räumlichen Konzentration von Akteuren aus einem bestimmten Wirtschaftsbereich. Clusterinitiativen beschreiben hingegen den institutionellen Rahmen, in dem sich die Koordination und Außendarstellung der beteiligten Akteure organisiert. In den meis-

1 Bei jedem Cluster handelt es sich auch um ein Netzwerk, aber nicht jedes Netzwerk ist gleichzeitig ein Cluster.

ten Fällen verfügen Clusterinitiativen über eine zentrale Geschäftsstelle, von welcher aus das Clustermanagement seine Aufgaben erfüllt. Clusterinitiativen können durch die öffentliche Hand oder von Unternehmensseite gegründet werden. Die Existenz eines Clusters ist für die Gründung einer Clusterinitiative nicht zwingend notwendig², genauso wie die Gründung einer Clusterinitiative nicht automatisch mit der Entstehung eines Clusters einhergeht. Es können also Cluster ohne zugehörige Clusterinitiative genauso wie Clusterinitiativen ohne zugehörigen Cluster existieren.

In zahlreichen Bundesländern kam es in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren zur Gründung oder Unterstützung landesweiter Clusterinitiativen³ durch die öffentliche Hand. Hierbei handelt es sich meist um überregionale Anlaufstellen für Akteure eines bestimmten Wirtschaftsbereichs. In manchen Fällen konnte deren Leitung von bereits existierenden Clusterinitiativen mit überregionaler Bedeutung übernommen werden⁴. Durch die Einrichtung dieser landesweiten Initiativen soll insbesondere die überregionale Vernetzung von Akteuren gewährleistet werden⁵. Übersicht 1 fasst die Definitionen der Begriffe „Cluster“, „Netzwerk“ und „Clusterinitiative“ kurz zusammen.

Übers. 1:
Begriffsdefinitionen

Definitionen
Cluster: Empirisches Phänomen der räumlichen Konzentration von Akteuren in thematisch nahe stehenden Wirtschaftsbereichen. Netzwerk: System von Akteuren, die über den Austausch von Informationen miteinander in Verbindung stehen. Clusterinitiative: Institutioneller Rahmen, in welchem sich Koordinierung, Vernetzung und Außendarstellung der beteiligten Akteure vollziehen.

2.3 Clusterdimensionen

Kiese (2008), Benner (2012) und Bathelt/Glückler (2012) beschreiben die verschiedenen Verbindungen zwischen den Akteuren, die innerhalb eines Clusters nach Porters Definition existieren. Kiese (2008) bezieht sich dabei insbesondere auf Beziehungen bzw. Verbindungen entlang von fünf Dimensionen: horizontal, vertikal, diagonal, extern und institutionell. Verbindungen horizontaler Dimension bestehen zwischen Unternehmen derselben Stufe der Wertschöpfungskette. Sie schaffen einen gegenseitigen Konkurrenzdruck und direkte Vergleichsmöglichkeiten. Verbindungen vertikaler Dimension existieren zwischen Unternehmen unterschiedlicher Stufen entlang der Wertschöpfungskette, also z.B. zwischen Zulieferern, Herstellern und Abnehmern. Diese Beziehungen ermöglichen Unternehmen im Cluster Lokalisationsgewinne durch verstärkte Arbeitsteilung und enge Kooperati-

Innerhalb eines Clusters existieren horizontale, vertikale, diagonale, externe und institutionelle Beziehungen zwischen den Akteuren

² Die Gründung einer Clusterinitiative könnte auch dazu dienen, die Entstehung eines Clusters zu initiieren.

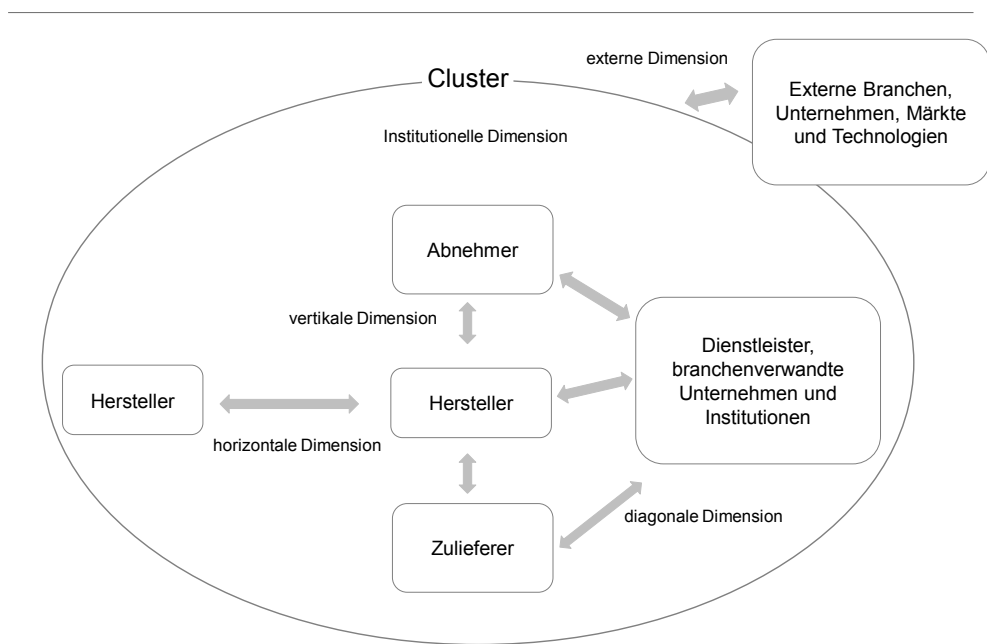
³ Teilweise werden landesweite Clusterinitiativen auch als Clusterplattformen bezeichnet.

⁴ Beispielsweise wird die bayerische Clusterinitiative zur „Biotechnologie“ durch die Clusterinitiative BioM GmbH geleitet, die auch als Clusterinitiative für Akteure der Biotechnologie im Raum München agiert.

⁵ Die Bedeutung von landesweiten Clusterinitiativen kann sich dabei je nach Größe des Bundeslands deutlich unterscheiden.

on. Verbindungen diagonaler Dimension existieren zwischen den Unternehmen im Cluster sowie den ansässigen Dienstleistern und Institutionen (z.B. Universitäten, Forschungseinrichtungen, Verbände). Die externe Dimension beschreibt Beziehungen und Verbindungen der Clusterakteure zu Unternehmen, Branchen, Märkten und Technologien, die außerhalb des Clusters liegen. Durch diese Beziehungen werden Marktveränderungen und relevante technologische Entwicklungen außerhalb des Clusters nicht aus den Augen verloren. Die Art des Austauschs entlang dieser vier Dimensionen (horizontal, vertikal, diagonal und extern) wird schließlich von der institutionellen Dimension geprägt. Diese Dimension definiert das System von Normen und Regeln, das innerhalb des Clusters vorherrscht. Die institutionelle Clusterdimension entwickelt sich mit fortschreitender Interaktion der Akteure und ist daher sehr dynamisch. Während die Beziehungen zu Beginn von Unsicherheit und Misstrauen geprägt sein können, entwickelt sich im Laufe der Zeit zunehmendes Vertrauen und ein gemeinsames Verständnis von Arbeitsprozessen. Durch die Gründung einer Clusterinitiative lässt sich das vorherrschende System von Normen und Regeln auch innerhalb einer formellen Institution verankern, was Unsicherheiten im Umgang miteinander reduzieren kann. Die beschriebenen Dimensionen von Beziehungen und Verbindungen, die innerhalb eines Clusters vorliegen, sind in Abb. 1 illustriert.

Abb. 1:
Clusterdimensionen



Eigene Darstellung nach Kiese 2008, S. 58.

2.4 Wirkungsweise eines Clusters

Worin bestehen die Vorteile eines Clusters? Warum sollten Unternehmen innerhalb eines Clusters wettbewerbsfähiger sein als Unternehmen außerhalb von diesem? Warum sollten Städte und Regionen von Clustern profitieren? Die Tatsache, dass Cluster existieren, ist unbestritten. Von vielen wird bereits ihre reine Existenz als Beweis für deren Vorteilhaftigkeit gesehen. Im Folgenden werden verschiedene Erklärungsansätze nach Häfner (2014) vorgestellt, die diese Vorteilhaftigkeit erklären könnten.

2.4.1 Porters Clustertheorie

Laut Porter wird die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens durch vier Faktoren bestimmt, deren funktionale Zusammenhänge er im „Porter'schen Diamanten“ vereinfacht darstellt (siehe Abb. 2). Demnach werden alle vier Faktoren innerhalb eines Clusters am besten erfüllt und am engsten miteinander verzahnt, wodurch sich laut Porter dessen Vorteilhaftigkeit ergibt.

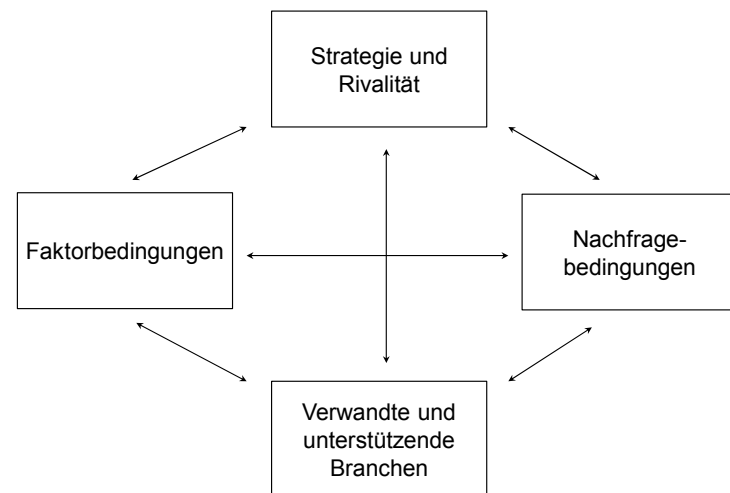
Bei den vier Eckpunkten in Porters Diamant handelt es sich um Faktorbedingungen, Nachfragebedingungen, Strategie und Rivalität sowie um die Nähe zu verwandten und unterstützenden Branchen (vgl. Häfner 2014):

Die Faktorbedingungen beschreiben die Qualität der humanen bzw. physischen Ressourcen am Standort. Hierzu zählen u.a. spezialisierte Arbeitskräfte, spezialisierte Infrastruktur, Forschungseinrichtungen und ein funktionierendes Rechtssystem.

Die Nachfragebedingungen beziehen sich auf die Anforderungen, die durch den Absatzmarkt gestellt werden. Je spezialisierter der Absatzmarkt, desto anspruchsvoller die Abnehmer und desto stärker die Notwendigkeit für Innovationen.

Die Wirkungsweise von Porters Clustertheorie lässt sich durch die Beziehungen im „Porter'schen Diamanten“ darstellen

Abb. 2:
Porters Diamant



Eigene Darstellung nach Porter 1998, S. 211.

Der Eckpunkt Strategie und Rivalität bestimmt die Art und Weise der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen. Es sollten auf der einen Seite bestimmte Werte geteilt und Regeln befolgt werden, um einen zuverlässigen Austausch untereinander zu ermöglichen. Auf der anderen Seite sollte eine gewisse Rivalität erhalten bleiben, um den nötigen Innovationsdruck zu erzeugen.

Beziehungen zu verwandten und unterstützenden Branchen stellen sicher, dass Produktionsschritte an spezialisierte Zulieferer (in unterstützenden Branchen) ausgelagert und Ideen bzw. Weiterentwicklungen (aus verwandten Branchen) aufgenommen werden können.

Porters Clustertheorie sieht sich vor allem mit zwei Kritikpunkten konfrontiert (siehe z.B. Martin/Sunley 2003). So kommt Porter zwar zu dem Schluss, dass die vier Eckpunkte des Diamanten innerhalb eines Clusters am besten erfüllt sind, jedoch bleiben die geografischen Grenzen des Clusters weiter unklar. Ein zusätzlicher Kritikpunkt bezieht sich auf das Fehlen einer Modellierung sozialer Prozesse. Zwar nennt Porter soziale Prozesse als einen der wichtigsten Gründe für die höhere Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im Cluster, doch spielen diese innerhalb des Porter'schen Diamanten keine Rolle.

Hauptkritikpunkte an Porters Clustertheorie sind der unklare räumliche Bezug sowie die fehlende Berücksichtigung sozialer Prozesse

2.4.2 Wissensbasierte Clustertheorie

Die Vernachlässigung sozialer Interaktionen in Porters Clustertheorie hat ein alternatives Clusterkonzept auf den Weg gebracht, das zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die wissensbasierte Clustertheorie nach Malmberg und Maskell (2002) stellt die Bedeutung von sozialen Interaktionen via Face-to-face-Kontakten und den clusterinternen Innovationsprozess in den Mittelpunkt. Im Kern dieser Theorie steht dabei auch die Frage, warum die Ko-Lokation einzelner Unternehmen vorteilhafter sein sollte als deren Zusammenschluss innerhalb eines Großunternehmens.

Die wissensbasierte Clustertheorie stellt die Bedeutung sozialer Interaktionen und den Innovationsprozess in den Mittelpunkt der Analyse

Für Malmberg und Maskell besteht ein zentraler Vorteil von Clustern darin, dass verschiedene Unternehmen abweichende Lösungswege verwenden und somit unterschiedliche Erfahrungen machen. Über soziale Interaktionen werden diese Erfahrungen ausgetauscht, und Unternehmen lernen, welche dieser Lösungswege zum Erfolg führen und welche nicht. Damit es zum Erfahrungsaustausch kommt, bedarf es für Malmberg und Maskell in erster Linie sozialer Interaktionen, die sich innerhalb eines Clusters am leichtesten ergeben. Diese Interaktionen müssen keineswegs geplant sein. Saxenian (1996) beschreibt, wie im Silicon Valley relevante Informationen eher zufällig im privaten Umfeld ausgetauscht werden und auf diese Weise neue Ideen entstehen können.

Laut Malmberg und Maskell dienen Cluster als optimales Umfeld für Innovationsprozesse. Innovationen entstehen in der Regel dann, wenn Wissen aus unterschiedlichen Bereichen miteinander kombiniert wird (vgl. z.B. Berliant/Reed/Wang 2006). Doch genau darin besteht die Schwierigkeit des Innovationsprozesses: Ist das kombinierte Wissen zu ähnlich, hat das Ergebnis keinen innovativen Charakter. Je unterschiedlicher das kombinierte Wissen, desto größer das Innovationspotenzial, doch auch desto komplexer und aufwändiger die Zusammenführung. Dies impliziert, dass Innovationen vor allem dann zu erwarten sind, wenn die beteiligten Akteure über eine kognitive Nähe verfügen, jedoch unterschiedliche Konzepte und Herangehensweisen verwenden. Als gutes Beispiel dienen Kooperationen zwischen Unternehmen und der Wissenschaft. Für die Wissenschaft steht der Erkenntnisgewinn im Mittelpunkt. Unternehmen sind in erster Linie daran interessiert, Gewinne zu erzielen. Erst durch eine Zusammenarbeit kann der Erkenntnisgewinn der Wissenschaft zügig in marktfähige Produkte umgesetzt werden, von denen alle profitieren können. Genau diese Kooperationen sind aufgrund der räumlichen Nähe innerhalb eines Clusters besonders effektiv (vgl. BMBF 2013a).

Die räumliche und die kognitive Nähe von Akteuren innerhalb eines Clusters bilden optimale Voraussetzungen für den Austausch von Wissen (nach Malmberg/Maskell 2002)

Kritik am Konzept könnte davon ausgehen, dass moderne Kommunikationstechnologien den Erfahrungs- und Wissensaustausch via Face-to-face-Kontakten und damit auch die Bedeutung räumlicher Nähe hinfällig ma-

chen⁶. Zahlreiche Studien zeigen jedoch die Bedeutung von Face-to-face-Kommunikation, wenn es darum geht, komplexe Inhalte zu vermitteln. Als praktisches Beispiel wird hier meist die Existenz des Silicon Valley angeführt. Es soll beweisen, dass moderne Kommunikationstechnologien nicht als Ersatz für persönliche Kontakte dienen können (vgl. z.B. Jacobs 1969; Glaeser 1999; Storper/Venables 2004; Assmann 2016).

2.4.3 Evolutionäre Clustertheorie

Porters Clustertheorie und die wissensbasierte Clustertheorie können ausschließlich die potenzielle Vorteilhaftigkeit regionaler Spezialisierungen erklären, aber nicht, auf welche Weise regionale Spezialisierungen überhaupt entstehen. Idealtypisch lässt sich gemäß Menzel und Fornahl (2009) der Lebenszyklus eines Clusters in vier Phasen beschreiben: (1) Entstehungsphase, (2) Wachstumsphase, (3) Reifephase und (4.1) Niedergang bzw. (4.2) Wandel. Diese Phasen sind in Abb. 3 exemplarisch dargestellt. Das verwendete Modell stützt sich insbesondere auf die wissensbasierte Clustertheorie nach Malmberg und Maskell (2002) und erweitert diese um eine zeitliche Komponente. Je nach Phase bilden sich einzelne Clusterdimensionen unterschiedlich stark aus und spielen eine unterschiedlich wichtige Rolle:

Die evolutionäre Clustertheorie berücksichtigt die zeitliche Entwicklung eines Clusters

(1) Entstehungsphase: In der Entstehungsphase kann der Cluster als solcher noch nicht identifiziert werden. Innerhalb eines breiten Technologie- bzw. Themenfeldes sind die relevanten Unternehmen noch recht heterogen. Eine besondere Rolle nehmen in dieser Phase Spin-offs ein, die dazu beitragen, dass sich ein Kernthema für den Cluster herausbilden kann. Hierdurch wird insbesondere die horizontale Dimension des Clusters gestärkt. Im Rahmen der Experteninterviews (Kapitel 6) wurde berichtet, wie sich beispielsweise der Münchner Biotechnologie-Cluster auf diese Weise entwickelt hat. Demnach ging dieser Cluster insbesondere aus den zahlreichen Spin-offs aus dem Max-Planck-Institut für Biochemie hervor.

(2) Wachstumsphase: In dieser Phase greifen die Vorteile, die in der wissensbasierten Clustertheorie beschrieben werden. Durch soziale Interaktionen werden alternative Lösungsansätze zu ähnlichen Problemen ausgetauscht. Die Unternehmen im Cluster sind gerade so heterogen, dass sie ein optimales Innovationsumfeld liefern. Die zunehmende Sichtbarkeit des Clusters führt dazu, dass Zulieferer, Abnehmer, Dienstleister und Institutionen auf die Region bzw. den Cluster aufmerksam werden und sich ansiedeln. Dies führt zur Stärkung der vertikalen und diagonalen Clusterdimension. Durch fortschreitende soziale Interaktionen bildet sich zudem die institutionelle Dimension des Clusters immer stärker heraus.

(3) Reifephase: Zu diesem Zeitpunkt sind die Austauschprozesse im Cluster bereits perfekt eingespielt. Durch die zunehmende Homogenisierung der Clusterakteure geht allerdings ein Teil der Innovationskraft verloren. Die verschiedenen Akteure werden sich zu ähnlich und laufen Gefahr, sich zu stark abzuschotten und dadurch wichtige Marktveränderungen und Branchenentwicklungen zu verpassen. Die Ausgestaltung der externen Clusterdimension entscheidet deshalb über die weitere Entwicklung des Clusters.

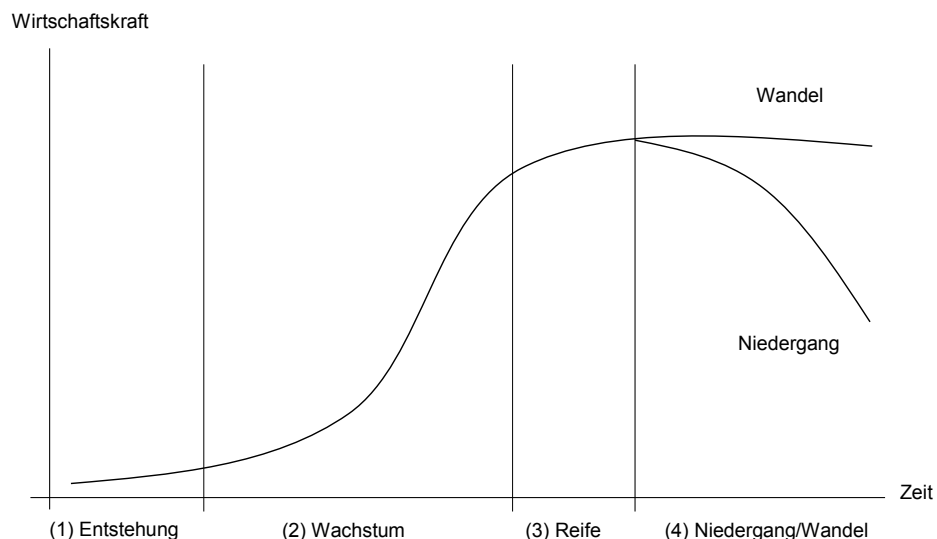
(4.1) Niedergang: Externe Marktveränderungen, innovative Technologien und relevante Branchenentwicklungen werden durch die Abschottung der Akteure im Cluster nicht rechtzeitig wahrgenommen. Diese agieren inzwi-

⁶ Argumentationen in diese Richtung beziehen sich oftmals auf den Ausdruck „Death of Distance“, der auf das gleichnamige Buch von Frances Cairncross zurückgeht.

schen ähnlich wie ein einziges Großunternehmen, wodurch kein wirklicher Erfahrungsaustausch mehr stattfinden kann. Kommt es zum Niedergang der Branche, kommt es damit auch zum Niedergang des Clusters. Die bekanntesten Cluster, die einen solchen Niedergang erleben mussten, sind der Montan-Cluster im Ruhrgebiet und der Cluster der Automobilindustrie in Detroit.

(4.2) Wandel: Die Unternehmen im Cluster erkennen ihre zunehmende Abschottung und Homogenisierung. Verbindungen der externen Dimension werden verstärkt genutzt, um Meinungen einzuholen und Firmen einzubinden, die neue Impulse für den Cluster liefern können. Auf diese Weise können auch wieder neue Innovationsprozesse angestoßen werden, und möglicherweise bildet sich ein neues Kernthema für den Cluster heraus. Gelingt dies, besteht die Möglichkeit, dass die Wirtschaftskraft des Clusters über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten werden kann. Als Positivbeispiel kann hier der Spitzencluster Elektromobilität Süd-West dienen. Die Clusterinitiative setzte einen besonderen Fokus auf die Industrialisierung der Elektromobilität und damit auf ein neues Kernthema mit Wachstumspotenzial.

Abb. 3:
Lebenszyklus eines
Clusters



Eigene Darstellung.

lifu
Deutsches Institut
für Urbanistik

2.4.4 Clustereffekte

Porters Clusterkonzept und die wissensbasierte Clustertheorie vermitteln einen Eindruck von den positiven Effekten, die für die Unternehmen im Cluster und für die Region entstehen. Die evolutionäre Clustertheorie gibt dagegen bereits Hinweise auf mögliche negative Clustereffekte. Im Folgenden sollen die positiven wie auch die negativen Auswirkungen eines Clusters auf betroffene Unternehmen und Regionen einander gegenübergestellt werden. Die Effekte sind in Übersicht 2 verkürzt gegenübergestellt.

Cluster haben positive wie negative Effekte auf Unternehmen und Regionen

Vorteile	Nachteile
• Arbeitskräftepotenzial • Wissens- und Erfahrungsaustausch • Abnehmer-Zulieferer-Beziehungen • Spezialisierte Infrastruktur • Schärfung des Standortprofils	• Agglomerationsnachteile • Überspezialisierung • Trittbrettfahrer-Effekt • Lock-in-Effekt

Positive Clustereffekte

- **Arbeitskräftepotenzial:** Die Unternehmen im Cluster haben Zugang zu einem breiten Angebot gut ausgebildeter Arbeitskräfte. Auf diese Weise können sie ihre offenen Stellen schnell und effizient besetzen (vgl. Zenou 2009).
- **Wissens- und Erfahrungsaustausch:** Durch die räumliche Nähe von hochqualifizierten Fachkräften können Informationen und Erfahrungen besonders effizient ausgetauscht werden. Dieser Austausch kann über koordinierte Treffen oder über zufällige Begegnungen stattfinden. Auch über Jobwechsel innerhalb der Region werden Wissen und Erfahrungen zwischen den Unternehmen im Cluster transferiert (vgl. Jacobs 1969; Malmberg/Maskell 2002; Berliant/Reed/Wang 2006).
- **Abnehmer-Zulieferer-Beziehungen:** In der Region kommt es zur Ansiedlung von Dienstleistern und Zulieferern, die sich auf die Bedürfnisse der Unternehmen im Cluster spezialisieren (vgl. Fornahl et al. 2015).
- **Spezialisierte Infrastruktur:** Das regionale Infrastrukturangebot wird immer stärker auf die Bedürfnisse der Unternehmen im Cluster zugeschnitten. Dies ist u.a. auf deren verbesserte Verhandlungsposition gegenüber regionalen Entscheidungsträgern zurückzuführen. Zusätzlich können bestimmte Infrastrukturprojekte innerhalb des Clusters gemeinsam finanziert und genutzt werden (vgl. Duranton/Puga 2001).
- **Schärfung des Standortprofils:** Unabhängig von den positiven Effekten, die für die Unternehmen im Cluster entstehen, können regionale Spezialisierungen dazu genutzt werden, das Standortprofil zu schärfen und regionale Stärken in den Fokus zu rücken.

Negative Clustereffekte

- **Agglomerationsnachteile:** Der verstärkte Zugriff auf ein begrenztes Arbeitskräfteangebot, der Zuzug von Unternehmen und spezialisierten Arbeitskräften und der erhöhte Ausstoß von Schadstoffen führen zu wachsenden Lohn-, Miet- und Umweltkosten in der Region. So haben die hohen Miet- und Grundstückspreise des Silicon Valley inzwischen weltweite Berühmtheit erlangt und machen das Leben für Menschen außerhalb der IT-Branche nahezu unbezahlbar (vgl. Combes/Duranton 2006; Duranton 2011).
- **Überspezialisierung:** Durch die Spezialisierung der regionalen Infrastruktur und des regionalen Arbeitskräfteangebots können Unternehmen im Cluster nur mühsam auf Marktveränderungen reagieren. Zusätzlich übertragen sich negative strukturelle Entwicklungen mangels Diversifikation vollständig auf das regionale Wirtschaftswachstum. Das Ruhrgebiet dient hierbei als Standardbeispiel für den Niedergang einer solchen Monostruktur (vgl. Glavan 2008; Boshma/Iammarino 2009; Sheffer et al. 2012).

- **Trittbrettfahrer-Effekt:** Einzelne Unternehmen innerhalb des Clusters haben einen sinkenden Innovationsanreiz, da Ideen und Innovationen anderer Akteure im Cluster mitgenutzt werden können. Für die „Trittbrettfahrer“ ist dieses Vorgehen zumindest in der Anfangsphase gewinnbringend. Langfristig müssen alle Akteure im Cluster die damit verbundenen Konsequenzen gleichermaßen tragen. Es zeigt sich, dass insbesondere in High-Tech-Clustern ein Anreiz dafür existiert, die Innovationskraft anderer Unternehmen auszunutzen (vgl. Kunkel 2010; Grundgreif/Jungwirth 2011).
- **Lock-in-Effekt:** Zu große kognitive oder wirtschaftliche Nähe der Clusterakteure und das Fehlen von Input aus externen Branchen provozieren eine eingeschränkte Sichtweise. Marktveränderungen, Entwicklungen externer Branchen und Fehlentwicklungen innerhalb des Clusters werden dadurch erst verspätet wahrgenommen. Insbesondere Cluster der Automobilindustrie waren und sind von der Gefahr eines solchen Lock-ins betroffen. Dies zeigt sich am deutlichsten an den aktuellen Problemen des Automobilclusters in Detroit (vgl. Storper/Venables 2004; Fornahl et al. 2015).

2.4.5 Empirischer Nachweis von Effekten

Positive und negative Clustereffekte existieren parallel. Die Frage nach der Vorteilhaftigkeit von Clustern muss somit empirisch beantwortet werden. Fornahl et al. (2015) liefern einen Überblick über die empirische Literatur zur Messung von Clustereffekten. Sie betrachten dabei insbesondere den Einfluss auf Innovationskraft, Produktivität, Lohnniveau, Beschäftigungsentwicklung und die Anzahl der Firmenneugründungen.

- **Innovationskraft:** Die wissensbasierte Clustertheorie kommt zu dem Schluss, dass Cluster ein optimales Umfeld für Innovationsprozesse liefern (siehe Kapitel 2.4.2). Demnach sollten Unternehmen innerhalb eines Clusters bzw. die entsprechenden Regionen mehr Innovationen hervorbringen. Aus der empirischen Literatur existieren Hinweise, die diese Hypothese bestätigen. Die Mehrzahl der Studien zeigt: Cluster haben einen signifikanten innovationsfördernden Einfluss, wobei die gemessenen Effekte meist nur sehr klein sind (siehe u.a. Audretsch/Feldmann 1996; Baptista/Swann 1998; Porter 2003; Spencer et al. 2010; Delgado/Porter/Stern 2010).
- **Produktivität:** Insbesondere Porters Clustertheorie legt nahe, dass Unternehmen innerhalb eines Clusters eine höhere Produktivität aufweisen sollten. Auch diese Hypothese wird von der existierenden empirischen Literatur mehrheitlich bestätigt. Die meisten Studien finden einen geringen, aber signifikant positiven Effekt der Zugehörigkeit zu einem Cluster auf die Produktivität des Unternehmens (siehe u.a. Martin/Mayer/Mayneris 2008; Borowiecki 2013; Ketels/Protsiv 2013).
- **Lohnniveau:** Eine höhere Produktivität spiegelt sich in der Regel auch in einem höheren Lohnniveau wider. Auch diese Hypothese konnte auf regionaler und Unternehmensebene mehrheitlich empirisch belegt werden (siehe u.a. Porter 2003; Spencer et al. 2010; Wennberg/Lindqvist 2010; Ketels und Protsiv 2013, Delgado/Porter/Stern 2012).
- **Beschäftigungswachstum:** Langfristig sollten sich eine höhere Produktivität und Innovationskraft in einem Anstieg der Beschäftigungszahlen bemerkbar machen. Auch hierfür zeigt eine Mehrheit der Studien, dass Cluster und die entsprechenden Regionen ein überproportional

starkes Beschäftigungswachstum aufweisen. In einem Teil dieser Studien finden sich zudem Hinweise darauf, dass sich diese positiven Beschäftigungseffekte auch auf verwandte Branchen und Nachbarregionen auswirken können (siehe u.a. Porter 2003; Spencer et al. 2010; Delgado/Porter/Stern 2012)

- **Firmenneugründungen:** Aufgrund einer bereits vorhandenen Infrastruktur und der Existenz zahlreicher Kontakte sollten Cluster ein ansprechendes Umfeld für Firmenneu- bzw. -ausgründungen bieten. Zahlreiche Studien zeigen, dass eine solche positive Wirkung tatsächlich vorliegt. Allerdings existieren Hinweise darauf, dass Unternehmensgründungen innerhalb eines Clusters überproportional häufig scheitern (siehe u.a. Stuart/Sorenson 2003; Delgado/Porter/Stern 2010).

Zusammenfassend gibt es also schwache, aber doch signifikante empirische Hinweise darauf, dass Cluster eine positive Wirkung hinsichtlich Innovationskraft, Produktivität, Lohnniveau, Beschäftigungswachstum und Firmenneugründungen entfalten. Nichtsdestotrotz muss die empirische Literatur aus den folgenden Gründen mit Vorsicht interpretiert werden:

Bei der empirischen Untersuchung von Clustereffekten liegt ein sog. Henne-Ei-Problem vor. Sind Unternehmen innovativer bzw. produktiver, weil sie in einem Cluster sind? Oder sind Unternehmen in einem Cluster, gerade weil sie innovativer bzw. produktiver sind? Verfügen Regionen über höheres Beschäftigungswachstum, wenn sie einen Cluster beheimaten? Oder kommt es in Regionen mit höherem Beschäftigungswachstum eher zur Bildung eines Clusters? Nicht in allen genannten Studien wird dieses Kausalitätsproblem ausreichend berücksichtigt.

Zwar existieren Hinweise auf die Vorteilhaftigkeit von Clustern, allerdings lässt sich die Frage der Kausalität nicht immer eindeutig beantworten

Insbesondere in der empirischen Literatur zeigt sich die Unschärfe von Porters Clusterdefinition. So verwenden die verschiedenen Studien abweichende geografische Grenzen und unterschiedliche Definitionen von Branchen bzw. Industrien.

In einigen der genannten empirischen Studien kommt es zur Vermischung der Begriffe „Cluster“ und „Clusterinitiative“. Während Cluster über Konzentrations- bzw. Spezialisierungsmaße identifiziert werden können, stellen Clusterinitiativen lediglich einen institutionellen Rahmen dar.

3. Clusterpolitik

Im vorigen Kapitel wurde gezeigt, wie Cluster definiert sind, auf welche Weise Cluster wirken und welche positiven oder negativen Effekte für Unternehmen und Regionen mit ihnen verbunden sind. Aus der empirischen Literatur existieren schwach signifikante Hinweise, dass die positiven Clustereffekte überwiegen. Diese empirische Feststellung beeinflusst maßgeblich die Beantwortung der Frage, ob Cluster überhaupt als Ziel politischer Maßnahmen in Frage kommen. Doch auch weitere Fragen müssen hierzu geklärt werden: Lassen sich Cluster überhaupt durch politische Maßnahmen beeinflussen? Wenn ja, welche politischen Maßnahmen sind hierbei am effektivsten?

3.1 Definition des Begriffs „Clusterpolitik“

Im Folgenden werden unter dem Begriff „Clusterpolitik“ alle staatlichen Maßnahmen zusammengefasst, die das Ziel einer Entstehung und Förderung von Clustern verfolgen (vgl. Fromhold-Eisebith/Eisebith 2005; Kiese 2012). Die Begriffe „Clusterpolitik“ und „Clusterförderung“ werden in dieser Veröffentlichung synonym verwendet. „Kommunale Clusterpolitik“ fasst in diesem Zusammenhang alle politischen Maßnahmen auf kommunaler Ebene zusammen, die das Ziel einer Förderung ansässiger Cluster verfolgen.

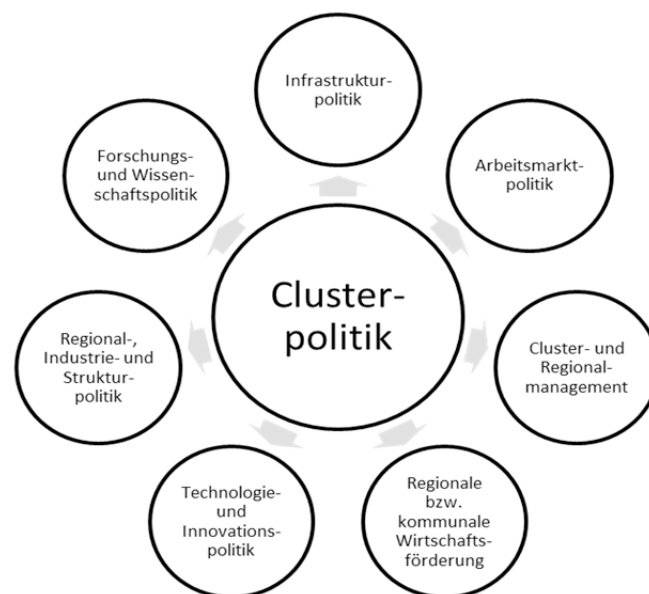
Kommunale Clusterpolitik umfasst alle politischen Maßnahmen, die eine Förderung ansässiger Cluster zum Ziel haben

Clusterpolitik ist kein in sich geschlossenes Politikfeld, sondern bedient sich verschiedenster Maßnahmen, die anderen bereits etablierten Politikfeldern zuzuordnen sind. Häfner (2014) beschreibt Clusterpolitik als eine historische Weiterentwicklung der Regional-, Industrie-, Technologie- und Forschungspolitik. Benner (2012) ordnet Clusterpolitik den Bereichen Ordnungs-, Prozess- und Wachstumspolitik zu. Abb. 4 zeigt die zahlreichen Politikfelder, die der Clusterpolitik von Fornahl et al. (2015) zugeordnet werden. Kiese (2012) stellt insbesondere zwei Politikbereiche besonders heraus. Er sieht Clusterpolitik in erster Linie als eine Mischung aus regionaler Strukturpolitik und Industriepolitik. So hat Clusterpolitik im Gegensatz zur regionalen Strukturpolitik einen Branchenbezug und im Gegensatz zur Industriepolitik einen räumlichen Bezug.

Clusterpolitik ist kein in sich geschlossenes Politikfeld, sondern eine Kombination unterschiedlicher Politikfelder

Aufgrund der Schwierigkeit einer klaren Zuordnung wird die Clusterpolitik von Häfner (2014) als eine Art „buzz word“ beschrieben, unter dem ein Maßnahmenbündel verstanden wird, das sich an eine Vielzahl von Akteuren mit Regional- bzw. Branchenbezug richtet.

Abb. 4:
Teilpolitiken von
Clusterpolitik



Eigene Darstellung nach Fornahl et al. 2015, S. 13.

3.2 Rechtfertigung für Clusterpolitik

Damit sich clusterpolitische Maßnahmen (insbesondere auf kommunaler Ebene) überhaupt rechtfertigen lassen, müssen aus einer rein ökonomischen Perspektive zwei Fragen geklärt bzw. mit „Ja“ beantwortet werden:

1. Ist die Bildung von Clustern aus regionalwirtschaftlicher Sicht wünschenswert?
2. Existiert ein konkretes Marktversagen, das die maximale Wirkung von Clustern beeinträchtigt?

Die erste Frage kann unter der Berücksichtigung leichter Einschränkungen mit „Ja“ beantwortet werden. In Kapitel 2.4.5 wurde gezeigt, dass Clustern eine schwache, aber signifikant positive Wirkung auf Innovationen, Produktivität, Beschäftigungswachstum und Firmengründungen nachgewiesen werden kann und die Regionen, welche die Cluster beheimaten, von diesen positiven Effekten profitieren. Grundsätzlich sind also Cluster aus regionalwirtschaftlicher Sicht wünschenswert. Dieses Ergebnis steht jedoch immer unter dem Vorbehalt der genannten definitorischen und methodischen Ungenauigkeiten.

Die zweite Frage bezieht sich insbesondere darauf, ob Clusterförderung aus ordnungspolitischer Sicht sinnvoll erscheint. Martin und Sunley (2003) und Duranton (2011) untersuchen, welches konkrete Marktversagen den Einsatz politischer Maßnahmen zur Clusterförderung rechtfertigen könnte. Existierende Cluster sind bereits das Ergebnis eines Zusammenspiels verschiedener Marktmechanismen. Die Argumentation müsste demnach lauten, dass diese Cluster trotz eines Marktversagens entstanden sind und ohne dieses Marktversagen noch stärker ausgeprägt wären. Als Kernargument für das Bestehen eines Marktversagens (siehe u.a. Duranton 2011; Capenberg 2013) wird meist die Existenz unkompensierter Externalitäten genannt. Diese liegen dann vor, wenn Unternehmen externe Effekte auf andere Unternehmen erzeugen, die sie bei ihren Entscheidungen nicht einbeziehen. Innerhalb eines Clusters gibt es sowohl positive Effekte (Einbringen von Wissen, Vervollständigung der Wertschöpfungskette, wachsender Wettbewerb) als auch negative Effekte (u.a. Agglomerationsnachteile). Geht man davon aus, dass die positiven Effekte überwiegen, so würde eine Beseitigung des Marktversagens dazu führen, dass Cluster ihre Wirkungskraft weiter steigern könnten.

Die Beantwortung der beiden Fragen zeigt es: Die Rechtfertigung clusterpolitischer Maßnahmen ist sowohl aus regionalwirtschaftlicher als auch aus ordnungspolitischer Sicht nicht so eindeutig, wie gemeinhin angenommen wird. Beide Fragen können nur eingeschränkt mit „Ja“ beantwortet werden.

Allerdings gibt es neben ökonomischen auch zahlreiche andere Ziele, die ein politisches Eingreifen in den Prozess der Clusterentwicklung rechtfertigen können. Clusterpolitik kann z.B. Gerechtigkeitsziele verfolgen. Dies ist dann der Fall, wenn die Förderung in wirtschaftlich benachteiligten Regionen stattfindet (vgl. Breyer/Buchholz 2009). Aus gesellschaftspolitischer Sicht kann ein solches Eingreifen ebenfalls wünschenswert sein, wenn es zu einer stärkeren Vernetzung zwischen Unternehmen, Wissenschaft und der Bevölkerung führt. Auch aus innovations- und strukturpolitischer Sicht kann die Fokussierung auf ausgewählte Branchen und Themen sinnvoll sein⁷. Unabhängig davon sind clusterpolitische Maßnahmen heutzutage nicht mehr aus der regionalen Wirtschaftsförderung wegzudenken.

Aus ökonomischer Perspektive ist ein politischer Eingriff in den Prozess der Clusterentwicklung nicht zwingend gerechtfertigt. Allerdings kann ein solcher Eingriff aus gesellschafts- und strukturpolitischer Sicht durchaus sinnvoll sein

7 Hier spielen allerdings bereits wieder ökonomische Überlegungen eine Rolle.

Häfner (2014) sieht den Grund hierfür in einem Paradigmenwechsel der Wirtschaftsförderung: weg von einem System des regionalen Ausgleichs hin zur Förderung regionaler Stärken, gepaart mit einem sich verändernden Verständnis von Wissensgenerierung, das nun als Ergebnis intensiver Interaktionen angesehen wird. Clusterförderung eignet sich zur Förderung und Sichtbarmachung regionaler Stärken und entspricht dem heutigen Bild einer „Ideenförderung“. Für Häfner wird darin „der Wille zum Ausdruck gebracht, mehrere Akteure und deren Potenziale mit mehreren Maßnahmen unter einem übergreifenden Konzept zu unterstützen“ (Häfner 2014, S. 37). Clusterförderung beschreibt demnach eher eine bestimmte Art von Wirtschaftsförderung als die Förderung eines theoretischen Konzepts.

3.3 Clusterpolitische Instrumente

Im Folgenden werden verschiedene Instrumente und Maßnahmen vorgestellt, die zur Förderung von Clusterentwicklungen beitragen sollen und damit unter den Begriff „Clusterpolitik“ fallen (vgl. Fromhold-Eisebith/Eisebith 2005; Kiese 2012). Der Fokus liegt hierbei ausschließlich auf solchen Instrumenten, die sich explizit auf die Förderung von Clustern beziehen. Grundsätzlich könnte der Begriff „Clusterpolitik“ auch breiter interpretiert werden und Maßnahmen umfassen, welche die Verbesserung makroökonomischer und regionaler Rahmenbedingungen zum Ziel haben. Die beschriebenen Maßnahmen beziehen sich insbesondere auf die kommunale Ebene und werden in drei Kategorien eingeteilt: Instrumente zur Identifikation potenzieller Cluster (Kapitel 3.3.1), Instrumente zur Unterstützung des Clustermanagements (Kapitel 3.3.2) und Instrumente zur Erfolgskontrolle clusterpolitischer Maßnahmen (Kapitel 3.3.3).

Bei clusterpolitischen Instrumenten handelt es sich um Maßnahmen zur Förderung von Clusterentwicklungen

3.3.1 Instrumente zur Identifikation potenzieller Cluster

Sternberg, Kiese und Schätzl (2004) weisen darauf hin, dass sich auch durch gezielte Förderaktivitäten nicht beliebig Cluster entwickeln lassen. Clusterförderung muss demnach stets auf vorhandenen regionalen Stärken aufbauen. Diese regionale Stärken und Potenziale müssen jedoch zunächst identifiziert werden. Welche der ermittelten Cluster dann von der kommunalen Wirtschaftsförderung durch konkrete Maßnahmen unterstützt werden, hängt von strategischen Überlegungen und regionalen Besonderheiten ab. Die folgende Listung von Maßnahmen zur Identifikation von Clustern wurde auch im Rahmen der Kommunalbefragung abgefragt (siehe Ergebnisse in Kapitel 5.5). Sie lässt sich grundsätzlich in drei Gruppen unterteilen: 1. Subjektive Einschätzungen und Erfahrungen: Kommunale Wirtschaftsförderer verfügen oftmals über einen langjährigen Erfahrungsschatz, durch den sie sich selbst ein Bild von der Lage machen können. 2. Objektive bzw. messbare Kriterien: Hierdurch erhalten Wirtschaftsförderer konkrete Zahlen, mit denen sich die subjektiven Einschätzungen und Erfahrungen abgleichen lassen. 3. Externe Einflussgrößen: Auch Unternehmen und die Kommunalpolitik können einen Einfluss darauf haben, welche Branchen oder Themen durch die Wirtschaftsförderung besonders unterstützt werden.

Da Clusterförderung auf regionalen Stärken aufbauen soll, müssen diese zunächst identifiziert werden

Subjektive Einschätzungen und Erfahrungen:

- Eigene Sachkenntnis: Einsatz langjähriger Erfahrungen und Informationen
- Moderation von Vernetzungsprozessen: Kenntnisse regionaler Vernetzungen und Vernetzungsmöglichkeiten
- Abschätzung von Entwicklungsdynamiken: Berücksichtigung zukünftiger Branchenentwicklungen

Objektive Kriterien:

- Externe Gutachten: Heranziehen unabhängiger externer Expertenmeinungen
- Analyse von Branchenkonzentrationen: Identifikation quantifizierbarer Maßzahlen zu regionalen Spezialisierungen
- Analyse von Wertschöpfungsketten: Identifikation von Lücken und Potenzialen in der regionalen Wertschöpfungskette
- Analyse von Netzwerken: Auswertung regionaler Unternehmensverflechtungen

Externe Einflussgrößen:

- Vorgaben der Kommunalpolitik: Einflussnahme von politischen Entscheidungsträgern
- Interventionen von Unternehmensvertretern: Einflussnahme von Unternehmensvertretern (z.B. als Ansiedlungsvoraussetzung)

3.3.2 Instrumente zur Unterstützung des Clustermanagements

Clusterpolitische Maßnahmen zur Unterstützung des Clustermanagements zielen explizit darauf ab, bestehende regionale Clusterentwicklungen zu fördern. Die durchgeführten Maßnahmen können dabei verschiedene Ziele verfolgen: 1. Den Bekanntheitsgrad des Clusters steigern. 2. Die Zahl der Akteure im Cluster erhöhen. 3. Den Informationsaustausch und die Aktivitäten im Cluster effizienter gestalten. Die nachfolgende Liste umfasst eine Reihe clusterpolitischer Instrumente zur Effizienzsteigerung, die in dieser Form auch in der Kommunalbefragung zur Abstimmung standen (siehe Ergebnisse in Kapitel 5.5).

Instrumente zur Unterstützung des Clustermanagements können sich auf die Außendarstellung, Zusammensetzung oder Organisation des Clusters beziehen

Verbesserung der Außendarstellung:

- Clusterspezifisches Standortmarketing: gezieltes Hervorheben regionaler Stärken zur Erhöhung des Bekanntheitsgrads angesiedelter Cluster bzw. Clusterinitiativen
- Organisation von gemeinsamen Messeauftritten

Steigerung der Zahl der Akteure im Cluster:

- Aktive Ansiedlungsförderung: Anstrengungen zur Ansiedlung weiterer cluster-relevanter Akteure
- Unterstützung von Existenzgründungen: Förderung der Gründung cluster-relevanter Start-ups

Verbesserte Organisation der Aktivitäten im Cluster:

- Vermittlung von Kontakten: Anregung eines Informationsaustauschs zwischen gezielt ausgewählten Akteuren

- Durchführung von Veranstaltungen zum Informations- und Erfahrungsaustausch: Schaffung einer Möglichkeit zum Informations- und Erfahrungsaustausch und zur Kontaktabbauung
- Unterstützung bei der Akquise von Fördermitteln: Anwerbung von Fördermitteln zur Umsetzung clusterspezifischer Projekte
- Initiierung bzw. Begleitung von clusterinternen Kooperationsprojekten: Hilfe bei der Koordinierung von Aktivitäten im Cluster
- Beratung bzw. Leitung von Clusterinitiativen: Unterstützung von Clusterinitiativen zur besseren Koordinierung von Aktivitäten im Cluster
- Initiierung bzw. Begleitung von branchenübergreifenden Kooperationen: Schaffung von Anreizen und Vermittlung von Kontakten, die Unternehmen zu branchenübergreifendem Zusammenarbeiten bewegen könnten
- Initiierung bzw. Begleitung von überregionalen Kooperationen: Schaffung von Anreizen und Vermittlung von Kontakten, die Unternehmen zu regional übergreifenden Zusammenarbeiten bewegen könnten

3.3.3 Instrumente zur Erfolgskontrolle clusterpolitischer Maßnahmen

Um den Erfolg clusterpolitischer Maßnahmen einschätzen zu können, bedarf es einer sorgfältigen Kontrolle von deren Wirkungen. Auch hier diene die folgende Liste als Vorlage für die Kommunalbefragung, wobei die Ergebnisse in Kapitel 5.5 eingesehen werden können.

- Auswertung von Geschäftsbilanzen: Bilanzierung materieller Werte des Clusters bzw. der Clusterinitiative
- Benchmarking: Gegenüberstellung mit der Entwicklung vergleichbarer Cluster bzw. Clusterinitiativen
- Evaluation: turnusmäßige Beurteilung der Aktivitäten des Clusters bzw. der Clusterinitiative
- Monitoring: kontinuierliche datengestützte Beurteilung der Aktivitäten des Clusters bzw. der Clusterinitiative
- Auswertung von Wissensbilanzen: Bilanzierung immaterieller Werte des Clusters bzw. der Clusterinitiative
- Zertifizierungen: Überprüfung festgelegter Standards zur Beurteilung des Clusters bzw. der Clusterinitiative

Zwar existieren zahlreiche Instrumente zur Erfolgskontrolle clusterpolitischer Maßnahmen, jedoch verfälschen verschiedene, teils gravierende methodische Schwierigkeiten deren Aussagekraft (vgl. Kiese 2009). Der Effekt clusterpolitischer Maßnahmen kann nie vollständig vom Einfluss anderer Faktoren (z.B. Konjunkturschwankungen) isoliert werden. Durch die Verwendung ökonometrischer Verfahren lässt sich dieser Einfluss reduzieren, jedoch nicht beseitigen. Dies ließe sich nur erreichen, wenn folgende Information vorliegen würde: Wie hätte sich die regionale Wirtschaft ohne die untersuchte clusterpolitische Maßnahme entwickelt? Da diese Information unmöglich existieren kann, bleiben Evaluationsergebnisse stets eine grobe Näherung des tatsächlichen Einflusses (vgl. u.a. Duranton 2011). Weiterhin tritt der Effekt clusterpolitischer Maßnahmen immer mit einer zeitlichen Verzögerung ein, die nicht genau bekannt ist. Auch diese Unsicherheit kann entscheidenden Einfluss auf das Ergebnis der Erfolgsmessung haben (vgl. u.a. Kiese 2009). Hinzu kommt, dass die genauen Ziele clusterpolitischer Maßnahmen nur in den seltensten Fällen vorab benannt werden. Dies hat zur Folge, dass grundsätzlich alle Anzeichen einer positiven regionalen Entwicklung je nach Belieben den durchgeführten Maßnahmen zugeschrieben werden können (vgl. u.a. Fornahl et al. 2015). Will man die genannten methodischen Probleme umgehen, so bleibt als Möglichkeit die Abfrage der

Die Erfolgskontrolle clusterpolitischer Instrumente ist wichtig, um die Effizienz bestimmter Maßnahmen einzuschätzen. Allerdings ergeben sich bei der Messung der Effekte zahlreiche methodische Schwierigkeiten

Zufriedenheit unter den Akteuren in dem Cluster, an den sich die untersuchte Maßnahme richtet. Auch hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Befragten die genauen Konsequenzen meist nicht in ihrer Gesamtheit beurteilen können. Weiterhin haben die Befragten einen Anreiz, entsprechende Maßnahmen positiv zu bewerten, um in den Genuss weiterer Förderaktivitäten zu kommen.

Trotz der genannten methodischen Probleme können Erfolgsmessungen clusterpolitischer Maßnahmen zumindest einen Eindruck von deren Wirksamkeit liefern. Die Ergebnisse solcher Messungen müssen jedoch stets vor dem Hintergrund der methodischen Schwierigkeiten interpretiert werden. Durch die Formulierung klar quantifizierbarer Zielgrößen im Vorfeld der Durchführung entsprechender Maßnahmen kann zumindest das Problem der beliebigen Zurechnung positiver Effekte beseitigt werden.

4. Clusterpolitische Maßnahmen auf Ebene von EU, Bund und Ländern

Clusterpolitik ist Bestandteil des strukturpolitischen Mehrebenensystems. Parallel und ergänzend zu den clusterpolitischen Maßnahmen der Kommunen haben EU, Bund und Länder eigene Strategien und Programme zur Clusterförderung aufgelegt. Kommunale Clusterpolitik vollzieht sich meist im Kontext dieser übergeordneten Förderprogramme. So haben in der jüngsten Vergangenheit 430 Clusterinitiativen in Deutschland eine Förderung durch EU, Bund oder Länder erfahren (vgl. EFI 2017). Abb. 5 zeigt, wie sich die von EU, Bund und Ländern geförderten Clusterinitiativen über Deutschland verteilen. Mit der Einordnung der clusterpolitischen Maßnahmen der Kommunen in dieses strukturpolitische Mehrebenensystem ist eine Reihe von Herausforderungen verbunden. So entwickeln sich im Rahmen derartiger Systeme komplexe institutionelle Akteurs- und Handlungsmuster, bei denen die einzelnen Akteure in unterschiedlichem Maß voneinander in Abhängigkeit stehen. Zwischen den Ebenen sind die Abgrenzungen nicht immer klar und damit auch die Verantwortlichkeiten nicht immer eindeutig festgelegt. Die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren wird geprägt durch Aushandlungs- und Selbstregulierungsprozesse (vgl. Rehfeld 2014). Kommunale Clusterpolitik in diesem Kontext ist also weniger Intervention als Moderation.

Abb. 5:
Durch EU, Bund und
Länder geförderte
Clusterinitiativen



Darstellung aus EFI 2017. Dargestellt sind alle öffentlich geförderten Clusterinitiativen (Punkte entsprechen den Standorten des jeweiligen Clustermanagements), die zum Zeitpunkt der Erhebung im Dezember 2016 noch gefördert wurden oder deren Förderung frühestens im Jahr 2015 ausgelaufen ist. Werden innerhalb eines Postleitzahlengebiets zwei (drei, ...) Clusterinitiativen gefördert, ist die Fläche des jeweiligen Punktes verdoppelt (verdreifacht, ...) dargestellt.

4.1 Clusterpolitik der EU

Auf Ebene der EU existieren bereits seit Jahrzehnten Programme, die auf eine Förderung regionaler Spezialisierungen ausgerichtet sind. Auch wenn der Begriff „Cluster“ in diesen Programmen nicht immer explizit genannt wird, ergeben sich dennoch enge Bezüge zur Clustertheorie. Seit einigen Jahren existieren jedoch auch Förderprogramme mit explizitem Cluster-Bezug. Die für die unterschiedlichen Politikfelder der EU zuständigen Generaldirektionen verfolgen in diesem Kontext zum Teil unterschiedliche Konzepte und Instrumente. Auch die Umsetzung der Programme folgt unterschiedlichen Mustern. Directorate General Regional Policy (DG Regio) fokussiert sich in erster Linie auf Ziele der Kohäsions- und Strukturpolitik. DG Enterprise konzentriert sich auf die Ausschöpfung von Innovationspotenzialen und DG Research auf die Stärkung von Forschung und Entwicklung. Während DG Regio und DG Research dem Konzept der „intelligenten Spe-

Programme zur Förderung regionaler Spezialisierungen existieren auf EU-Ebene bereits seit Jahrzehnten

zialisierung“ folgen – d.h. der Herausarbeitung der chancenreichsten Entwicklungsfelder in der jeweiligen Region –, setzt die DG Enterprise vor allem auf Cluster, die sich im internationalen Wettbewerb auszeichnen, sog. Weltklasse-Cluster. DG Regio setzt dabei ein sehr breites Spektrum an Instrumenten ein, DG Research und DG Enterprise setzen hingegen besonders auf Instrumente der Kooperation (zwischen Clustern, zwischen „Regions of Knowledge“, in Forschungsnetzen usw.). Clusteransätze, die im Kontext der Politik der DG Regio gefördert werden, sind daher breit gestreut und in fast jeder Region zu finden, die der beiden anderen DGs dagegen eher selektiv (vgl. Rehfeld 2014). Im Folgenden werden die impliziten und expliziten clusterpolitischen Maßnahmen der EU etwas genauer vorgestellt.

RIS3 – Regionale Innovationsstrategien für intelligente Spezialisierung (2014–2020)

Europa2020 ist ein auf die Dauer von zehn Jahren angelegtes Wirtschaftsförderprogramm der Europäischen Union, das auf intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum der europäischen Wirtschaft abzielt. Intelligentes Wachstum setzt dabei auf die Entwicklung einer wissensbasierten und innovationsgestützten Wirtschaft. Nachhaltiges Wachstum soll die Wirtschaft durch höhere Ressourceneffizienz und Umweltfreundlichkeit wettbewerbsfähiger machen. Integratives Wachstum umfasst sowohl das Ziel der Schaffung und Sicherung von Beschäftigung als auch Ziele der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. Die Entwicklung regionaler Innovationsstrategien für intelligente Spezialisierung (RIS3) ist in der Programmperiode 2014–2020 eine verbindliche Voraussetzung für die Zuweisung von Mitteln aus dem Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Auf diese Weise soll eine zielgerichtete Zuweisung von EU-Fördergeldern sichergestellt werden. Diese Innovationsstrategien haben einen engen Bezug zum Konzept der Clusterförderung. So könnte man die Forderung der EU auch als Anweisung zur Identifikation und expliziten Förderung ausgewählter Cluster in den Regionen interpretieren. Wenngleich Cluster-Ansätze und Ansätze zur intelligenten Spezialisierung eine Reihe von Gemeinsamkeiten aufweisen (Produktivität und Innovation als Wachstumstreiber, Bedeutung von räumlicher Nähe, Spillover-Effekten und regionaler Ausstattung für die regionale Entwicklung), zeigen sich auch deutliche Unterschiede. Während Ansätze zur Clusterförderung eine kritische Masse von Akteuren voraussetzen, orientiert sich die intelligente Spezialisierung auf die Erschließung sich entwickelnder Märkte. Wo Cluster-Ansätze die Verknüpfung entlang der Wertschöpfungsketten anstreben und auf externe Effekte durch das gemeinsame Nutzen von Infrastruktur und Beschaffungsmärkten setzen, geht es der intelligenten Spezialisierung um das Verbreiten von Wissen zwischen unterschiedlichen Wissensbereichen und um die Ausschöpfung von Wissensvielfalt⁸. Zudem setzt intelligente Spezialisierung den Fokus auf das Einbinden innovativer Prozesse in den Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft (vgl. Koschatzky et al. 2017). Auch zahlreiche deutsche Bundesländer nehmen bei der Finanzierung von regionalen Wirtschaftsförderprogrammen Mittel des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in Anspruch. Sie waren daher von der Forderung der EU zur intelligenten Spezialisierung direkt betroffen. Da in den meisten deutschen Bundesländern bereits zuvor regionale Innovationsstrategien existierten und seit Jahren eine aktive Technologie- und Industriepolitik betrieben wird, konnten diese Erkenntnisse als Vorlage für eine intelligente regionale Spezialisierung dienen. Auch in den neuen Bundesländern wurden nach der Wende entsprechende Ansätze erarbeitet. Insbesondere in den wachstumsstarken Bun-

Die RIS3-Agenda der EU hat auch in deutschen Bundesländern zu einer Überarbeitung regionaler Innovationsstrategien geführt

8 Hier besteht durchaus eine Analogie zum Cross-Clustering.

desländern hat die Forderung der EU jedoch kritische Stimmen hervorgerufen, die eine zu starke Einmischung in erfolgreich laufende Innovationsprogramme befürchteten. Zudem waren bestehende Innovationsstrategien teilweise recht informell gehalten und hatten den Charakter von Absichtserklärungen, die nun deutlich konkretisiert werden mussten (vgl. Kroll 2014). Auch wird bezweifelt, „ob es wirklich für alle Regionen sinnvoll ist, an die bisherigen Stärken und Pfade anzuknüpfen, oder ob nicht doch regionale Brüche notwendig sind“ (Rehfeld 2014, S. 601). Nichtsdestotrotz waren süd- und osteuropäische Länder – dort existierten auf regionaler Ebene bisher keine bzw. weniger stark ausgearbeitete Innovationsstrategien – deutlich stärker von der RIS3-Agenda der EU betroffen (vgl. Kroll/Stahlecker 2015). Abb. 7 in Kapitel 4.3 liefert einen Überblick über die Spezialisierungsfelder, die im Rahmen der RIS3-Agenda in den deutschen Bundesländern herausgearbeitet wurden.

Maßnahmen und Förderprogramme der EU

Während die EU-Forderung zur Entwicklung regionaler Innovationsstrategien für intelligente Spezialisierung (RIS3) keinen expliziten Clusterbezug aufweist, existieren weitere Maßnahmen der EU, die ausdrücklich auf die Unterstützung von Clusterentwicklungen ausgerichtet sind. Grundsätzliches Ziel dieser Maßnahmen ist die Stärkung und Förderung der europäischen Wirtschaftskraft. Die Clusterpolitik der EU setzt dabei insbesondere drei thematische Schwerpunkte. Hierdurch sollen besonders erfolgreiche Clusterinitiativen sowie Clusterinitiativen in Zukunftsbranchen mit besonderem Wachstumspotenzial eine Förderung durch die EU erhalten.

Die EU setzt bei ihrer Clusterförderung auf Exzellenz, Internationalisierung und branchenübergreifende Kooperationen

Cluster-Exzellenz: Zur Förderung und Sichtbarmachung besonders erfolgreicher Clusterinitiativen wurde 2009 die European Cluster Excellence Initiative (ECEI) durch die Europäische Kommission ins Leben gerufen. Ziel der ECEI ist zum einen das Bereitstellen von Informations- und Trainingsmaterialien zur Verbesserung des Clustermanagements sowie das Einführen eines Benchmarking-Prozesses. Letzterer soll die Qualität von Clusterinitiativen und ihres Management sichtbar und vergleichbar machen. Der Benchmarking-Prozess wird durch das European Secretariat for Cluster Analysis (ESCA) durchgeführt. Je nach Abschneiden werden Clusterinitiativen mit einem Gold-, Silber- oder Bronze-Label ausgezeichnet. Bewertet wird anhand von über 30 Indikatoren innerhalb der Kategorien Struktur (Wie ist die Zusammensetzung der Mitglieder im Cluster?), Governance (Wie lange ist das Clustermanagement bereits aktiv? Welche Ausbildung bzw. welchen Hintergrund hat das Clustermanagement?), Strategie (Wie ausgearbeitet ist die Strategie der Clusterinitiative?), Finanzierung (Wie hoch ist der Finanzierungsanteil der Privatwirtschaft?) sowie Außendarstellung (Wie bekannt ist die Clusterinitiative?). Clusterinitiativen, die sich dem Benchmarking-Prozess unterziehen, erhalten automatisch das Bronze-Label. Überzeugt die Clusterinitiative in allen Kategorien, wird sie mit dem Gold-Label ausgezeichnet. Das Silber-Label wird vergeben, wenn bestimmte Kriterien noch nicht erfüllt sind, ihre Erfüllung jedoch angestrebt wird. Zu den deutschen Clusterinitiativen mit Gold-Label zählen u.a. das Cluster Elektromobilität Süd-West, Silicon Saxony e.V. und die Logistik-Initiative Hamburg e.V.⁹ Für Mitglieder des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) aufgesetzten Programms „Go-cluster“ ist die Teilnahme am Benchmarking-Prozess der ECEI verpflichtend (vgl. ESCA 2013; 2014).

Internationalisierung: Besonders erfolgreiche europäische Clusterinitiativen sollen bei der Anbahnung transnationaler Partnerschaften unterstützt

werden. So sollen über das Programm „Cluster Go International“ internationale Clusterkooperationen initiiert und gefördert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt werden im Rahmen des Programms 15 nationenübergreifende Projekte durch Mittel der EU kofinanziert. Über die Plattform „European Cluster Collaboration Platform“ haben europäische Clusterinitiativen zudem die Möglichkeit, über die Erstellung eines Profils ihre internationale Sichtbarkeit zu erhöhen und Partner für transnationale Kooperationen zu akquirieren. Diese Möglichkeit wird bereits von über 300 europäischen Clusterinitiativen genutzt (vgl. IIT 2011).

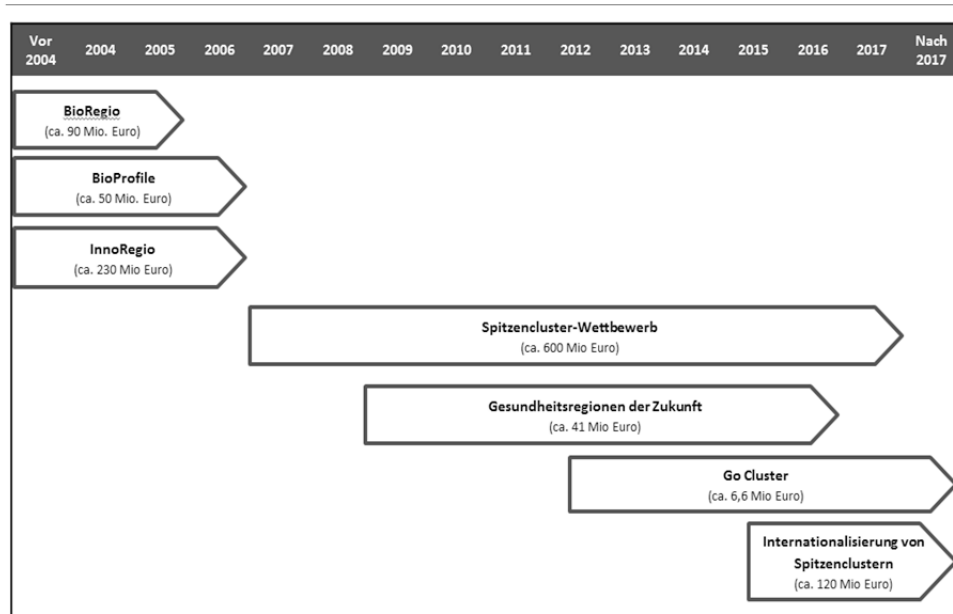
„Clusters and emerging industries“: Unter diesem Motto setzt die EU einen Fokus der Förderung auf branchenübergreifende Kooperationen (Cross-Clustering) und auf Clusterentwicklungen in Industrien mit besonderem Zukunftspotenzial („emerging industries“). Zu diesen Industrien gehören u.a. der Umwelt-, der Mobilitäts- und der Kreativsektor. Neben verschiedenen Förderprogrammen wurde auch die Plattform „European Cluster Observatory“ zur Verfügung gestellt. Über diese können umfassende Informationen zu Fördermöglichkeiten und existierenden Clusterinitiativen eingesehen werden (vgl. IIT 2012).

4.2 Clusterpolitik des Bundes

Clusterpolitische Maßnahmen auf Bundesebene können auf die Förderung bestimmter Branchen oder Technologiefelder, auf die Förderung bestimmter Regionen oder auf die Förderung besonders erfolgreicher Cluster abzielen. Ihr primäres Ziel ist die Stärkung der Wirtschaftskraft des gesamten Bundesgebiets. Förderprogramme, die sich auf die Entstehung und Unterstützung von regionalen Spezialisierungen in strukturschwachen Regionen beziehen, zielen zusätzlich auf den Ausgleich zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Regionen ab. Clusterförderung ist zentraler Bestandteil der ressortübergreifenden Hightech-Strategie der Bundesregierung. Entsprechende Förderprogramme werden in der Regel durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) initiiert und durchgeführt. Während die Förderprogramme des BMWi ein breites Spektrum von clusterpolitischen Ansätzen – mit einem besonderen Schwerpunkt auf innovative Exzellenznetzwerke – fördern, ist die Förderung des BMBF vor allem auf Forschung und Entwicklung ausgerichtet und stark selektiv (z.B. der Spitzencluster-Wettbewerb). Im Folgenden wird eine Reihe abgeschlossener und noch laufender clusterpolitischer Förderprogramme auf Bundesebene vorgestellt, die sich an bestimmte Branchen oder Themenfelder, Regionen und besonders erfolgreiche Cluster richten. Abb. 6 liefert einen Überblick über Startjahr, Laufzeit und Fördervolumen der beschriebenen Programme.

Clusterpolitische Förderprogramme auf Bundesebene werden durch das BMBF und das BMWi initiiert und hatten in der Vergangenheit thematischen oder regionalen Bezug oder Bezug zu besonders erfolgreichen Clustern

Abb. 6:
Ausgewählte Förder-
programme mit
Clusterbezug



4.2.1 Förderprogramme mit thematischem Bezug

BioRegio-Wettbewerb (1997–2005)

Beim BioRegio-Wettbewerb des BMBF handelte es sich um das erste konkrete clusterpolitische Förderprogramm des Bundes. Ziel des Wettbewerbs war die verstärkte Nutzung der Biotechnologie, verbunden mit einer effizienteren Umsetzung biotechnologischer Forschung in marktreife Produkte. Bewerbungsberechtigt waren alle Regionen, die einen Cluster der Biotechnologie in ihrem näheren Umfeld erkannten. Aus 25 Bewerberregionen wurden 1996 vier Regionen ausgewählt, die über einen Zeitraum von fünf Jahren mit einem Gesamtfördervolumen von rund 90 Mio. Euro (180 Mio. DM) bei der Durchführung von FuE-Projekten unterstützt wurden. Bei den siegreichen Regionen handelte es sich um die BioRegion Rheinland, die BioRegion Heidelberg, die BioRegion München und die BioRegion Jena. Eine spätere Evaluierung des Programms zeigte insbesondere eine positive Wirkung in Bezug auf Unternehmensgründungen, die auf die Bereitstellung von Fördermitteln für Start-ups zurückgeführt werden könnte. Zusätzlich kam es in den Siegerregionen zu einer verstärkten Unternehmensansiedlung im Bereich der Biotechnologie (vgl. Stähler/Dohse/Cooke 2007). Auch langfristig sind die positiven Folgen des BioRegio-Wettbewerbs zu spüren. Rund 60 % der existierenden Bio-Tech-Firmen nahmen in der Folge des BioRegio-Wettbewerbs ihre Geschäftstätigkeit auf. Die Siegerregionen des BioRegio-Wettbewerbs sind auch Jahre danach Zentren der deutschen Biotechnologie. Sie werden heute durch weitere geografische Schwerpunkte der Biotechnologie in den Regionen Berlin/Brandenburg, Niedersachsen und Baden-Württemberg ergänzt, die als Siegerregionen aus dem nachfolgend beschriebenen BioProfile-Wettbewerb hervorgingen (vgl. biotechnologie.de 2015).

Der BioRegio-Wettbewerb war das erste konkrete clusterpolitische Förderprogramm des Bundes

BioProfile-Wettbewerb (1999–2006)

Der BioProfile-Wettbewerb des BMBF war der direkte Nachfolger des BioRegio-Wettbewerbs. Hauptziel war wie beim Vorgänger-Wettbewerb die effizientere Umsetzung biotechnologischer Forschung in marktreife Produkte. Im Gegensatz zum BioRegio-Wettbewerb mussten sich Regionen bereits mit konkreten Themenkomplexen bewerben. Aus den insgesamt 30 Bewerberregionen wurden drei Sieger gekürt, die auf ein Gesamtfördervolumen von knapp 50 Mio. Euro (100 Mio. DM) zugreifen konnten. Hierbei handelte es sich um die Regionen Potsdam/Berlin, Braunschweig/Göttingen/Hannover und Stuttgart/Neckar-Alb. In einer Evaluierung des Programms zeigten sich positive Effekte hinsichtlich Unternehmensgründungen, Neuansiedlungen und Beschäftigungswachstum. In Interviews mit beteiligten Akteuren wurde insbesondere gelobt, dass die regionalen Kooperationen nicht aufgezwungen wurden, sondern durch eine Aussicht auf Fördermittel zustande kamen (vgl. Stähler/Dohse/Cooke 2007).

Der BioProfile-Wettbewerb war direkter Nachfolger des BioRegio-Wettbewerbs

Gesundheitsregionen der Zukunft (2008–2016)

Der durch das BMBF initiierte Wettbewerb „Gesundheitsregionen der Zukunft – Fortschritt durch Forschung und Innovation“ hatte zum Ziel, regionale Akteure aus medizinischer Forschung, Entwicklung und Gesundheitsversorgung zusammenzubringen, um die Entstehung von Innovationen für das Gesundheitssystem zu fördern. Die Förderung konzentrierte sich auf fünf ausgewählte Regionen, wobei sich alle Regionen mit einem konkreten Vorhaben bewerben mussten: In Stuttgart wurde ein Projekt gefördert, in dem Zell- und Gewebeersatz entwickelt wurde (REGiNA). Im ländlichen Raum Nordbrandenburgs wurde die telemedizinische Versorgung von Herz-Kreislauf-Kranken erforscht (FONTANE). An der Ostseeküste lag der Fokus auf der Bekämpfung multiresistenter Erreger (HICARE). In Hamburg stand die bessere Versorgung bei Depressionen und Essstörungen im Mittelpunkt (psychnet). Im Rhein-Neckar-Raum wurde eine elektronische Akte für Darmkrebs- und Diabetes-Patienten entwickelt (INFOPAT). Über die gesamte Laufzeit des Förderprogramms stand eine Fördersumme von 41 Mio. Euro zur Verfügung (vgl. Deutsches Ärzteblatt 2014).

Der Wettbewerb „Gesundheitsregionen der Zukunft“ hatte zum Ziel, regionale Akteure aus medizinischer Forschung, Entwicklung und Gesundheitsversorgung zusammenzubringen

4.2.2 Förderprogramme mit regionalem Bezug

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (seit 1969)

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist eines der wichtigsten Instrumente interregionaler Ausgleichspolitik in Deutschland. Durch die Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur, gewerblicher Investitionen und regionaler Wettbewerbsfähigkeit sollen strukturschwache Regionen näher an die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit des gesamten Bundesgebiets herangeführt werden. Zwischen 1991 und 2015 wurden im Rahmen des Programms Fördergelder in Höhe von über 45 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt, um Investitionen im Wert von über 250 Mrd. Euro in strukturschwachen Regionen zu unterstützen. Der Hauptteil dieser Mittel entfiel mit knapp 89 % auf die neuen Bundesländer, wobei strukturschwache Regionen im Freistaat Sachsen mit über 20 % der Gesamtmittel am meisten bezuschusst wurden (vgl. Bade/Alm 2010). Bereits zu Beginn der 1990er-Jahre stellten sich für das Programm neue Herausforderungen. So erschien das deutlich breitere Spektrum von Instrumenten zur Förderung von Innovation und wirtschaftlichem Strukturwandel im Rahmen der europäischen Strukturpolitik im Zeichen einer verstärkten

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist eines der wichtigsten Instrumente interregionaler Ausgleichspolitik in Deutschland

Globalisierung deutlich angemessener. Dies führte neben der traditionellen Umverteilung investiven Kapitals in strukturschwache Regionen und der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur zu einer verstärkten Hinwendung zu nicht-investiven Maßnahmen. Im Rahmen dieser nicht-investiven Maßnahmen sieht das Programm seit einigen Jahren auch die finanzielle Unterstützung von Clusterinitiativen und deren Management vor. Über einen Zeitraum von drei Jahren können dabei Fördergelder von bis zu 500.000 Euro zur Unterstützung des Managements beantragt werden, sofern eine ausreichende Größe des Clusters – mindestens fünf Clusterakteure, vornehmlich kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) – nachgewiesen werden kann (vgl. IHW Halle 2012).

InnoRegio (1999–2006)

Der InnoRegio-Wettbewerb des BMBF wurde ins Leben gerufen, um Clusterstrukturen in den neuen Bundesländern aufzubauen. Kernziel des Programms war die Erschließung nicht ausgenutzter regionaler Innovationspotenziale und die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Regionen. Anders als die Wettbewerbe BioRegio und BioProfile setzte der InnoRegio keine thematischen Schwerpunkte für die Bewerber. Dementsprechend groß war die Bewerberzahl: Insgesamt bewarben sich 444 Clusterinitiativen um einen der 25 Förderplätze, für welche Fördermittel in Höhe von insgesamt rund 230 Mio. Euro zur Verfügung standen. Die Initiativen waren über ganz Ostdeutschland verteilt (eine aus Berlin, drei aus Brandenburg, vier aus Mecklenburg-Vorpommern, drei aus Thüringen, fünf aus Sachsen-Anhalt und sieben aus Sachsen) und deckten ein breites thematisches Spektrum ab (z.B. Tourismus, Recycling, Automobilindustrie und Herstellung von Musikinstrumenten). Die zur Verfügung stehenden Fördermittel konnten für den Aufbau regionaler Geschäftsstellen (zur Organisation der Clusterinitiativen) und für die Finanzierung von clusterinternen Projekten genutzt werden. In der begleitenden Evaluation zeigte sich, dass die Beschäftigung in den geförderten Unternehmen im Förderzeitraum um durchschnittlich 11 % anstieg (vgl. BMBF 2005; BMBF 2006). Auch eine spätere Evaluation des InnoRegio-Wettbewerbs deutet auf positive Effekte hinsichtlich Patentanmeldungen und Beschäftigungsentwicklung hin (vgl. Brenner/Emmerich/Schlump 2013).

Der InnoRegio-Wettbewerb sollte in erster Linie Clusterstrukturen in den neuen Bundesländern aufbauen und stärken

Programmfamilie „Unternehmen Region“ (seit 2001)

Bei „Unternehmen Region“ handelt es sich um eine Programmfamilie des BMBF, welche die Effizienz von regionalen Spezialisierungen in den neuen Bundesländern erhöhen soll. Die Programmfamilie wurde ins Leben gerufen, um Abwanderung zu stoppen und Perspektiven für Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler sowie qualifizierte Arbeitskräfte in den ostdeutschen Regionen zu schaffen. Die Programmfamilie „Unternehmen Region“ ging direkt aus dem InnoRegio-Wettbewerb hervor und umfasst acht Einzelprogramme (Innovative regionale Wachstumskerne, WK Potenzial, InnoProfile, Zentren für Innovationskompetenz, Innovationsforen, ForMaT, Spitzenforschung und Innovation, Zwanzig20), die nur noch teilweise aktiv sind (vgl. BMBF 2012). Alle Einzelprogramme setzen auf eine Stärkung des regionalen Erkenntnis- und Technologietransfers, wobei nicht alle Einzelprogramme gleichermaßen auf die räumliche Nähe der geförderten Akteure abzielen. Bis zum Jahr 2022 sollen durch die Programmfamilie „Unternehmen Region“ Fördergelder in Höhe von über 2 Mrd. Euro ausgeschüttet worden sein; der jährliche Gesamtumfang clusterpolitischer Maßnahmen beträgt in etwa 40 Mio. Euro. Evaluationen bescheinigen den Einzelprogrammen (insbesondere InnoProfile) positive Effekte in Bezug auf regionale Innovationen und im Hinblick auf Neugründungen in der Region (vgl. EFI 2015). Seit dem Jahr 2016 wird das Programm zu einem deutsch-

Die Programmfamilie „Unternehmen Region“ ging direkt aus dem InnoRegio-Wettbewerb hervor

landweiten Förderkonzept für strukturschwache Regionen weiterentwickelt. Die neue Programmfamilie „Innovation und Strukturwandel“ soll direkt auf den Erfahrungen von „Unternehmen Region“ aufbauen und insbesondere Innovationsverbünde von Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit kleinen und mittleren Unternehmen in strukturschwachen Regionen unterstützen. Im Rahmen des zugehörigen Einzelprogramms „WIR! – Wandel durch Innovationen in der Region“ sollen bis 2019 entsprechende Innovationsverbünde mit insgesamt 150 Mio. Euro gefördert werden. Ab 2020 soll das Programm auch für strukturschwache Regionen in den alten Bundesländern geöffnet werden (vgl. EFI 2017).

4.2.3 Förderprogramme mit Bezug zu besonders erfolgreichen Clustern

Spitzencluster-Wettbewerb (2007–2017)

Durch den Spitzencluster-Wettbewerb sollten die leistungsstärksten Clusterinitiativen Deutschlands eine besondere Förderung erhalten. Der Wettbewerb war explizit nicht auf bestimmte Themen- oder Technologiebereiche zugeschnitten. Insbesondere clusterübergreifende Kooperationen hatten dabei gute Chancen auf eine Förderung. In den drei Wettbewerbsrunden (2007, 2009, 2011) gingen jeweils fünf Clusterinitiativen als Sieger hervor. Hierzu zählen beispielsweise MAI Carbon, Hamburg Aviation und der Münchner Biotech-Cluster m4. Die 15 ausgewählten „Spitzencluster“ wurden mit einer Fördersumme von jeweils 40 Mio. Euro, also insgesamt 600 Mrd. Euro bei ihren Tätigkeiten unterstützt. Neben einer Vernetzung der regionalen Akteure lag ein Hauptaugenmerk auf der Vernetzung regionaler Cluster mit internationalen Akteuren, weshalb auch die Ansiedlung internationaler Unternehmen in den Clusterregionen explizit gefördert wurde. Auf diese Weise sollten länderübergreifende Netzwerke entstehen, die neue Innovationspotenziale sicherstellen. Erste Evaluationsberichte bescheinigten dem Programm positive Auswirkungen auf die Organisationseffizienz der geförderten Initiativen und auf die regionalwirtschaftliche Entwicklung der beteiligten Akteure, wobei Aussagen über den gesamtwirtschaftlichen Einfluss als verfrüht betrachtet werden (vgl. BMBF 2013b; Rothgang et al. 2014; BMBF 2015; EFI 2015). Kritisiert wird jedoch beispielsweise, dass „Gewinner des Spitzencluster-Wettbewerbs dank ihres Erfolgs faktisch einen Zuschuss erhalten und keine wirklich neuen Strukturen mit Mehrwert durch den Wettbewerb etabliert wurden“ (BT-Drs. 17/9899 2012: 5). Das BMBF stellt demgegenüber heraus, dass „der Mehrwert des Spitzencluster-Wettbewerbs [...] über die Generierung neuer Netzwerke hinaus in der Erarbeitung und Umsetzung einer gemeinsamen Strategie [liegt], die die wichtigsten Akteure auf einem bisher nicht erschlossenen zukunftssträchtigen Technologie- und Themenfeld in den Clusterregionen zusammenführt und Innovationssprünge erwarten lässt“ (ebenda). Aus den bisherigen Erfahrungen mit dem Spitzencluster-Wettbewerb wird auch deutlich, dass ein Strategieentwicklungs- und Benchmarking-Prozess von Clusterinitiativen unterstützt werden sollte (vgl. Rothgang et al. 2014).

Der Spitzencluster-Wettbewerb legt einen besonderen Fokus auf die Förderung branchenübergreifender Kooperationen

Go Cluster (seit 2012)

Das BMWi-Programm „Go Cluster“ verfolgt das Ziel einer Sichtbarmachung und Förderung besonders erfolgreicher und innovativer Clusterinitiativen sowie deren Managements¹⁰. „Go Cluster“ ging dabei aus dem Vorgängerprogramm Kompetenznetze.de hervor. Für die erste und zweite Förderperiode (2012–2015, 2015–2018) standen jeweils Fördermittel in Höhe von etwa 3,3 Mio. Euro zur Verfügung. Die Aufnahme in das Programm ist an die Erfüllung bestimmter Kriterien gebunden. Aufgenommene Clusterinitiativen müssen in der Folge am Benchmarking-Prozess der ECEI teilnehmen. Aufgenommene Mitglieder erhalten das Label „go-cluster: Exzellent vernetzt!“ als Qualitätssiegel. Zudem werden die Initiativen in internationale Vernetzungsaktivitäten eingebunden und erhalten die Möglichkeit, an Seminaren teilzunehmen und individuelle Beratungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Das BMWi hat die Zufriedenheit der Teilnehmer im Rahmen einer Studie abgefragt. Besonders positiv wurden dabei Professionalisierungs- und Lerneffekte sowie Reputationsgewinne bewertet. Weitere Evaluationsergebnisse hinsichtlich positiver Innovationseffekte liegen bisher nicht vor (vgl. Ekert/Schüren/Bode 2016).

Das Programm „Go Cluster“ soll insbesondere zur Sichtbarmachung besonders erfolgreicher Clusterinitiativen beitragen

Internationalisierung von Spitzenclustern, Zukunftsprojekten und vergleichbaren Netzwerken (seit 2015)

Mit dem Förderprogramm „Internationalisierung von Spitzenclustern, Zukunftsprojekten und vergleichbaren Netzwerken“ wird die Entwicklung von Internationalisierungskonzepten für besonders erfolgreiche Cluster- und Netzwerkinitiativen unterstützt. Das Programm kann als Weiterentwicklung des Spitzencluster-Wettbewerbs interpretiert werden, welcher sich ebenfalls auf die Förderung besonders erfolgreicher Clusterinitiativen konzentrierte. Der Fokus des Förderprogramms „Internationalisierung von Spitzenclustern, Zukunftsprojekten und vergleichbaren Netzwerken“ liegt dabei noch stärker auf internationalen Kooperationen. Im Hinblick auf die in Kapitel 2.3 beschriebenen Clusterdimensionen zielt das Förderprogramm also auf eine Stärkung der externen Beziehungen im Cluster ab. Den ausgewählten Cluster- und Netzwerkinitiativen stehen bis zum Jahr 2024 insgesamt 120 Mio. Euro an Fördergeldern zur Verfügung. Evaluiert wird das Programm im Rahmen der Begleitforschung des Projekts „InterSpiN“ (vgl. EFI 2017).

Der Fokus des Programms „Internationalisierung von Spitzenclustern, Zukunftsprojekten und vergleichbaren Netzwerken“ liegt auf der Stärkung internationaler Kooperationen

4.3 Clusterpolitik der Länder

Auch die 16 Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland verfolgen eigenständige clusterpolitische Maßnahmen. Deren Kernziel ist es, landesweite Wachstumspotenziale auszuschöpfen. Die Maßnahmen der 16 Bundesländer sind sich dabei in vielerlei Hinsicht recht ähnlich. Bis auf wenige Ausnahmen setzen die Länder seit einigen Jahren den zentralen Fokus auf eine Vernetzung von Akteuren aus Wirtschaft und Wissenschaft in landesweiten Clusterinitiativen. Durch deren Gründung sollen Kooperationsmöglichkeiten angeregt, Informationen bereitgestellt und regionale Clusterinitiativen bei ihren Managementaufgaben unterstützt werden. In den meisten Bundesländern war Clusterförderung bereits lange vor Implementierung der RIS3-Agenda durch die EU Teil der regionalen Innovations- und Wirtschaftspolitik. Dennoch kam es im Rahmen der RIS3-Agenda zur Überarbeitung regionaler Innovationsstrategien und zur Überprüfung der geförder-

Alle 16 Bundesländer verfolgen inzwischen clusterpolitische Strategien, die meist eng an die regionalen Innovationsstrategien gekoppelt sind. Die geförderten Branchen und Themen unterscheiden sich dabei nur geringfügig

¹⁰ Bei „Go Cluster“ handelt es sich um das Nachfolgeprogramm von Kompetenznetze.de.

ten Branchen und Themengebiete. Zusätzlich konnte eine verstärkte Förderung clusterübergreifender Kooperationen beobachtet werden. Mehrere Bundesländer gründeten zentrale Koordinierungsstellen, die den Austausch zwischen den landesweiten Clusterinitiativen effizienter machen sollten. Abb. 7 gibt einen Überblick über die Branchen und Themengebiete, die in den Innovationsstrategien der Bundesländer als regionale Spezialisierungen bzw. Zukunftsfelder identifiziert wurden. Hierbei wird deutlich, dass sich die Bundesländer in ihrer Branchen- und Themenauswahl nur geringfügig unterscheiden.

Abb. 7:
RIS3-Spezialisierungsfelder der Länder

		Baden-Württemberg	Bayern	Berlin-Brandenburg	F. H. Bremen	F. u. H. Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Freistaat Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Freistaat Thüringen
Mobilität/Logistik		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Gesundheit/Life Sciences		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
IKT/Digitalisierung		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Kreativwirtschaft		x		x	x	x	x		x	x				x		
Umwelt- und Energietechnologie, Ressourceneffizienz		x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x
Luft- und Raumfahrt		x			x											
Schlüsseltechnologien/ Innovative Materialien		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Maschinen- und Anlagenbau, Produktionstechnik			x	x		x	x		x	x	x	x		x		x
Land- und Ernährungswirtschaft					x	x		x	x				x	x	x	
Finanzwirtschaft						x	x									
Sonstiges			x	x		x								x		

Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik

Baden-Württemberg

Regionale Innovationspolitik hat in Baden-Württemberg eine bis in die 1980er-Jahre zurückreichende Tradition. Seit dieser Zeit hat sich ein regionalisiertes Technologietransfersystem entwickelt. Seit den 1990er-Jahren tragen gezielt entwickelte gemeinsame Forschungsprojekte von Unternehmen und Forschungseinrichtungen gerade auch zur Innovation in kleinen und mittleren Unternehmen bei. Die aktuelle Innovationsstrategie Baden-Württembergs definiert Wachstumsfelder, auf die sich die Innovations- und Wirtschaftspolitik des Landes maßgeblich konzentrieren soll. Hierbei handelt es sich um die Themen „nachhaltige Mobilität“, „Umwelttechnologien, Erneuerbare Energien und Ressourceneffizienz“, „Gesundheit und Pflege“ sowie „Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), Green IT und intelligente Produkte“. Zusätzlich werden die „Luft- und Raumfahrt“ sowie die „Kreativwirtschaft“ und die „Logistikwirtschaft“ vorangetrieben. Neben den branchenorientierten Wachstumsfeldern sind auch die Schlüsseltechnologien Mikro- und Nanotechnologie, Biotechnologie und Photonik fester Bestandteil der Innovationspolitik des Landes (vgl. Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg 2013). Baden-Württemberg verfolgt bereits seit dem Jahr 2006 eine gezielte Clusterpolitik. Clusterpolitische Instrumente des Landes werden innerhalb verschiedener Dialog-Formate mit den Akteuren in der Region entwickelt. In diesen Formaten kommt es zum Austausch zwischen den Managements regionaler und landesweiter Clusterinitiativen. Seit 2012 können sich Clusterinitiativen um das Qualitätslabel „Cluster-Exzellenz Baden-Württemberg“ bewerben (z.B. automotive bw, Elektromobilität Süd-West oder MicroTec Südwest). 2014 wurde zudem die ClusterAgentur Baden-Württemberg gegründet, die sich vor allem auf die Schwerpunkte Professionalisierung, Cross-Clustering und Internationalisierung konzentriert. Betrieben wird sie gemeinsam von Akteuren aus VDI/VDE Innovation + Technik GmbH, der Steinbeis-Beratungszentren GmbH und der Baden-Württemberg International GmbH – dem Kompetenzzentrum des Landes zur Internationalisierung von Wirtschaft und Wissenschaft (vgl. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg 2016).

Freistaat Bayern

Regionale Innovations- und Technologiepolitik in Bayern stützt sich seit langem auf eine ganze Reihe von Ansätzen, die in den letzten Jahren entwickelt wurden: die Offensive Zukunft Bayern (Mitte der 1990er-Jahre) und die folgende High-Tech-Offensive (seit den 2000er-Jahren). Die Clusterpolitik Bayerns konzentriert sich seit 2006 („Clusteroffensive Bayern“) auf die Vernetzung von Unternehmen und Forschungseinrichtungen innerhalb landesweiter Clusterinitiativen. Derzeit existieren 17 dieser Clusterinitiativen zu den fünf übergeordneten Themenkomplexen „Digitalisierung“, „Energie“, „Gesundheit“, „Materialien“ und „Mobilität“. Die jeweiligen Managements haben die Aufgabe, Dialoge anzuregen, die Akquise von Fördergeldern zu koordinieren sowie ihre Mitglieder mit relevanten Informationen zu versorgen. Bis zum Jahr 2015 haben die bayerischen Clusterinitiativen 34 Mio. Euro an EU-Fördergeldern und 240 Mio. an Fördergeldern des Bundes akquiriert (vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie 2017). Auch die RIS3-Strategie Bayerns richtet sich an diesen fünf übergeordneten Themenkomplexen aus. So wird sich die bayerische Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik in den nächsten Jahren insbesondere auf die Gebiete „Lebenswissenschaften“ (z.B. Life Sciences; insbesondere Biotechnologie und Systembiologie) „Informations- und Kommunikationstechnologien“, „effiziente Produktionstechnologien, Mechatronik, Automatisierung, Robotik“, „Neue Werkstoffe, intelligente Materialien, Nano- und Mikrotechnologie“, „Clean Tech“ (Ein-

satz ressourcenschonender Technologien und Elektromobilität) sowie „Innovative, technologiebasierte Dienstleistungen“ richten. Die Entwicklung dieser Spezialisierungsfelder soll durch ein breites Spektrum horizontaler Maßnahmen (Wissens- und Technologietransfer, Unterstützung von Gründern, jungen, technologieorientierten Unternehmen und KMU) gefördert werden. Ziel der bayerischen Technologie- und Innovationspolitik ist es dabei, trotz der Bestrebungen zur Spezialisierung ein diversifiziertes wirtschaftliches Spektrum zu erhalten (vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie 2013).

Berlin - Brandenburg

Seit den 1990er-Jahren verfolgt Berlin eine Kompetenzfeldstrategie, die gezielt ausgewählte Branchen fördern soll. Diese waren zunächst Informations- und Kommunikationstechnik/Medien, Biotechnologie, Medizintechnik, Verkehrssystemtechnik und optische Technologien. Als landesweite Initiative für den Strukturwandel Berlins wurde – zunächst unter dem Namen „Berliner Weg in die Informationsgesellschaft“, später „Projekt Zukunft“ – eine Initiative gegründet, die Strategien für den Standort erarbeitet, neue Förderinstrumente entwickelt, Studien, Konzepte, Technologie- und Strategie-Roadmaps erstellt, den Austausch mit und unter den Unternehmen organisiert, die branchenübergreifende Innovation fördert und Netzwerke initiiert (vgl. Walther 2008; <https://projektzukunft.berlin.de/projektzukunft/das-projekt.html>). Seit dem Jahr 2011 verfolgen die Länder Berlin und Brandenburg eine gemeinsame Innovationsstrategie, die sich auf eine besondere Unterstützung von fünf länderübergreifenden Clustern in den Bereichen „Energietechnik“, „Gesundheitswirtschaft“, „IKT, Medien und Kreativwirtschaft“, „Optik“ und „Verkehr, Mobilität und Logistik“ konzentriert. Diese Branchen und Themen wurden in der RIS3-Strategie Berlins und Brandenburgs auch als angestrebte Spezialisierungs- bzw. Zukunftsfelder definiert. Darüber hinaus werden die Querschnittsthemen „Werkstoffe/Materialien“, „Produktions- und Automatisierungstechnik“, „Clean Technologies“ und „Sicherheit“ gefördert. Insbesondere die fünf ausgewählten Cluster sollen von den Entwicklungen in diesen Querschnittsthemen profitieren (vgl. Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg 2014). Im Mittelpunkt der Clusterförderung der Länder Berlin und Brandenburg steht der Aufbau von Managementstrukturen. Die Clustermanagements sollen projektgefördert an erfahrene Einrichtungen der Wirtschaftsförderung angebunden sein und für eine positive Außendarstellung und einen strategischen Ausbau der Kooperations- und Projektstrukturen sorgen. In einem Monitoring der Clusterentwicklungen in Berlin und Brandenburg konnten erste positive Entwicklungen festgestellt werden. So ist zwischen den Jahren 2008 und 2015 die Zahl der Beschäftigten in den fünf Clustern um rund 20 % gestiegen. Der Beschäftigungsanstieg liegt damit fünf Prozentpunkte höher als in der gesamten Regionalwirtschaft der Hauptstadtregion. Auch die Umsätze stiegen in den fünf Clustern mit einer Rate von 23 % stärker an als in den anderen Branchen in Berlin und Brandenburg (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe Berlin und Ministerium für Wirtschaft und Energie Brandenburg 2017).

Freie Hansestadt Bremen

Seit Mitte der 1980er-Jahre begann der Stadtstaat damit, eine umfassende Innovations- und Technologiepolitik zu entwickeln. Zunächst etablierte er dafür eine Reihe von Institutionen im Rahmen der Wirtschaftsförderung Bremen, bei Kammern und Hochschulen. Innovationsstrategien, Masterpläne für die Industrie, Wissenschaftspläne, Konzepte für industrielle Cluster und Strategien für Kompetenzfelder wurden erarbeitet. In den letzten Jahren gründete Bremen Cluster- und Netzwerkorganisationen, die der

Bündelung und Vernetzung von Forschung und Innovation in der gesamten Nordwestregion dienen sollten (vgl. Wohlmuth 2015). Die aktuellen Maßnahmen der Innovationspolitik des Landes Bremen basieren auf dem „Innovationsprogramm 2020“ und der daraus abgeleiteten „Clusterstrategie 2020 für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung“. Insbesondere sollen Cluster in regionalwirtschaftlich bedeutenden Branchen und Wertschöpfungsketten mit hoher Wachstumsdynamik gefördert werden, bei denen Wachstum vorrangig innovationsinduziert ist. Eine besondere Unterstützung erfahren dabei die Cluster in den Branchen „Luft- und Raumfahrt“, „Maritime Wirtschaft/Logistik“ sowie die „Windenergieindustrie“. Als bedeutende industrielle Leitbranche entwickelt sich auch die „Automobil- und Zulieferbranche“ als vierter Cluster in Bremen heraus. In Bremerhaven liegt im Rahmen der maritimen Wirtschaft ein besonderes Augenmerk auf der „Lebensmittel- und Fischwirtschaft“. Durch die zusätzliche Fokussierung auf die Querschnittsthemen „Digitalisierung/Industrie 4.0“, „Innovative Materialien“ sowie „Kultur- und Kreativwirtschaft“ sollen für die vier Bremer Cluster Möglichkeiten zur branchenübergreifenden Zusammenarbeit geschaffen und gemeinsame zukunftsorientierte Entwicklungen identifiziert und vorangetrieben werden (vgl. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen 2012).

Freie und Hansestadt Hamburg

Mit der Entwicklung des Leitbilds „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ zu Beginn der 2000er-Jahre ging auch ein wirtschaftspolitisches Leitbild einher. Danach sollte das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum u.a. durch die Förderung von Kompetenz-Clustern mit internationaler Ausrichtung vorangebracht werden. Hintergrund war die Erkenntnis, nicht in allen Zukunftsbranchen und Innovationsfeldern wirtschaftspolitisch erfolgreich agieren zu können und sich daher auf Schwerpunktbereiche zu konzentrieren (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2002). Mitte der 2000er-Jahre stellte die Handelskammer dar, wie ihrer Einschätzung nach eine clusterpolitische Strategie für Hamburg angelegt sein sollte (vgl. Handelskammer Hamburg 2006). Aspekte dieses Standpunktepapiers gingen in den zu dieser Zeit gemeinsam von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit, dem Industrieverband Hamburg e. V. und der Handelskammer entwickelten „Masterplan Industrie“ ein. In den letzten Jahren haben sich in Hamburg insbesondere acht Cluster herausgebildet (u.a. der Spitzencluster HamburgAviation), auf die sich der Einsatz der Ressourcen der Hamburger Wirtschafts-, Forschungs- und Innovationspolitik konzentriert. Auswahl und Etablierung dieser Cluster erfolgten mit Unterstützung datenbasierter Analysen und mit Detailwissen von Stakeholdern zu potenziellen Alleinstellungsmerkmalen. Die zugehörigen Clusterinitiativen organisieren sich intern flexibel, sind jedoch eng mit der Politik verbunden. Alle Initiativen haben einen eigenen Ansprechpartner in den Landesbehörden, der zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft vermittelt. Neben den etablierten Clusterinitiativen wurden weitere Brancheninitiativen initiiert, die im Rahmen der Hamburger Innovationsstrategie unterstützt und mit den bestehenden Clusterinitiativen vernetzt werden sollen (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation 2016). Im Zuge der Formulierung der Hamburger RIS3-Strategie wurde die Leistungsfähigkeit bestehender Clusterinitiativen neu bewertet. Die Hamburger Clusterinitiativen dienten dabei auch als Ausgangspunkt für die Auswahl von Zukunftsfeldern. Bei Letzteren handelt es sich um die Themen „Mobilität, Verkehr und Logistik“, „Materialien, Systeme, Prozesse und Verfahren“, „Energie, Klima, Umweltschutz und Meerestechnik“, „Information und Kommunikation“, „Gesundheit, angewandte Lebenswissenschaften und Ernährung“, „Internationaler Handel und länderübergreifende Kooperation“, „Finanzen, Versiche-

rung und Recht“ sowie „Kreativität, Bildung und Qualifizierung“ (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation 2014). Aktuell ist Hamburg neben fünf anderen Städten Modellregion für zukunftsorientierte Clusterpolitik der EU.

Hessen

Das Bundesland Hessen verfolgt bei seiner Clusterpolitik einen wettbewerbsorientierten Ansatz, bei dem die Initiative zur Vernetzung explizit von den Akteuren in den Unternehmen und Regionen ausgehen soll. Dem Land Hessen kommt dabei lediglich die Rolle des Unterstützers, Impuls- und Anreizverstärkers zu. Bereits 2008 wurde der erste Hessische Clusterwettbewerb durchgeführt. Insgesamt 15 Clusterinitiativen wurden im Rahmen des Wettbewerbs öffentlich prämiert. Inzwischen existieren rund 40 Cluster- und Netzwerkinitiativen in ganz Hessen. Die Cluster werden aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gefördert, zur Verfügung gestellt in der Gründungs-, Aufbau- und Verstetigungsphase. Die HA Hessen Agentur GmbH kümmert sich gemeinsam mit der Hessen Trade & Invest GmbH um das Coaching der Clustermanagements und um einen Austausch zwischen den regionalen Clusterinitiativen (vgl. HA Hessen Agentur GmbH 2013). Im Rahmen der hessischen Innovationsstrategie bis zum Jahr 2020 wurden acht sogenannte Schlüsselbereiche identifiziert, die sich in Hessen herausgebildet haben: „Life Sciences, Bioökonomie und Gesundheitswirtschaft“, „Umwelttechnologie, Energietechnologie und Ressourceneffizienz“, „Informations- und Kommunikationstechnologie“, „Automatisierung und Systemtechnik“, „Nano- und Materialtechnologie“, „Innovative Mobilitäts- und Logistikkonzepte, Elektromobilität“, „Finanzwirtschaft“ sowie „Kultur- und Kreativwirtschaft“ (vgl. Hessische Landesregierung 2013). Sie sollen im Zentrum der hessischen Förderpolitik stehen.

Mecklenburg-Vorpommern

Mit der in der zweiten Hälfte der 2000er-Jahre entstandenen Initiative „Förderung regionaler Netzwerke Mecklenburg-Vorpommern“ unterstützt das Land gezielt die Entwicklung von unternehmensbezogenen und regionalen Netzwerken. Die regionale Innovationsstrategie 2020 für das Land Mecklenburg-Vorpommern identifizierte sechs Wirtschaftsbereiche, die in besonderem Maße durch die Landespolitik gefördert werden sollten. Hierbei handelt es sich um die Bereiche „Energie und Klima“, „Ernährung“, „Nachhaltige Produktionstechniken und neue Werkstoffe“, „Gesundheit/Life Sciences“, „Mobilität“ sowie „Information und Kommunikation“. Für jedes dieser Wirtschaftsfelder wurden ausführliche Analysen zu Stärken und Schwächen erstellt sowie Ziele und Aktionspläne ausgearbeitet. Zur besseren Umsetzung soll es neben wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu einer stärkeren Vernetzung von Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Clusterinitiativen kommen, was durch den Auf- und Ausbau landesweiter Clusterinitiativen erreicht werden soll (vgl. Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2014).

Niedersachsen

Zunächst betrieb Niedersachsen keine explizite kohärente Clusterpolitik. Mit sechs technologiepolitischen Landesinitiativen setzte das Bundesland jedoch implizit räumliche Schwerpunkte. Besonders die im Jahr 2003 von der Landeshauptstadt und der Region Hannover gegründete hannoverimpuls GmbH diente dem Land auch als Pilotprojekt für weitere regionale Wachstumskonzepte als Teil einer neuen Strukturpolitik des Landes in den 2000er-Jahren (vgl. Kiese 2008). In der heutigen niedersächsischen Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung (RIS3) wurden insgesamt sie-

ben Zukunftsfelder und sechs Querschnittsthemen identifiziert, die besondere Bedeutung für das Wachstumspotenzial des Landes Niedersachsen besitzen und daher durch die Landespolitik unterstützt werden sollen. Bei den ausgewählten Zukunftsfeldern handelt es sich um die Bereiche „Mobilitätswirtschaft“, „Gesundheits- und Sozialwirtschaft“, „Energiewirtschaft“, „Land- und Ernährungswirtschaft“, „Digital- und Kreativwirtschaft“, „Neue Materialien und Produktionswirtschaft“ sowie die „Maritime Wirtschaft“. Die ausgewählten Zukunftsfelder richten sich stark an den bestehenden landesweiten Clusterinitiativen zu den Themen „Life Science“, „Energie“, „Ernährung“, „Gesundheit“, „IKT“, „Mobilität“, „Nano- und Materialinnovationen“, „Maritime Wirtschaft“ und „Luft- und Raumfahrt“ aus. Aufgabe des Managements dieser Clusterinitiativen ist es, Mitglieder über Trends und Fördermöglichkeiten zu informieren, Kooperationen und Innovationsprojekte zu initiieren und themenbezogene Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. Zusätzlich sollen ansässige Branchen auch untereinander vernetzt werden, um auf diese Weise die Entstehung von Cross-Innovationen voranzutreiben (vgl. Niedersächsische Staatskanzlei 2014).

Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen verfügt über eine langjährige Praxis regionalisierter Strukturpolitik und nahm daher auch in Bezug auf clusterpolitische Aktivitäten auf Länderebene eine Vorreiterrolle ein. Seit Beginn der 1990er-Jahre sammelte man Erfahrungen mit regionalen Verbundprojekten. Seit Beginn der 2000er-Jahre hat der Clusteransatz für die Strukturpolitik des Landes zentrale Bedeutung. Zunächst wurden 12 Kompetenzfelder für das Ruhrgebiet identifiziert. Beginnend mit 2007 gab es erstmals eine ressortübergreifende Clusterpolitik als Teil der Innovationsstrategie des Landes. In dieser wurden 16 profilbildende Cluster in fünf Leitmärkten definiert (vgl. Kiese 2008). Im Rahmen der neuen RIS3-Agenda der Europäischen Union wurden acht Themen identifiziert, die eine besondere Förderung durch die Landesregierung erhalten sollen. Hierzu zählen die Märkte „Maschinen- und Anlagenbau“, „Neue Werkstoffe“, „Mobilität und Logistik“, „Information und Kommunikation“, „Energie- und Umweltwirtschaft“, „Medien- und Kreativwirtschaft“, „Gesundheit“ und „Life Sciences“ (vgl. Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen 2014). Die Auswahl dieser Themen richtete sich stark an den bereits bestehenden Clusterinitiativen aus. Durch eine verstärkte clusterübergreifende Zusammenarbeit sollen die 16 Clusterinitiativen in Zukunft insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung in den acht ausgewählten Leitmärkten befördern. Dabei stehen Kooperationen zwischen Unternehmen, Wissenschaft und Öffentlicher Hand in den landesweiten Clusterinitiativen auch weiterhin im Vordergrund. Das Clustersekretariat ExzellenzNRW agiert dabei als übergeordnete Instanz, die den Austausch zwischen den 16 Landesinitiativen organisiert (vgl. Kroll/Stahlecker 2015).

Rheinland-Pfalz

Anders als die meisten anderen Bundesländer verfolgt Rheinland-Pfalz keine explizite Clusterpolitik, sondern fördert die Bildung von Clustern und Netzwerken im Rahmen der Technologie- und Innovationspolitik. In seiner regionalen Innovationsstrategie identifizierte Rheinland-Pfalz im Rahmen der RIS3-Agenda sechs sogenannte Potenzialbereiche. Diese Potenzialbereiche mussten eine besondere strategische Relevanz für das Bundesland Rheinland-Pfalz aufweisen und bereits über etablierte Clusterstrukturen verfügen. Zusätzlich sollten die Potenzialbereiche Querschnittscharakter aufweisen, um die Entstehung von Cross-Innovationen zu befördern. Letztlich wurden die Themen „Informations- und Kommunikationssystemtechnik, Softwaresysteme“, „Energie, Umwelttechnik, Ressourceneffizienz“,

„Lebens- und Gesundheitswissenschaft“, „Mikrosystemtechnik, Sensorik, Automation“, „Werkstoffe, Material- und Oberflächentechnik“ sowie die „Automobil- und Nutzfahrzeugwirtschaft“ als Potenzialbereiche ausgewählt. Verschiedene Förderinstrumente sollen zukünftig auf eine Stärkung der Clusterinitiativen in diesen Bereichen hinwirken. Dabei kann es sich um den Ausbau vorhandener Clusterstrukturen, eine anteilige Anschubfinanzierung neuer Clusterinitiativen oder die Erschließung von Cross-Cluster-Potenzialen handeln. Die Clusterpolitik von Rheinland-Pfalz folgt dabei der Grundüberzeugung, dass die Initiative zur Vernetzung von den Unternehmen und Forschungseinrichtungen selbst ausgehen muss und nicht durch den Staat aufgezwungen werden darf (vgl. Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung 2013).

Saarland

Zu Beginn der 2000er-Jahre konzentrierte sich die Innovationspolitik des Saarlandes darauf, Themen- und Technologiebereiche zu leistungsfähigen Clustern weiterzuentwickeln. Gerade unter den Bedingungen begrenzter öffentlicher Mittel sollte die Hinwendung zu Cluster-Ansätzen der Schwerpunktbildung dienen (vgl. Hahn 2015). Das Saarland beheimatet heute insgesamt sechs landesweite Clusterinitiativen zu den Themen „IT“, „Biotechnologie“, „Automotive“, „Weiterbildung“, „Logistik“ und „Energie“. Innerhalb dieser Initiativen werden die Aktivitäten von Unternehmen und Forschungseinrichtungen durch das jeweilige Clustermanagement unterstützt und koordiniert. Im Rahmen der regionalen Innovationsstrategie des Saarlandes und im Zuge der RIS3-Agenda der EU wurden insbesondere drei Schlüsseltechnologien identifiziert, die in Zukunft besonders gefördert und auch untereinander vernetzt werden sollen. Hierbei handelt es sich um die Bereiche „Informations- und Kommunikationstechnologie“, „Automotive/Produktion“ sowie „Life Sciences und Materialien“. Die bestehenden Clusterinitiativen des Landes sollen insbesondere zu diesen drei Schlüsseltechnologien branchenübergreifende Innovationen hervorbringen (vgl. Staatskanzlei des Saarlandes 2016).

Freistaat Sachsen

Sachsen hat seit Beginn der 1990er-Jahre eine Innovationspolitik betrieben, die proaktiv den technologischen und wirtschaftlichen Strukturwandel im Land befördert. Das Land gehört damit heute wieder zu den führenden Technologieregionen Deutschlands. Dies geht auch auf die gezielte Förderung von Kompetenzfeldern zurück, dies auch mit Cluster-Ansätzen. Anders als andere Bundesländer verfolgt Sachsen aber keine explizite Clusterstrategie. Die Stärkung von Kooperationsbeziehungen innerhalb von Wertschöpfungsketten durch Cluster ist jedoch zentraler Bestandteil der sächsischen Innovationsstrategie. Hierzu wählte das Land die Zukunftsfelder „Umwelt und Ressourcen“, „Energie“, „Rohstoffe“, „Mobilität“, „Gesundheit und Ernährung“ sowie „Digitale Kommunikation“ als besondere Schwerpunkte für seine Förderpolitik aus. Zusätzlich haben Schlüsseltechnologien mit Querschnittsbedeutung und Möglichkeiten zur Cross-Innovation (z.B. Mikro- und Nanoelektronik, Photonik und Biotechnologie) eine zentrale Bedeutung für den Freistaat. Für die nächsten Jahre plant die Staatsregierung, einen stärkeren Fokus auf technologieorientierte, branchenübergreifende Aktivitäten zu legen. Zudem sollen transnationale Cluster-Zusammenarbeiten mit dem Ziel gefördert werden, international wettbewerbsfähige und anerkannte Cluster herauszubilden. Im Oktober 2016 trat darüber hinaus eine neue Richtlinie zur Förderung von Clustern und Netzwerken in

Sachsen in Kraft¹¹ (vgl. Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr 2013).

Sachsen-Anhalt

Seit Beginn der 2000er-Jahre zielt die Innovationspolitik des Landes auf eine thematische Bündelung vorhandener Ressourcen (z.B. so beschrieben in der Leitlinie der Landesinitiative LIST des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie des Landes). So sollten leistungsfähige regionale Innovationssysteme modellhaft ausgebaut werden. Anders als in anderen Bundesländern gab es aber bis in die zweite Hälfte der 2000er-Jahre keine explizite regionale Innovationsstrategie, sondern verschiedene Teilkonzepte und Leitlinien als implizites Förderkonzept. Im Ergebnis umfangreicher öffentlicher Konsultationen mit einer Vielzahl von Stakeholdern wurden erst 2013 im Rahmen der regionalen Innovationsstrategie zur Festlegung intelligenter Spezialisierungen fünf Leitmärkte – „Energie, Maschinen- und Anlagenbau, Ressourceneffizienz“, „Gesundheit und Medizin“, „Mobilität und Logistik“, „Chemie und Bioökonomie“ und „Ernährung und Landwirtschaft“ – sowie drei Querschnittsfelder – „Informations- und Kommunikationstechnologien“, „Medien und Kreativwirtschaft“, „Key Enabling Technologies“ (z.B. Mikro- und Nanoelektronik und Biotechnologie) – identifiziert. Für die einzelnen Leitmärkte sollen Arbeitskreise eingerichtet werden. Sie sollen die beteiligten Unternehmen mit Informationen versorgen und bei spezifischen Aufgaben (z.B. bei der Identifikation branchenübergreifender Querschnittsthemen) beraten. Eine zentrale Geschäftsstelle unterstützt die eingesetzten Arbeitsgruppen bei ihren Beratungsaufgaben und bei der Vernetzung der Leitmärkte (vgl. Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt 2014).

Schleswig-Holstein

Mitte der 2000er-Jahre entwickelte das Land die Clusterpolitik als neues Element seiner Wirtschaftspolitik. Mit ihr sollten ausgewählte Wirtschafts- und Technologiebereiche gezielt ausgebaut und gefördert werden. Dabei sollte jedoch keine enge technologische, wirtschaftliche oder räumliche Abgrenzung vorgenommen werden, um den Ansatz flexibel für weitere Entwicklungen zu halten. Dementsprechend wurden zunächst acht Cluster ausgewählt (vgl. Schrader et al. 2008). 2014 wurde die Clusterstrategie Schleswig-Holsteins in der Innovationsstrategie des Landes Schleswig-Holstein neu gefasst. Demnach initiiert bzw. unterstützt die Landesregierung die Clusterentwicklung in fünf Zukunftsfeldern: „Life Sciences“, „Erneuerbare Energien“, „Ernährungswirtschaft“, „Information, Telekommunikation“ sowie „Maritime Wirtschaft“. Neben diesen Branchen und Technologien soll auch weiterhin ein besonderes Augenmerk der Landesförderung auf dem Tourismus liegen. Ziel der Förderung ist es, die Kompetenzen Schleswig-Holsteins sichtbar zu machen und regionale Innovationspotenziale auszuschöpfen. Landesweit vernetzt werden die Unternehmen und Forschungseinrichtungen innerhalb geförderter Clustermanagements. Die Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel soll zudem die Gründung weiterer Clusterinitiativen anregen. Die neu eingeführte clusterübergreifende Stabsstelle soll den Austausch zwischen den landesweiten Initiativen und den Managements regionaler Clusterinitiativen sicherstellen und diese bei ihren Managementtätigkeiten unterstützen (vgl. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein 2014).

11 <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17030-RL-Clusterfoerderung>

Freistaat Thüringen

Ansätze für die Unterstützung von Clustern gibt es in Thüringen seit den 2000er-Jahren. Vor allem wurden Mittel des EU-Strukturfonds zum Aufbau von Transfer- und Koordinierungsstellen für Cluster und Netzwerke genutzt. Die besondere Bedeutung kleiner und mittlerer Betriebe für die Wirtschaftsstruktur Thüringens und die damit verbundenen Herausforderungen für die Wirtschaft im internationalen Wettbewerb begründeten die Clusterpolitik des Landes (vgl. Heimpold 2011). Im Rahmen der RIS3-Agenda wurden fünf Zukunftsfeldern identifiziert, die nun durch landesweite Clusterinitiativen unterstützt werden: „Industrielle Produktion und Systeme“, „Nachhaltige und intelligente Mobilität und Logistik“, „Gesundes Leben und Gesundheitswirtschaft“, „Nachhaltige Energie und Ressourcenverwendung“ sowie „IKT, innovative und produktionsnahe Dienstleistungen“ (vgl. Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft 2012). Zusätzlich richtete das Land eine Koordinierungsstelle „Thüringer ClusterManagement (ThCM)“ ein. Sie ist für die Koordination und Vernetzung von Wirtschaft und Wissenschaft in den einzelnen Zukunftsfeldern verantwortlich und soll den Mitgliedern Möglichkeiten zur Bewerbung um Fördermittel des Bundes und der EU aufzeigen (vgl. Kroll/Stahlecker 2015).

4.4 Fazit

Auf Ebene von EU, Bund und Ländern existieren bereits seit Jahrzehnten Förderprogramme und Maßnahmen zur Unterstützung von regionalen Clusterentwicklungen. Durch die Festlegung entsprechender Fördermöglichkeiten ist der Einfluss dieser Programme auch auf der kommunalen Ebene zu spüren. Insbesondere die aktuellen Programme der EU und des Bundes (z.B. der Spitzencluster-Wettbewerb des Bundes und die RIS3-Agenda der EU) zielen verstärkt auf eine Förderung branchenübergreifender Cluster. Auf diese Weise soll das Know-how unterschiedlicher Branchen kombiniert werden und bestenfalls in bahnbrechenden Innovationen münden. Die Bundesländer haben diesen Trend aufgegriffen und leiten seit einigen Jahren Maßnahmen ein (z.B. übergeordnete Koordinationsstellen), die den Austausch zwischen landesweiten und regionalen Clusterinitiativen auch über Branchengrenzen hinweg intensivieren sollen. Derzeit werden solche Maßnahmen noch unter dem Label „Clusterförderung“ geführt, weil dabei die Förderung des Austauschs zwischen bestehenden Branchen-Clustern im Vordergrund steht. Sollten sich die Fördermaßnahmen der EU und des Bundes in diese Richtung fortsetzen und sollte auch auf Landesebene verstärkt die branchenübergreifende Zusammenarbeit gefördert werden, bleibt abzuwarten, ob entsprechende Maßnahmen noch unter „Clusterförderung“ laufen werden.

Auf Ebene der EU, des Bundes und der Länder kommt es verstärkt zur Förderung branchenübergreifender Kooperationen

5. Ergebnisse der Kommunalbefragung zur Clusterpolitik

Informationen zu clusterpolitischen Maßnahmen und Förderprogrammen der EU, des Bundes und der Länder liegen bereits umfassend und strukturiert aufbereitet vor. Trotz einer Vielzahl von Fall- und Regionalstudien fehlt eine derartige Aufbereitung für die kommunale Ebene. Die Kommunalbefragung des Difu, die im Rahmen der „Gemeinschaftsstudie der deutschen Städte zur Clusterpolitik“ unter kommunalen Wirtschaftsförderungsstellen stattfand, sollte genau diese Informationslücke schließen und einen Eindruck davon vermitteln, welche Instrumente, Ziele und Hindernisse mit clusterpolitischen Maßnahmen in Städten mit 100.000 und mehr Einwohnern verbunden sind.

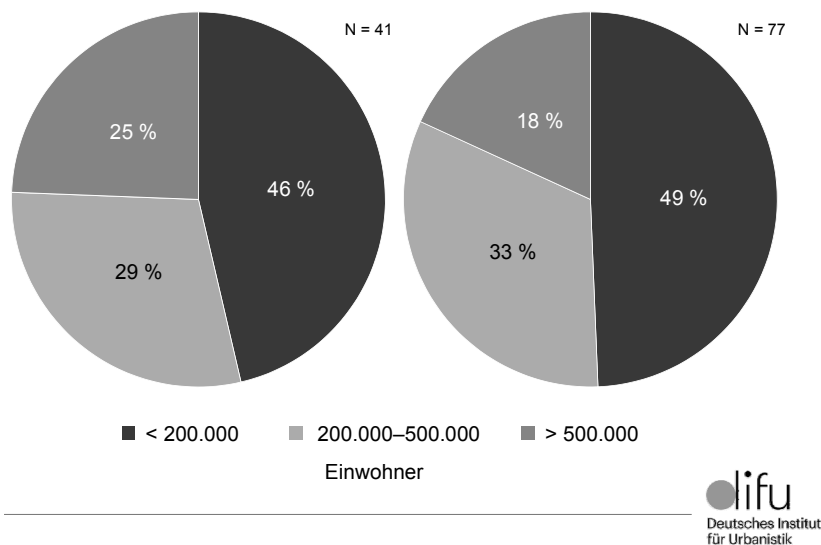
5.1 Rücklauf und Stichprobe

Der Fragebogen mit dem Titel „Befragung der kommunalen Wirtschaftsförderung in Deutschland zur Clusterförderung 2016“ wurde im Juni 2016 an die Wirtschaftsförderungsstellen aller deutschen Großstädte versandt. Die Beantwortung des Fragebogens war bis September 2016 möglich. Von den 77 angeschriebenen Städten antworteten insgesamt 41, was einer Rücklaufquote von 53 % entspricht. Aus den 10 befragten Städten in den neuen Bundesländern kamen 8, aus den 67 befragten Städten in den alten Bundesländern 33 ausgefüllte Fragebögen an das Difu zurück. Dadurch ergeben sich Rücklaufquoten von 80 % in den neuen und von 49 % in den alten Bundesländern. Von den 41 zurückgesandten Exemplaren stammen 25 % aus Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern, 29 % aus Städten einer Größenordnung zwischen 200.000 und 500.000 Einwohnern und 46 % aus Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 100.000 und 200.000 (siehe Abb. 8, links). Die sich hieraus ergebende Stichprobe spiegelt die Verteilung der Stadtgrößen in der Gesamtheit aller angeschriebenen Städte damit adäquat wider (siehe Abb. 8, rechts). Lediglich größere Städte sind etwas überrepräsentiert. Dies hat zur Folge, dass die durchschnittliche Einwohnerzahl der Stichprobe (rund 383.000 Einwohner) etwas über der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Grundgesamtheit (etwa 329.000) liegt.

Die Rücklaufquote der Befragung betrug 53 %

In der Folge werden in erster Linie die Gesamtergebnisse der Kommunalbefragung vorgestellt, wobei teilweise auch Differenzierungen nach Größenklassen und Unterscheidungen nach alten und neuen Bundesländern möglich sind. Entsprechende Unterschiede werden immer dann vorgestellt und thematisiert, wenn sich hieraus relevante Erkenntnisse ableiten lassen. Für manche Fragen eignet sich zudem ein Vergleich mit den Ergebnissen einer Kommunalbefragung der Wirtschaftsförderung, die das Difu im Jahr 2008 durchführte und ebenfalls Fragen zur kommunalen Clusterpolitik enthielt (vgl. Hollbach-Grömig/Floeting 2008). Die Unterschiede zu den Ergebnissen der Befragung aus dem Jahr 2008 müssen allerdings mit Sorgfalt interpretiert werden, da sich die jeweiligen Stichproben erheblich unterscheiden.

Abb. 8:
Zusammensetzung der
Stichprobe (links) und
der Grundgesamtheit
(rechts)



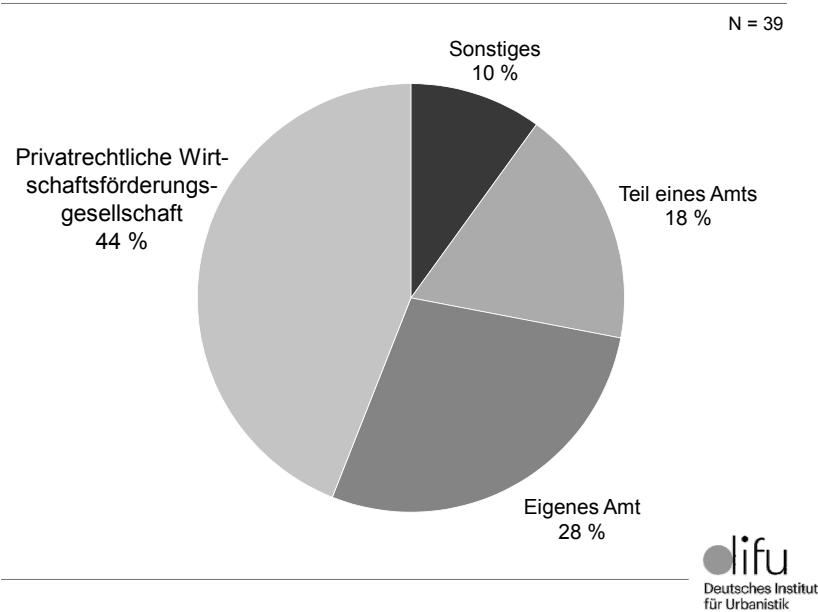
5.2 Organisation der kommunalen Wirtschaftsförderung

Zunächst wurde die Organisationsstruktur der kommunalen Wirtschaftsförderungsstellen abgefragt. Zum einen kann die Wirtschaftsförderung als Teil der kommunalen Verwaltung, d.h. als eigenes Amt oder als Teil eines Amts, organisiert sein. Zum anderen existiert die Möglichkeit einer privatrechtlichen Organisationsform, wodurch die Wirtschaftsförderung außerhalb der kommunalen Verwaltung agieren kann. In den meisten Fällen besteht jedoch auch für privatrechtlich organisierte Wirtschaftsförderungsgesellschaften eine Mehrheitsbeteiligung der Kommune. Darüber hinaus gibt es inzwischen zahlreiche andere Organisationsformen, wie z.B. als Eigenbetrieb, als Anstalt des öffentlichen Rechts oder als Kooperationseinrichtung mehrerer Kommunen.

Insgesamt machten 39 Wirtschaftsförderungsstellen eine Angabe zu ihrer Organisationsstruktur. Demnach ist in 46 % der Kommunen die Wirtschaftsförderung Teil der kommunalen Verwaltung – in 28 % der Kommunen agiert die Wirtschaftsförderung als eigenes Amt und in 18 % als Teil eines Amts. Eine privatrechtliche Organisationsform der Wirtschaftsförderung wird von 44 % der Kommunen genutzt. Damit wird mit Blick auf die Organisationsstruktur erstere Organisationsform nur minimal präferiert. 10 % der Kommunen nutzen sonstige Organisationsformate (z.B. Eigenbetrieb, Anstalt des öffentlichen Rechts, kommunenübergreifende Kooperationseinrichtung) für die Organisation ihrer Wirtschaftsförderung (siehe Abb. 9).

44 % der Wirtschaftsförderungsgesellschaften sind privatrechtlich organisiert

Abb. 9:
Organisation der kommunalen Wirtschaftsförderung (Anteil der Nennungen)



An dieser Stelle sei bereits darauf hingewiesen, dass die Organisationsstruktur der kommunalen Wirtschaftsförderung über keinen signifikanten Einfluss auf Maßnahmen, Ziele und Hindernisse kommunaler Clusterpolitik verfügt. Für die nachfolgenden Themen werden die Ergebnisse somit nicht weiter hinsichtlich der Organisationsstruktur differenziert.

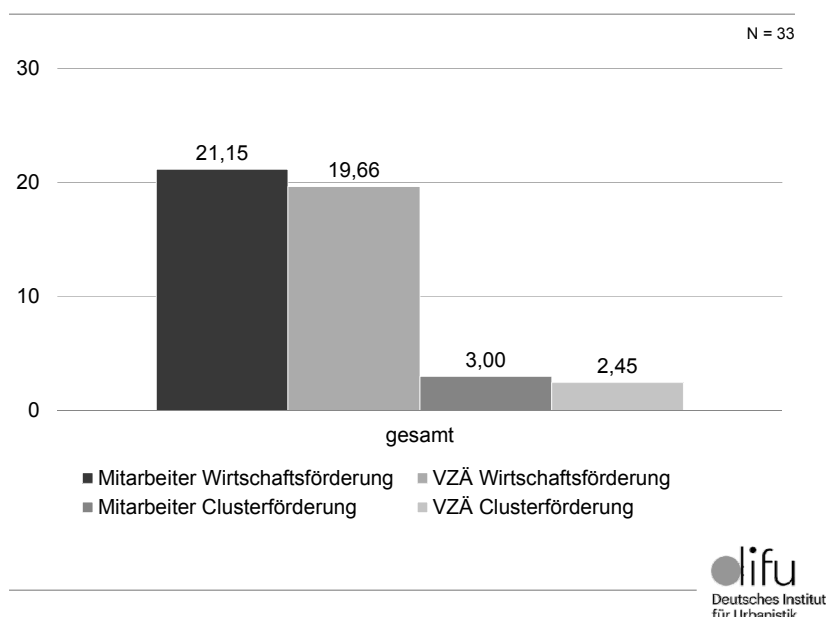
5.3 Mitarbeiter in der Wirtschafts- und Clusterförderung

Neben der Organisationsstruktur wurden in der Kommunalbefragung auch die Gesamtmitarbeiterzahl der Wirtschaftsförderung sowie die Mitarbeiterzahl in der Clusterförderung¹² abgefragt. Die Ergebnisse müssen mit Vorsicht interpretiert werden, da eine genaue Zurechnung der Tätigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Clusterförderung für Wirtschaftsförderungsstellen nicht oder nur als Schätzung möglich war.

Insgesamt machten 33 der 41 teilnehmenden Wirtschaftsförderungsstellen eine Angabe zu ihrer Mitarbeiterzahl. Für die Gesamtmitarbeiterzahl ergibt sich ein Durchschnittswert von 21,15 (bzw. 19,66 Vollzeitäquivalenten), für die Mitarbeiterzahl in der Clusterförderung ein Durchschnittswert von 3 (bzw. 2,45 Vollzeitäquivalenten) (siehe Abb. 10). Die Angaben zur personellen Ausstattung weisen dabei sowohl für die Gesamtmitarbeiterzahl als auch für die Mitarbeiterzahl in der Clusterförderung eine hohe Varianz auf. So reichen die genannten Werte für die Gesamtmitarbeiterzahl von 2 bis deutlich über 100. Für die Mitarbeiterzahl in der Clusterförderung ergibt sich eine Spannbreite von 0 bis maximal 10.

¹² Hierbei handelt es sich um solche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich vorrangig mit Aufgaben der Clusterförderung beschäftigen.

Abb. 10:
Durchschnittliche Zahl
der Mitarbeiter und
Vollzeitäquivalente
(VZÄ) in der Wirtschafts-
und Clusterförderung



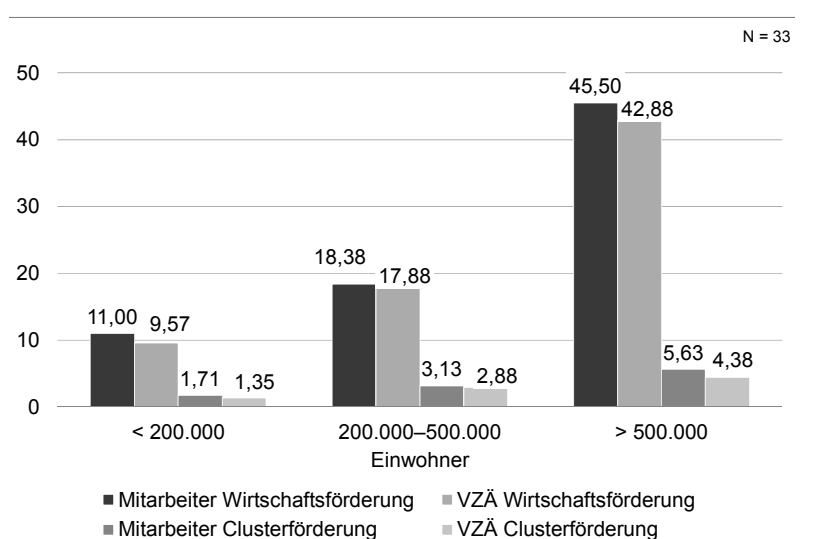
Die Einwohnerzahl spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Je größer die Stadt, desto umfangreicher die Aufgaben, die durch die kommunale Wirtschaftsförderung abgedeckt werden müssen. Dies spiegelt sich auch in einer höheren Mitarbeiterzahl wider. Während Wirtschaftsförderungen in Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 100.000 und 200.000 im Schnitt 11 Mitarbeiter beschäftigen, sind es in Städten mit 200.000 bis 500.000 Einwohnern 18,38 Mitarbeiter und in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern 45,5 Mitarbeiter. Für den Zusammenhang zwischen Einwohner- und Gesamtmitarbeiterzahl ergibt sich ein Korrelationskoeffizient von 0,62. Ein ähnliches Muster zeigt sich auch bei der Mitarbeiterzahl in der Clusterförderung. Hier sind es durchschnittlich 1,71 Personen in Städten mit Einwohnerzahlen zwischen 100.000 und 200.000, 3,13 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Städten mit 200.000 bis 500.000 Einwohnern und 5,63 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Städten ab 500.000 Einwohnern, wodurch sich ein etwas geringerer Korrelationskoeffizient von 0,49 ergibt (siehe Abb. 11). Im Schnitt kommen somit auf 100.000 Einwohner 7,70 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Wirtschafts- und 1,16 Beschäftigte in der Clusterförderung.

Die Mitarbeiterzahl in der Wirtschafts- und Clusterförderung korreliert positiv mit der Einwohnerzahl

Unterschiede bestehen auch zwischen den alten und neuen Bundesländern. Während in den neuen Bundesländern 16,25 Beschäftigte in der Wirtschafts- und 2,75 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Clusterförderung tätig sind, belaufen sich die Zahlen im Westen auf 21,83 in der Wirtschafts- und 3,03 in der Clusterförderung (siehe Abb. 12). Um die Werte vergleichen zu können, sollten Unterschiede in den Stadtgrößen berücksichtigt werden. Im Osten beträgt die Mitarbeiterzahl in der Wirtschaftsförderung je 100.000 Einwohner 5,75, in der Clusterförderung 0,93. Im Westen sind je 100.000 Einwohner 7,96 Beschäftigte in der Wirtschafts- und 1,18 Personen in der Clusterförderung tätig.

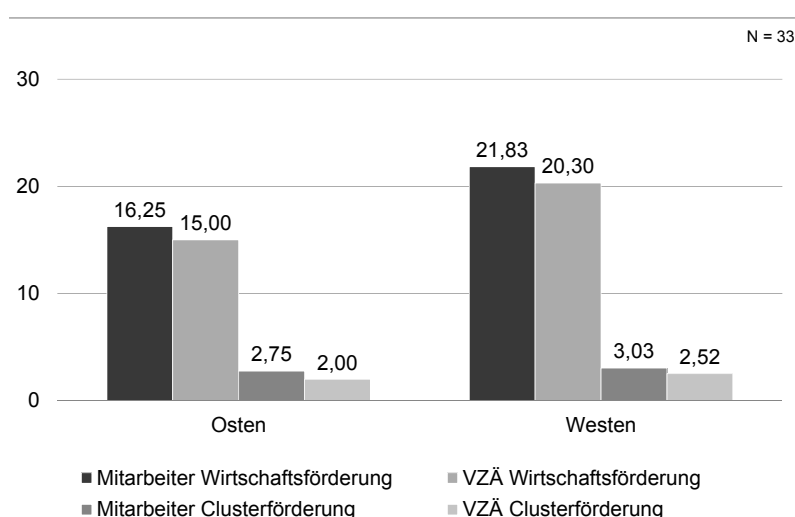
Im Westen sind tendenziell mehr Mitarbeiter in der Wirtschafts- und Clusterförderung tätig als im Osten

Abb. 11:
Durchschnittliche Zahl
der Mitarbeiter und
Vollzeitäquivalente in
der Wirtschafts- und
Clusterförderung; Diffe-
renzierung nach Ein-
wohnerzahl



lifu
Deutsches Institut
für Urbanistik

Abb. 12:
Durchschnittliche Zahl
der Mitarbeiter und
Vollzeitäquivalente in
der Wirtschafts- und
Clusterförderung; Diffe-
renzierung nach Regio-
nen



lifu
Deutsches Institut
für Urbanistik

5.4 Themen der kommunalen Wirtschafts- förderung

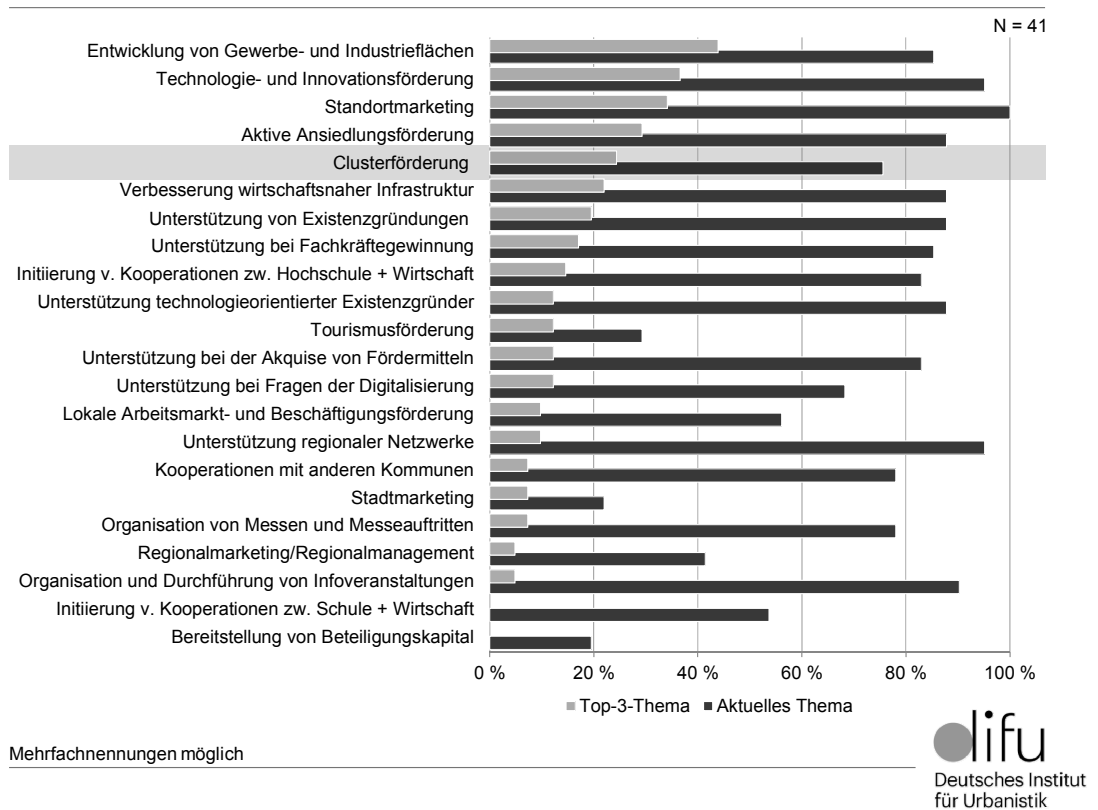
Die Befragung sollte klären, mit welchen Themen sich die kommunale Wirtschaftsförderung in ihrer täglichen Arbeit auseinandersetzt. In einem ersten Schritt konnten die Wirtschaftsförderungsstellen alle von ihnen bearbeiteten Themen auswählen. In einem zweiten Schritt musste dann eine Priorisierung erfolgen, und es durften nur noch die drei wichtigsten Themen genannt werden. Hierdurch lassen sich die Kerntätigkeiten der kommunalen Wirtschaftsförderung verdeutlichen.

Kommunale Wirtschaftsförderungsstellen nannten in der Befragung eine Vielzahl an Themen, die Teil ihrer täglichen Arbeit sind. Standortmarketing wurde dabei von allen Wirtschaftsförderungsstellen (d.h. 100 %), als aktuel-

Clusterförderung ist für 76 % der Wirtschaftsförderungsstellen noch immer ein aktuelles Thema

les Thema beschrieben. Dahinter folgen mit jeweils 95 % die Technologie- und Innovationsförderung sowie die Unterstützung regionaler Netzwerke. Sobald nur noch die drei wichtigsten Themen genannt werden durften, ändert sich dieses Bild. Spitzenreiter ist die Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen mit 43 %. Zwar wird das Thema von „nur“ 85 % der Wirtschaftsförderungsstellen bearbeitet. Hiervon misst jedoch jede Zweite dem Thema eine besonders große Bedeutung bei. Dahinter folgen die Technologie- und Innovationsförderung mit 37 % und das Standortmarketing mit 34 % (siehe Abb. 13). Wie in der Befragung im Jahr 2008 haben weder die Einwohnerzahl noch die regionale Verteilung einen systematischen Einfluss auf die bearbeiteten Themen.

Abb. 13:
Themen der kommunalen Wirtschaftsförderung

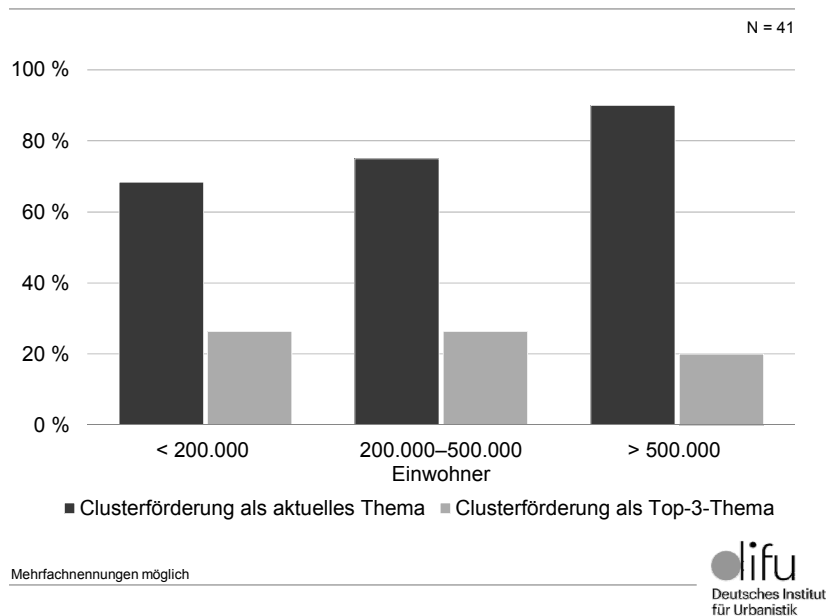


Von besonderem Interesse ist die Frage, welche Rolle die Clusterförderung für die kommunale Wirtschaftsförderung einnimmt.¹³ 76 % der kommunalen Wirtschaftsförderungsstellen bezeichnen Clusterförderung als Teil ihres Aufgabengebiets. In 24 % der Kommunen gehört die Clusterförderung sogar zu den drei wichtigsten Aufgaben. Diese Zahlen belegen die grundsätzlich anhaltende Bedeutung clusterpolitischer Maßnahmen auf der kommunalen Ebene.

13 Die Begriffe „Clusterförderung“ und „Clusterpolitik“ werden im Rahmen des Berichts simultan verwendet (siehe Kapitel 3.1). Clusterförderung umfasst also clusterpolitische Maßnahmen auf kommunaler Ebene.

Dies gilt vor allem für sehr große Städte: 90 % aller Städte ab 500.000 Einwohnern bezeichnen Clusterförderung als eines ihrer aktuellen Aufgabengebiete. In den Städten bis 200.000 und jenen bis 500.000 Einwohnern sind es immerhin 68 % bzw. 75 % (siehe Abb. 14). Zwischen Ost- und Westdeutschland bestehen in dieser Frage hingegen keine nennenswerten Unterschiede.

Abb. 14:
Clusterförderung als
Thema in der kommunalen
Wirtschaftsförderung;
Differenzierung
nach Einwohnerzahlen



Verglichen mit den Ergebnissen der Kommunalbefragung im Jahr 2008 existieren Hinweise auf einen leichten Bedeutungsrückgang clusterpolitischer Maßnahmen für die kommunale Wirtschaftsförderung. Bei der Vorgabe nahezu identischer Themenfelder bezeichneten damals 91 % (gegenüber derzeit 76 %) Clusterförderung als aktuelles Thema. 38 % (gegenüber aktuell 24 %) bezeichneten Clusterförderung sogar als eines der drei zentralen Themen. Dieser Rückgang könnte zum einen als Zeichen einer wachsenden Skepsis gegenüber der Wirksamkeit clusterpolitischer Maßnahmen auf kommunaler Ebene interpretiert werden. Zum anderen könnte dieses Ergebnis jedoch auch darauf hindeuten, dass die Grenzen zwischen clusterpolitischen Maßnahmen und solchen der „klassischen Wirtschaftsförderung“ zunehmend verschwimmen und diese daher nicht mehr automatisch der Clusterförderung zugeschrieben werden. So sind Themen wie Technologie- und Innovationsförderung, Standortmarketing, Ansiedlungsförderung oder Unterstützung von Existenzgründungen eng mit Maßnahmen der Clusterförderung verbunden.

Ein Vergleich mit den Ergebnissen der Kommunalbefragung aus dem Jahr 2008 deutet auf einen leichten Rückgang der Bedeutung von Clusterförderung hin

5.5 Clusterförderung auf kommunaler Ebene

Clusterstrategien

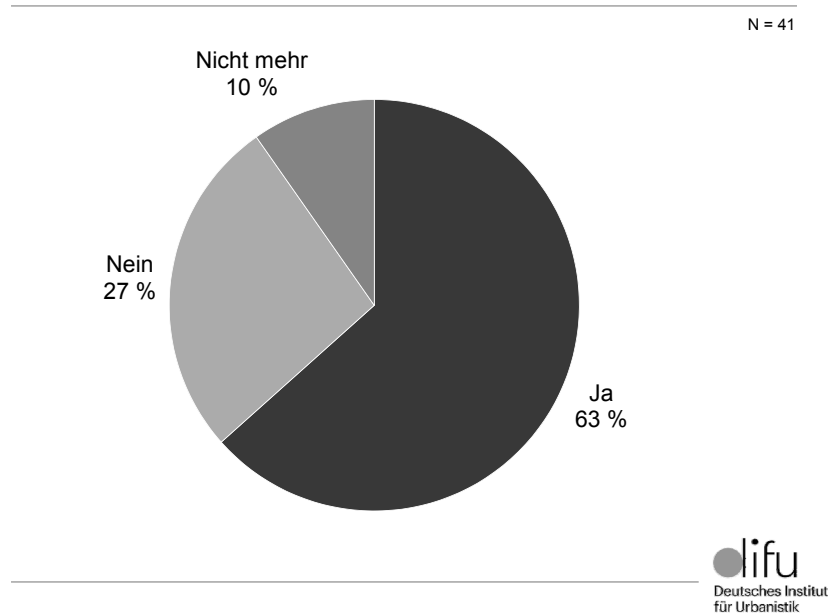
Als Clusterstrategie wird eine übergeordnete und abgestimmte Strategie zur Entwicklung und Förderung von Clustern in bestimmten Branchen oder zu bestimmten branchenübergreifenden Themen bezeichnet. Innerhalb der Kommunalbefragung wurde abgefragt, ob und seit wann eine solche Strategie in der jeweiligen Stadt vorliegt.

63 % der Wirtschaftsförderungsstellen verfolgen eine übergeordnete Clusterstrategie

63 % der Wirtschaftsförderungsstellen geben an, eine solche übergeordnete Strategie zu verfolgen, 27 % verfolgen keine Clusterstrategie, 10 % der

Kommunen haben ihre Clusterstrategie in den letzten Jahren verworfen (siehe Abb. 15). Im Rahmen der Kommunalbefragung im Jahr 2008 gaben noch 80 % der Wirtschaftsförderungsstellen an, dass in ihrer Stadt eine übergeordnete Clusterstrategie verfolgt wird. Wie schon für die Themenabfrage in Kapitel 5.4 zeigen sich also auch hier Hinweise auf einen leichten Bedeutungsverlust der Clusterförderung auf kommunaler Ebene.

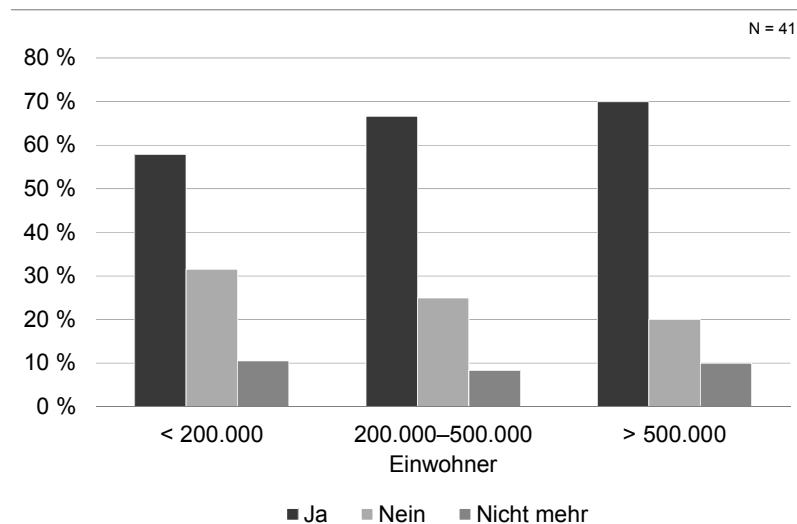
Abb. 15:
Kommunen mit übergeordneter Clusterstrategie



Je größer die Stadt, desto häufiger wird einer übergeordneten Clusterstrategie nachgegangen. Während in Städten bis 200.000 Einwohner nur 58 % eine Clusterstrategie verfolgen, sind es in Städten bis 500.000 Einwohner bereits 67 % und in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern 70 % (siehe Abb. 16).

Übergeordnete Clusterstrategien werden insbesondere in größeren Städten verfolgt

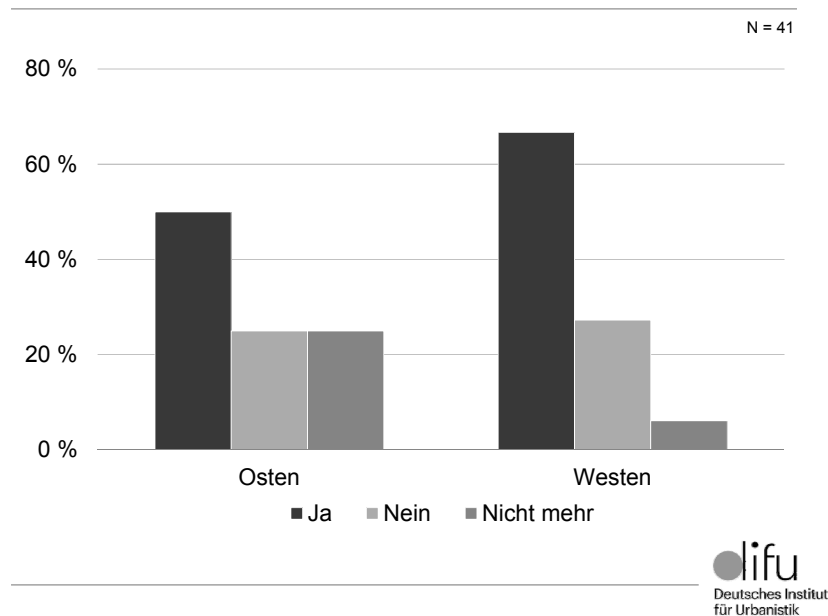
Abb. 16:
Kommunen mit übergeordneter Clusterstrategie; Differenzierung nach Einwohnerzahl



Auch regionale Unterschiede spielen für die Verfolgung von Clusterstrategien eine Rolle. Während 67 % aller Wirtschaftsförderungsstellen in den al-

ten Bundesländern eine Clusterstrategie verfolgen, sind es in den neuen Ländern lediglich 50 % (siehe Abb. 17).

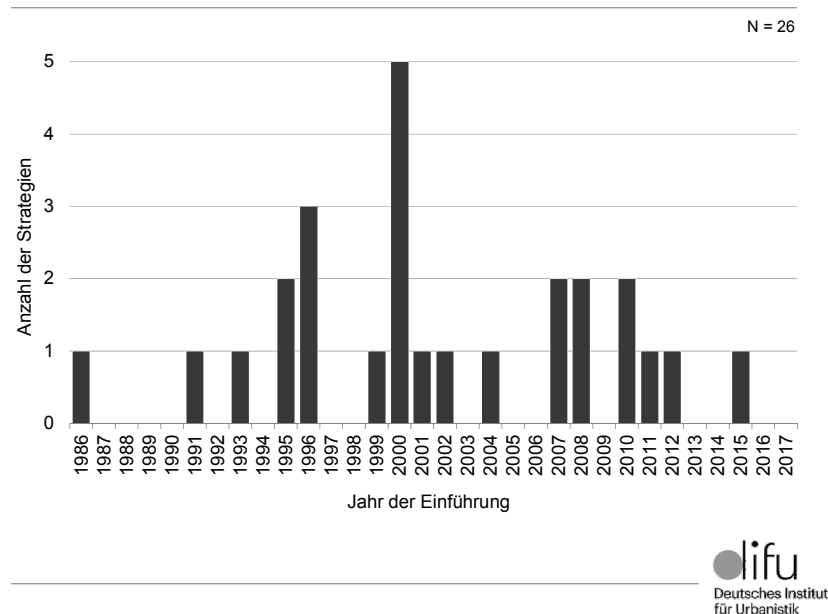
Abb. 17:
Kommunen mit übergeordneter Clusterstrategie; Differenzierung nach Regionen



Clusterstrategien existieren in den jeweiligen Städten im Schnitt seit 14 Jahren. Die meisten kommunalen Clusterstrategien (insgesamt 5) entstanden im Jahr 2000. Aus einer Stadt wurde berichtet, dass die aktuelle Clusterstrategie bereits seit dem Jahr 1986, also seit über 30 Jahren, besteht. Die „jüngste“ Clusterstrategie entstand hingegen erst im Jahr 2015 (siehe Abb. 18).

Die meisten Clusterstrategien entstanden um das Jahr 2000

Abb. 18:
Zahl der Clusterstrategien nach Einführungsjahr



Die Verfolgung einer Clusterstrategie hat dabei auch Einfluss auf die Zusammensetzung der Mitarbeiterschaft in der kommunalen Wirtschaftsförderung. Städte, die eine Clusterstrategie verfolgen, beschäftigen im Schnitt 3,86 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Fragen der Clusterförderung. In Städten ohne Clusterstrategie beträgt die durchschnittliche Mitarbeiterzahl in der Clusterförderung lediglich 1,27.

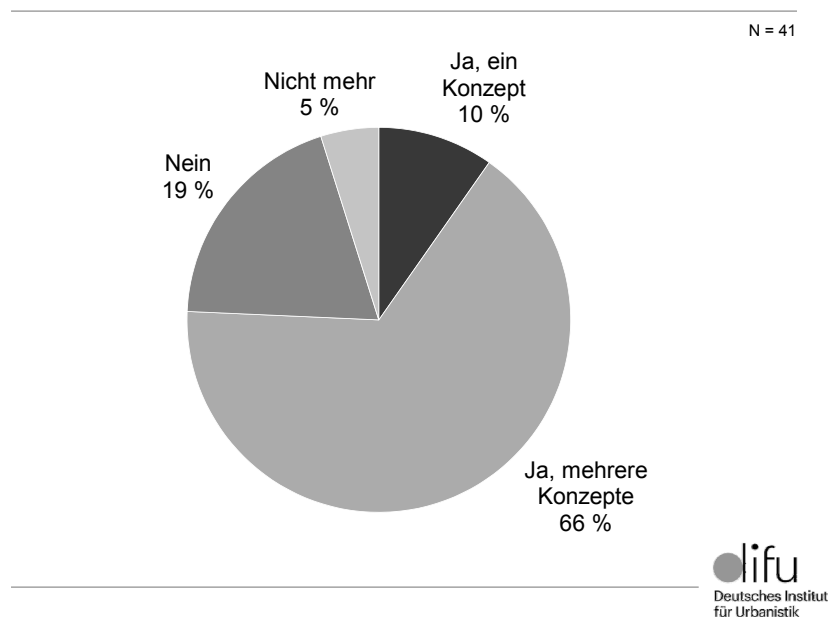
Clusterkonzepte

Ein Clusterkonzept beschreibt das Maßnahmenbündel, mit dem ein Cluster in einer bestimmten Branche bzw. zu einem bestimmten Thema gefördert wird. Dabei kann es innerhalb einer Kommune ein einheitliches Clusterkonzept für alle Branchen bzw. Themen geben. In diesem Fall werden alle angesiedelten Cluster durch dieselben Maßnahmen unterstützt. Es können jedoch auch unterschiedliche Clusterkonzepte vorliegen, d.h., die angesiedelten Cluster erhalten eine Förderung durch individuelle Maßnahmen. Einzelne Clusterkonzepte können auch ohne übergeordnete und abgestimmte Clusterstrategie vorliegen.

In 76 % aller Städte werden Clusterkonzepte zur Unterstützung einzelner Branchen und Themen angewandt

Nur 10 % der Wirtschaftsförderungsstellen nutzen ein einheitliches Clusterkonzept für alle Branchen bzw. Themen, 66 % nutzen je nach Branche bzw. Thema unterschiedliche Konzepte. Somit werden in 76 % der Kommunen clusterpolitische Maßnahmen verfolgt (siehe Abb. 19).¹⁴ Dieser Wert liegt nur minimal unter dem Wert aus dem Jahr 2008; damals waren Clusterkonzepte in 81 % der deutschen Großstädte angewandt worden. Für die Nutzung von Clusterkonzepten ist der Rückgang also deutlich geringer als für die Nutzung übergeordneter Clusterstrategien. Dies könnte darauf hindeuten, dass sich die vereinzelte Skepsis nicht gegen die Maßnahmen, sondern gegen die grundlegende Planbarkeit der Clusterförderung richtet.

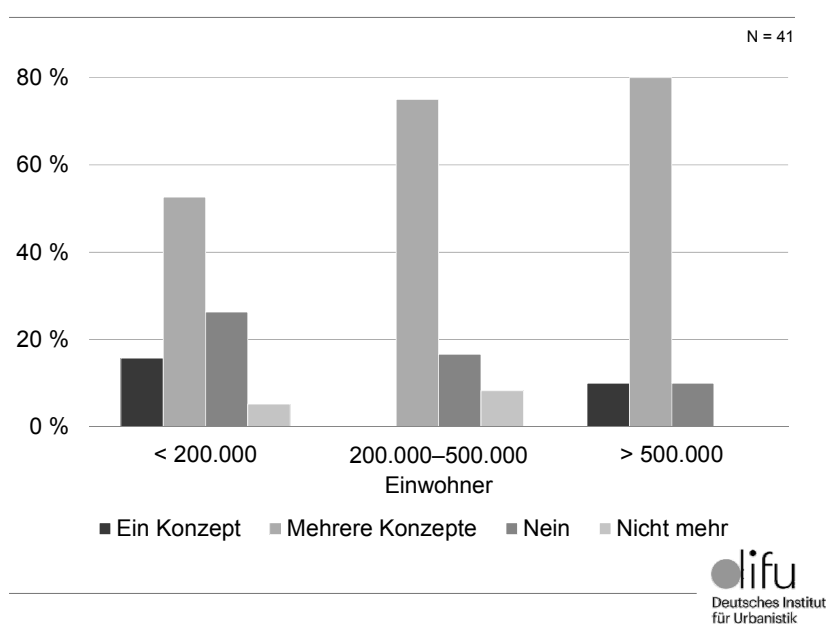
Abb. 19:
Kommunen mit Clusterkonzepten



Wie Clusterstrategien haben auch Clusterkonzepte eine besondere Bedeutung in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern: Dort nutzen 90 % der Wirtschaftsförderungsstellen ein (oder mehrere) Clusterkonzept(e). In Städten bis 200.000 Einwohnern liegt der Anteil bei 69 %, in Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 200.000 und 500.000 liegt der Anteil bereits bei 75 % (siehe Abb. 20).

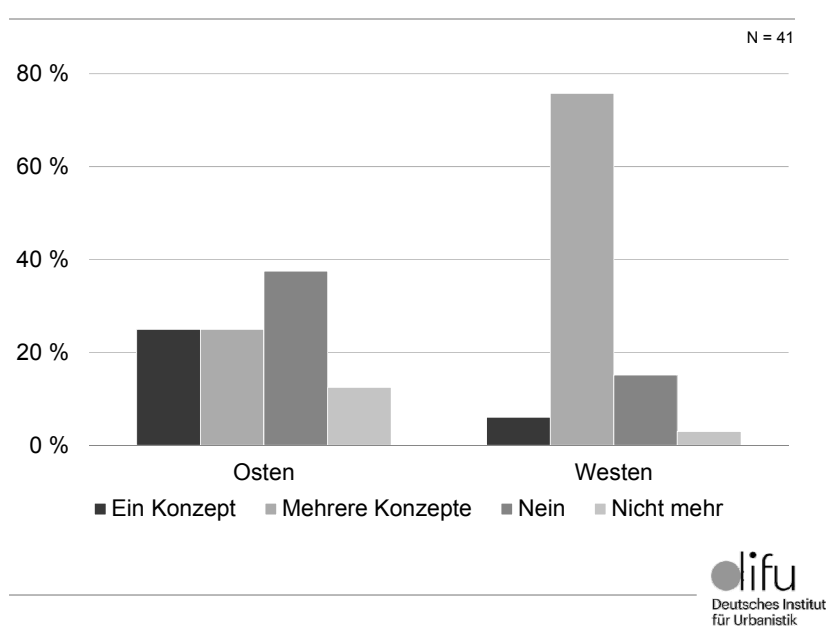
14 Dieser Wert deckt sich mit der Themenabfrage in Kapitel 5.4.

Abb. 20:
Kommunen mit Cluster-
konzepten; Differenzie-
rung nach Einwohner-
zahl



Genau wie für die Verfolgung von Clusterstrategien spielt auch für die Nutzung von Clusterkonzepten die regionale Lage eine Rolle. Während Clusterkonzepte von lediglich 50 % der Städte in den neuen Bundesländern angewandt werden, sind es in den alten Bundesländern 81 % (siehe Abb. 21).

Abb. 21:
Kommunen mit Cluster-
konzepten; Differenzie-
rung nach Regionen



Geförderte Branchen und Themen

Für die kommunale Wirtschaftsförderung dienen Cluster auch zur Herausstellung regionaler Stärken und zur Bildung von Alleinstellungsmerkmalen. Die Kommunalbefragung sollte daher auch einen Überblick über die geförderten Branchen bzw. Themen liefern und aufzeigen, welche Cluster überhaupt noch als Alleinstellungsmerkmal dienen können. Hierzu wurden im Fragebogen unterschiedliche Branchen und Themen vorgegeben und ins-

In vielen Branchen eignen sich Cluster nicht mehr als Alleinstellungsmerkmal für die Kommune

besondere drei Aspekte abgefragt:¹⁵ Welche Branchen bzw. Themen sind besonders stark in der Stadt vertreten?¹⁶ Welche Branchen bzw. Themen werden durch ein Clusterkonzept unterstützt? Für welche Branchen bzw. Themen existiert eine Clusterinitiative?¹⁷

Bestimmte Branchen und Themen, die eine besondere Bedeutung für die gesamte Volkswirtschaft haben, spiegeln sich sinnvollerweise auch in Clustern¹⁸ wider: Die IuK-Branche ist in 78 % der Städte stark vertreten. In 73 % der Städte existiert eine besonders hohe Konzentration des Maschinenbaus und der Produktionstechnik. Auch die Kreativ- und Gesundheitswirtschaft werden von jeweils 68 % der Kommunen als stark vertreten eingeschätzt. Die Antworten zeigen, dass sich zahlreiche Branchen und Themen nicht mehr zur Herausbildung von Alleinstellungsmerkmalen eignen. Die Branchen Chemie (12 %), Finanzwirtschaft (17 %), Luft- und Raumfahrt (22 %) und Ernährung (27 %) werden hingegen relativ selten als „stark vertreten“ bezeichnet (siehe Abb. 22).

Die durch Clusterkonzepte geförderten Branchen bzw. Themen sind in 97 % der Fälle auch stark in der Stadt vertreten. Dies zeigt, dass die Wirtschaftsförderungsstellen bei ihrer Clusterförderung auf vorhandene Stärken setzen. Die IuK-Branche wird von 39 % der Kommunen durch ein Clusterkonzept gefördert. Dahinter folgen die Gesundheitswirtschaft sowie die Energie- und Umweltwirtschaft, für die in jeweils 29 % der Kommunen ein Clusterkonzept existiert. Für die Luft- und Raumfahrt liegt hingegen nur in 7 %, für die Chemie-Branche nur in 2 % der Städte ein Clusterkonzept vor. Die Finanzwirtschaft wird in keiner Stadt durch ein entsprechendes Clusterkonzept unterstützt. Somit zeigt sich: Clusterkonzepte sind weiterhin vor allem auf produktions- und technologieorientierte Wirtschaftsbereiche und weniger auf Dienstleistungsbereiche ausgerichtet (siehe Abb. 22).

Auch die Existenz einer Clusterinitiative dient für viele Branchen und Themen nicht mehr als Alleinstellungsmerkmal. So berichten 53 % aller Kommunen über die Existenz einer Clusterinitiative in der IuK-Branche. Auch für die Gesundheitswirtschaft und die Automotive-Branche geben 34 % der Kommunen an, dass die jeweiligen Akteure innerhalb einer Clusterinitiative organisiert sind. Clusterinitiativen für die Logistik-Branche und die Kreativwirtschaft liegen immerhin in 32 % aller Kommunen vor (siehe Abb. 22).

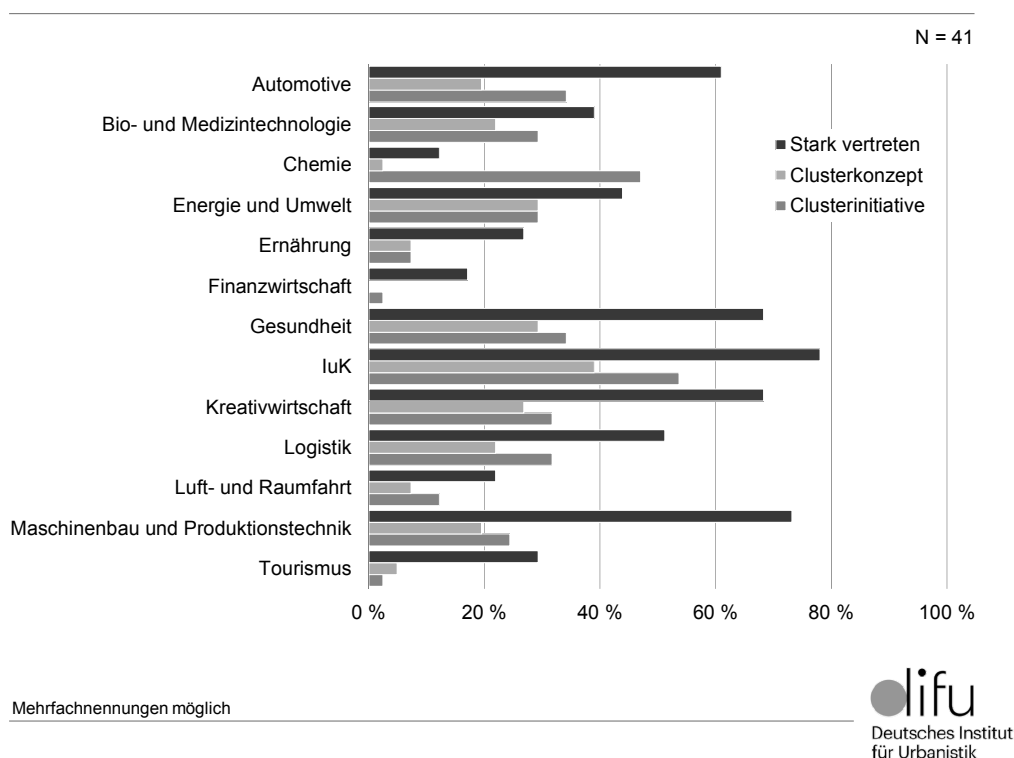
15 Neben den vorgegebenen Branchen bzw. Themen konnten die teilnehmenden Wirtschaftsförderungsstellen auch eigene Branchen bzw. Themen nennen. Diese Option wurde allerdings nur selten wahrgenommen.

16 Die Branchen, die im Fragebogen genannt wurden, sind in Abb. 22 teilweise zusammengefasst. Hierbei handelt es sich um die Branchen Energie und Umwelt, Bio- und Medizintechnologie sowie die Branchen Maschinenbau und Produktionstechnik.

17 Zusätzlich wurde abgefragt, ob die jeweiligen Clusterinitiativen mit einer eigenen Geschäftsstelle, einem eigenen Management und einem eigenen Budget ausgestattet sind.

18 Der Begriff „Cluster“ trifft hier nicht unbedingt zu. Es wurde lediglich abgefragt, ob die jeweiligen Branchen bzw. Themen besonders stark in der Stadt vertreten sind.

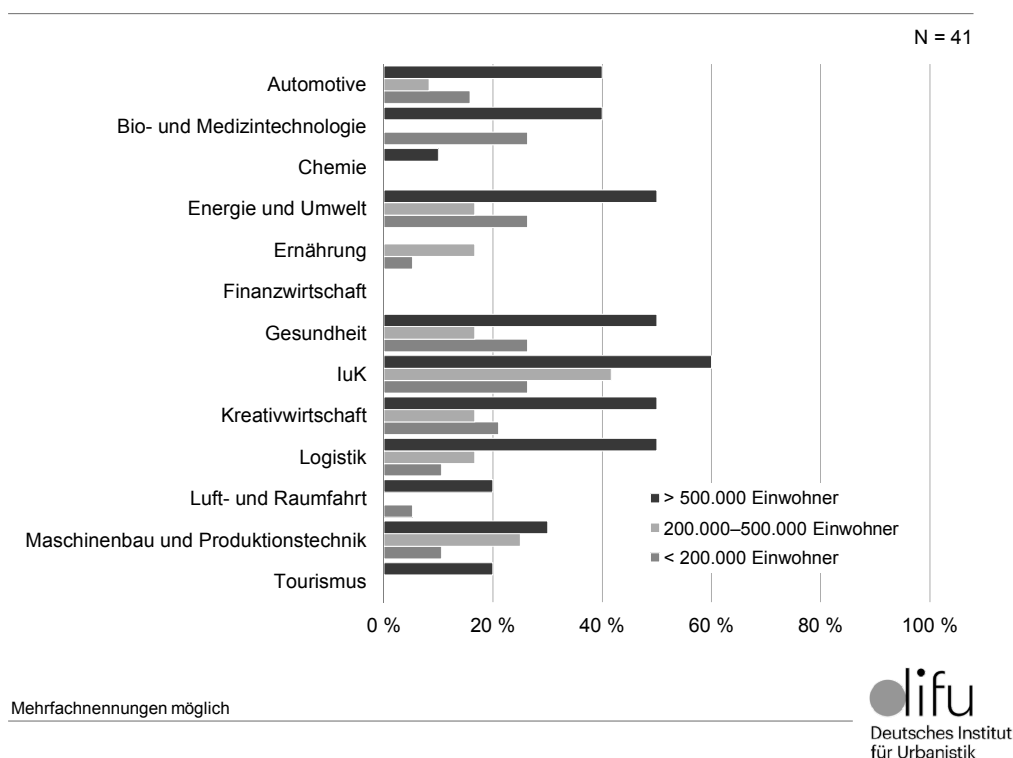
Abb. 22:
Stark vertretene Branchen bzw. Themen,
Clusterkonzepte und
Clusterinitiativen



Hinsichtlich der Förderung bestimmter Branchen und Themen durch Clusterkonzepte zeigt sich, dass bestimmte Branchen in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern besonders häufig durch Clusterkonzepte unterstützt werden. Lediglich die Ernährungsbranche wird tendenziell eher in kleineren Städten durch Clusterkonzepte gefördert (siehe Abb. 23).

Um die Ausgestaltung von Clusterinitiativen zu überprüfen, wurde auch abgefragt, ob diese über ein eigenes Management, eine eigene Geschäftsstelle und ein eigenes Budget verfügen. Über ein eigenes Management verfügen dabei 83 % aller Clusterinitiativen. Ein eigenes Budget und eine eigene Geschäftsstelle besitzen 77 % bzw. 81 % der Clusterinitiativen.

Abb. 23:
Förderung durch Clusterkonzepte (Differenzierung nach Einwohnerzahl)



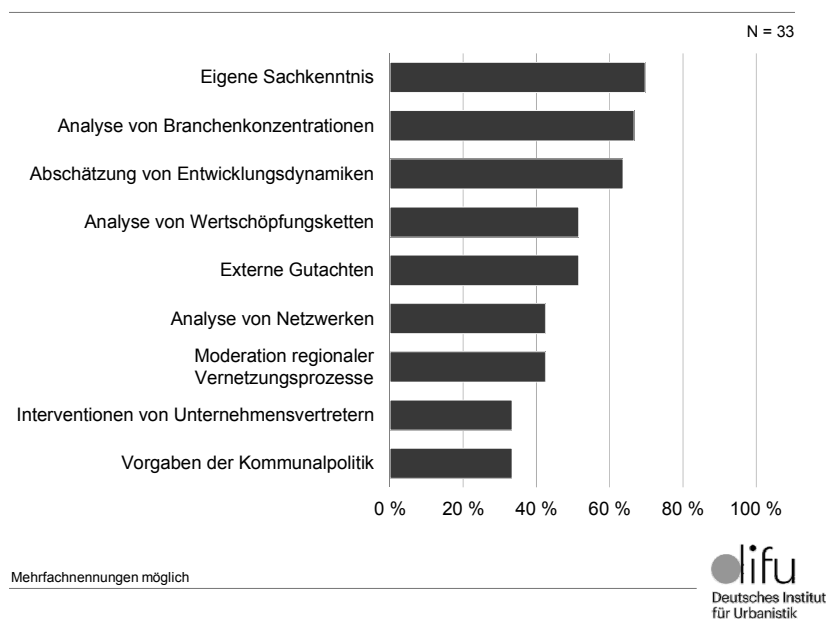
Identifikation von Branchen bzw. Themen für Clusterkonzepte

Wie in Kapitel 3.3.1 beschrieben, sollte Clusterförderung auf vorhandenen regionalen Stärken aufbauen, die zunächst identifiziert werden müssen. In diesem Zusammenhang wurden entsprechende Maßnahmen und Einflussgrößen vorgestellt, die in der Kommunalbefragung zur Auswahl standen. Diese lassen sich grundsätzlich in drei Kategorien einteilen: Subjektive Einschätzungen und Erfahrungen, objektive Kriterien und externe Einflussgrößen.

In den meisten Fällen nutzen die kommunalen Wirtschaftsförderungsstellen ein Portfolio dieser Maßnahmen, um Branchen bzw. Themen für Clusterkonzepte auszuwählen. Subjektive Einschätzungen und Erfahrungen spielen dabei genauso eine Rolle wie objektiv messbare Kriterien. 70 % der Wirtschaftsförderungsstellen, die zur Branchen- bzw. Themenidentifikation eine Angabe machten, beziehen ihre eigene Sachkenntnis in die Entscheidung ein. 64 % ergänzen diese Sachkenntnis mit Einschätzungen zu potenziellen Entwicklungsdynamiken. Auch die Erfahrungen aus regionalen Vernetzungsprozessen spielen in 42 % der Kommunen eine Rolle. Diese Erfahrungen und subjektiven Einschätzungen werden durch eine Reihe objektiver Kriterien ergänzt. Hierzu zählen die Analyse von Branchenkonzentrationen (67 %), die Analyse von Wertschöpfungsketten (52 %), externe Gutachten (52 %) sowie die Analyse von Netzwerken (42 %). In jeweils 33 % der Kommunen wird die Branchen- bzw. Themenauswahl für Clusterkonzepte auch durch externe Faktoren wie die Intervention von Unternehmensvertretern und durch Vorgaben der Kommunalpolitik beeinflusst (siehe Abb. 24).

Die meisten Wirtschaftsförderungsstellen nutzen ein Portfolio unterschiedlicher Methoden, um regionale Stärken zu ermitteln

Abb. 24:
Maßnahmen zur Identifikation von Branchen bzw. Themen für Clusterkonzepte



Die Stadtgröße hat auf die Auswahl der Maßnahmen keinen systematischen Einfluss. Objektive Kriterien werden inzwischen in Städten aller Größenklassen in die Entscheidungsfindung einbezogen. Auffällig ist jedoch, dass mit der Stadtgröße der Einfluss der Kommunalpolitik zunimmt. Während nur 21 % der Städte bis 200.000 Einwohner von einer Einflussnahme der Kommunalpolitik berichteten, waren es bei den Städten ab 500.000 Einwohnern 67 %.

Die Kommunalbefragung aus dem Jahr 2008 zeigte ähnliche Ergebnisse hinsichtlich der genutzten Maßnahmen zur Identifikation von Branchen und Themen. Allerdings zogen damals noch 70 % aller Wirtschaftsförderungsstellen externe Gutachten heran (gegenüber aktuell 52 %). Dafür war die Analyse von Wertschöpfungsketten und Branchenkonzentrationen mit 34 % bzw. 36 % (gegenüber aktuell 52 % und 67 %) weitaus weniger üblich. Diese Veränderung könnte dafür sprechen, dass kommunale Wirtschaftsförderungen inzwischen über die notwendigen Kompetenzen verfügen, diese Analysen selbst durchzuführen, und daher keine externen Gutachten mehr einsetzen müssen.

Erfolgskontrolle clusterpolitischer Maßnahmen

Methoden zur Erfolgsmessung clusterpolitischer Maßnahmen sind Thema von Kapitel 3.3.3. Grundsätzlich ist die Durchführung solcher Erfolgskontrollen zu begrüßen, da sie einen Eindruck von der Wirksamkeit clusterpolitischer Maßnahmen vermitteln. Allerdings sind diese Messungen mit zahlreichen methodischen Schwierigkeiten verbunden, die ihre Aussagekraft einschränken. Die Kommunalbefragung sollte deshalb zeigen, in wie vielen Kommunen eine solche Erfolgskontrolle stattfindet und welche der in Kapitel 3.3.3 vorgestellten Instrumente hierzu eingesetzt werden.

In 72 % aller Kommunen werden Erfolgskontrollen clusterpolitischer Maßnahmen durchgeführt

Die Frage nach der Durchführung von Erfolgskontrollen clusterpolitischer Maßnahmen wurde von Wirtschaftsförderungsstellen in 32 Kommunen beantwortet. 72 % der Kommunen gaben an, solche Messungen durchzuführen, 28 % der Kommunen führen hingegen keine Erfolgskontrollen ihrer clusterpolitischen Maßnahmen durch (siehe Abb. 25). Im Vergleich zur Kommunalbefragung im Jahr 2008 – damals wurden in 70 % der Kommunen Erfolgskontrollen durchgeführt – haben sich keine signifikanten Ände-

rungen ergeben. Auch in Bezug auf die Stadtgröße unterschieden sich die Ergebnisse nur geringfügig.

Abb. 25:
Durchführung von Erfolgskontrollen clusterpolitischer Maßnahmen

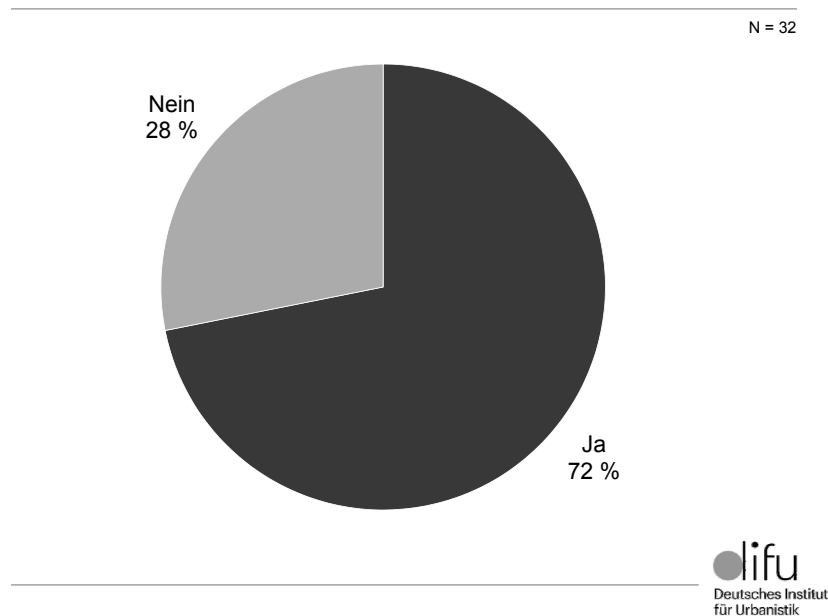
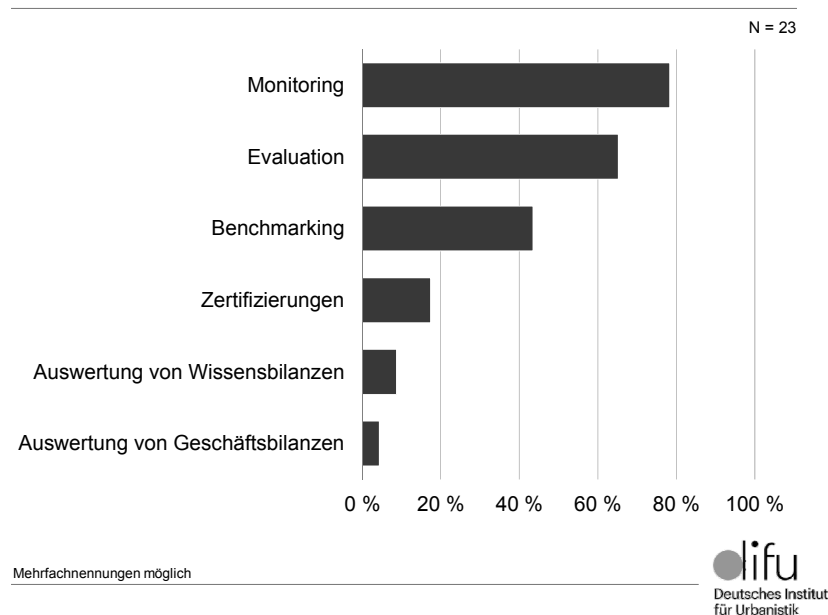


Abb. 26:
Instrumente zur Erfolgskontrolle clusterpolitischer Maßnahmen



Im Rahmen der Erfolgskontrolle werden in der Regel mehrere Maßnahmen eingesetzt. 78 % der Kommunen nutzen mit dem Monitoring eine kontinuierliche datengestützte Beurteilung, 65 % verwenden turnusmäßige Beurteilungen (Evaluationen), 43 % der Kommunen ziehen eine Gegenüberstellung mit der Entwicklung vergleichbarer Cluster bzw. Clusterinitiativen (Benchmarking) heran.¹⁹ Die Überprüfung von Zertifizierungen (17 %), die Auswertung von Wissensbilanzen (9 %) und die Auswertung von Geschäftsbilanzen (4 %) werden nur von einer kleinen Anzahl von Kommunen genutzt.

¹⁹ Ein solcher Benchmarking-Prozess kann allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Während Clusterentwicklungen vor allem in größeren Städten anhand festgelegter Indikatoren (wie Beschäftigtenzahl, Patentanmeldungen und Wirtschaftsleistung) überprüft und verglichen werden, findet in kleineren Städten oftmals nur ein eher oberflächlicher Vergleich statt. Es ist also unklar, ob in den entsprechenden Kommunen tat-

tung von Wissensbilanzen (9 %) und die Auswertung von Geschäftsbilanzen (4 %) spielen hingegen eine eher untergeordnete Rolle für die Erfolgsmessung clusterpolitischer Maßnahmen (siehe Abb. 26).

Initiierung von Clusterinitiativen

Clusterinitiativen beschreiben den institutionellen Rahmen, in dem sich die Koordination und Außendarstellung der Akteure im Cluster vollzieht. Mit der Gründung von Clusterinitiativen können Austauschprozesse und gemeinsame Projektvorhaben deutlich effizienter organisiert und koordiniert werden. Durch die Kommunalbefragung sollte festgestellt werden, welche Akteure die Gründung solcher Clusterinitiativen in der Vergangenheit maßgeblich vorangetrieben haben. Die Befragten konnten hierzu zunächst alle beteiligten Akteure nennen, mussten sich in einem zweiten Schritt jedoch für die besonders maßgeblichen Akteure entscheiden.

Die kommunalen Wirtschaftsförderungen sind die treibende Kraft bei der Gründung von Clusterinitiativen

Wurde ausschließlich nach den grundsätzlich beteiligten Akteuren gefragt, so sticht kein Akteur besonders hervor. Am häufigsten wurden in diesem Fall genannt: kleine und mittlere Unternehmen mit 91 %, die kommunale Wirtschaftsförderung mit 84 % und Hochschulen mit 81 %. Die breite Fächerung der beteiligten Akteure ist darauf zurückzuführen, dass die meisten Clusterinitiativen aus Kooperationen verschiedener Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und öffentlicher Hand hervorgehen.

Sobald sich die Befragten auf die maßgeblichen Akteure für die Gründung von Clusterinitiativen beschränken mussten, sticht die kommunale Wirtschaftsförderung als zentraler Akteur heraus. Sie wurde von 66 % der Kommunen als Hauptinitiator von Clusterinitiativen beschrieben und belegt damit bei dieser Frage wie schon bei der Kommunalbefragung im Jahr 2008 die Spitzenposition.²⁰ Dahinter folgen die Kammern, die Bundes- bzw. Landespolitik und die Kommunalpolitik mit jeweils 16 %. Großunternehmen wurden hingegen von keiner Wirtschaftsförderungsstelle als Hauptinitiator für die Gründung von Clusterinitiativen beschrieben. Die Ergebnisse zeigen eindeutig, dass die Initiierung von Clusterinitiativen weiterhin vor allem von öffentlichen oder öffentlich geförderten Einrichtungen ausgeht. Das Zusammenfinden zu Clusterinitiativen konnte sich in den vergangenen Jahren also nicht zu einem sich selbstständig tragenden Prozess der wirtschaftlichen Akteure entwickeln. Allerdings muss an dieser Stelle auch angemerkt werden, dass sich die Befragung explizit an die kommunalen Wirtschaftsförderungsstellen richtete, was zu einer Verzerrung der Ergebnisse geführt haben könnte²¹ (siehe Abb. 27).

sächlich die Entwicklung bestimmter Kriterien sorgfältig überprüft oder nur die Entwicklung bestimmter Clusterinitiativen oberflächlich verglichen wurde.

20 In der Kommunalbefragung im Jahr 2008 wurde allerdings nach der Initiierung von Clusterprozessen und nicht nach der Initiierung von Clusterinitiativen gefragt.

21 Es besteht also die Gefahr, dass die Rolle der kommunalen Wirtschaftsförderung bei der Gründung von Clusterinitiativen tendenziell überschätzt wird.

Abb. 27:
(Haupt-)Initiatoren von
Clusterinitiativen

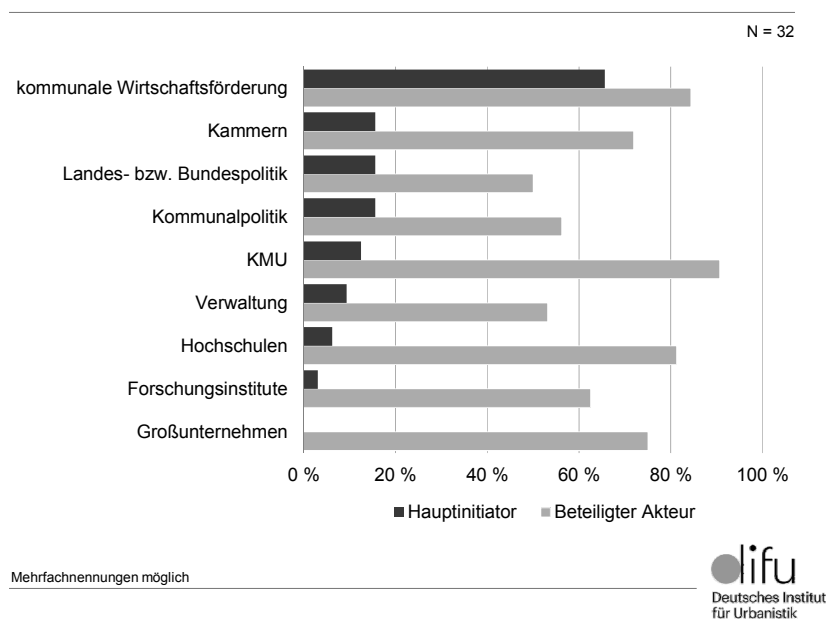
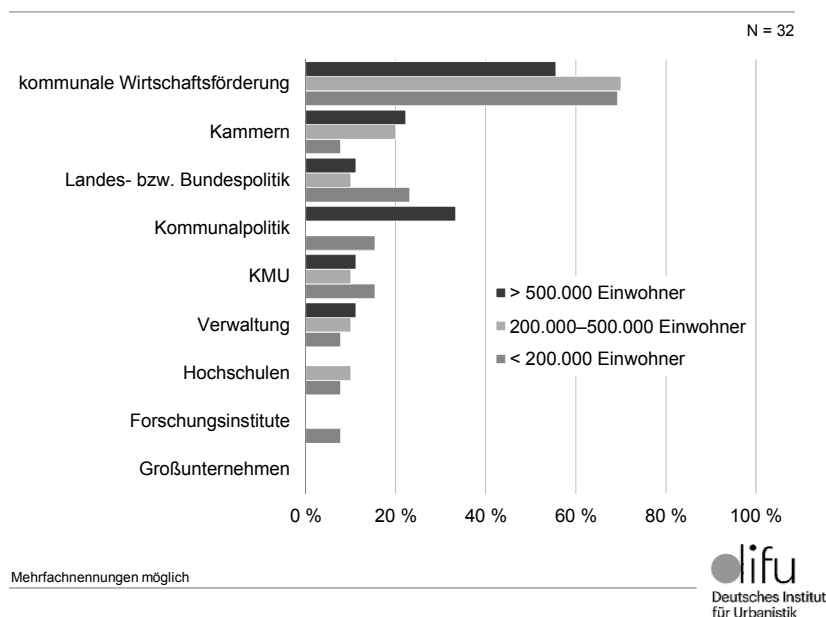


Abb. 28:
Hauptinitiatoren von
Clusterinitiativen; Diffe-
renzierung nach Ein-
wohnerzahl



Die Ergebnisse der Befragung zeigen zudem, dass in größeren Städten die Bedeutung der kommunalen Wirtschaftsförderung als Initiator für die Gründung von Clusterinitiativen tendenziell abnimmt. So wurde in Städten ab 500.000 Einwohnern die kommunale Wirtschaftsförderung nur in 56 % der Fälle als Hauptinitiator identifiziert. Dagegen wurde sie in Städten bis 500.000 Einwohner und in Städten bis 200.000 Einwohner in 70 % bzw. 69 % aller Fälle als Hauptinitiator genannt (siehe Abb. 28).

Instrumente zur Unterstützung von Clusterentwicklungen

Zahlreiche Instrumente zur Effizienzsteigerung von Clustern überschneiden sich mit den Instrumenten der „klassischen“ Wirtschaftsförderung. In der Kommunalbefragung konnten die Befragten zunächst alle eingesetzten Instrumente nennen, bevor sie sich in einem zweiten Schritt auf die drei wichtigsten Instrumente fokussieren mussten. Die Liste der vorgegebenen In-

Die am häufigsten verwendeten clusterpolitischen Instrumente zielen auf die Initiierung von Clusterprozessen

strumente deckt sich dabei größtenteils mit den in Kapitel 3.3.2 vorgestellten Instrumenten.²²

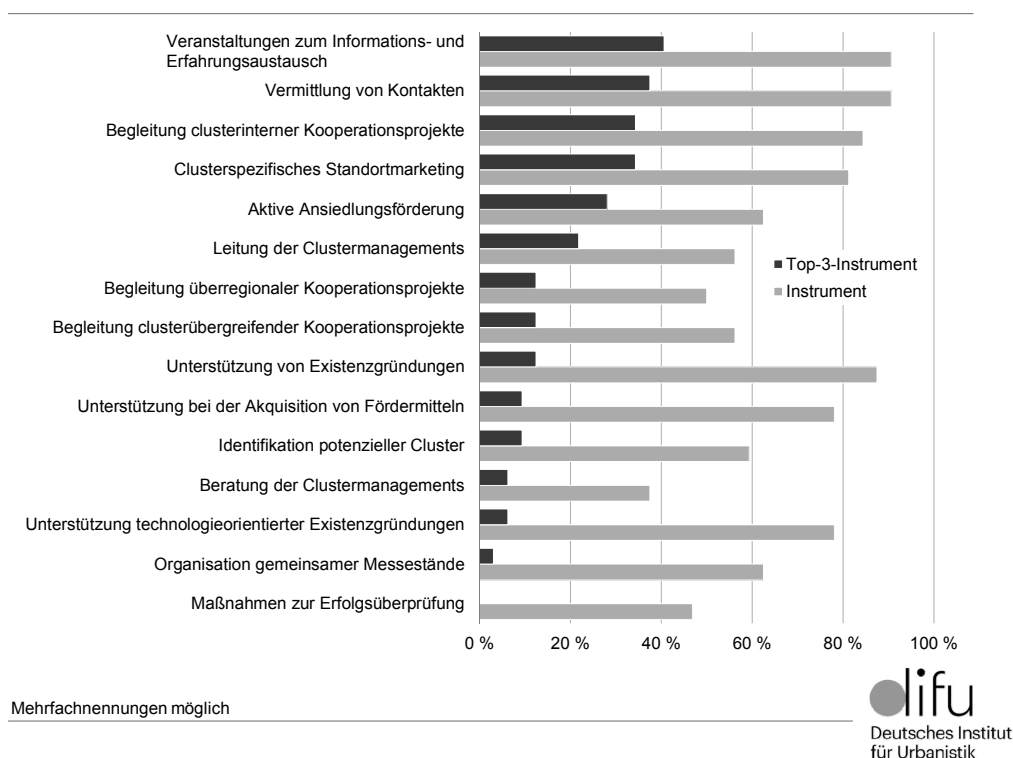
Die Überschneidung der klassischen Wirtschaftsförderung mit der Clusterförderung zeigt sich insbesondere in dem breiten Spektrum an genutzten Instrumenten. Jedes einzelne der im Fragebogen vorgegebenen Instrumente wird in mindestens 35 % der Kommunen genutzt. Am häufigsten wurden die Durchführung von Veranstaltungen zum Informations- und Erfahrungsaustausch und die Vermittlung von Kontakten genannt (jeweils 91 %). Dahinter folgen die Unterstützung von Existenzgründungen (88 %), die Begleitung clusterinterner Kooperationsprojekte (84 %) sowie das clusterspezifische Standortmarketing (81 %). Insbesondere die drei meistgenannten Instrumente sind dabei keinesfalls clusterspezifisch, sondern Bestandteil des Instrumentenkastens der „klassischen“ Wirtschaftsförderung. Die Stadtgröße hat nur bedingt Einfluss auf das Portfolio clusterpolitischer Instrumente. Allerdings zeigt sich, dass Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern ein deutlich breiteres Spektrum dieser Instrumente nutzen. So wird jedes einzelne Instrument der vorgegebenen Liste von mindestens 55 % dieser Städte eingesetzt.

Auch eine Priorisierung der clusterpolitischen Instrumente ändert diese Rangfolge nur minimal. Mit 41 % erhält immer noch die Durchführung von Veranstaltungen zum Informations- und Erfahrungsaustausch die meisten Nennungen. Dahinter liegen die Vermittlung von Kontakten (38 %), die Begleitung clusterinterner Kooperationsprojekte (34 %), das clusterspezifische Standortmarketing (34 %) und die aktive Ansiedlungsförderung (28 %) (siehe Abb. 29).

Auffällig ist, dass die am häufigsten genannten clusterpolitischen Instrumente in erster Linie die Initiierung von Clusterprozessen zum Ziel haben. Instrumente, die zur Unterstützung der Clustermanagements beitragen (z.B. Organisation von Messeständen, Beratung, Unterstützung bei der Akquise von Fördermitteln) haben hingegen eher geringere Bedeutung. Diese Beobachtung deckt sich mit den Einschätzungen aus den Experteninterviews in Kapitel 6.1. Auch hier werden die Hauptaufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung im Vermitteln von Kontakten, dem Schaffen von Möglichkeiten zum (branchenübergreifenden) Austausch und dem clusterspezifischen Standortmarketing gesehen. Diese Wünsche spiegeln sich also bereits in der Ausgestaltung der Clusterförderung durch die kommunale Wirtschaftsförderung wider. Somit zeigt sich, dass heutige Clustermanagements relativ unabhängig von der kommunalen Wirtschaftsförderung agieren.

²² Die Liste des Fragebogens wurde um die Optionen „Identifikation potenzieller Cluster“ und „Maßnahmen zur Erfolgsüberprüfung“ ergänzt.

Abb. 29:
Clusterpolitische Maßnahmen auf kommunaler Ebene



Ziele clusterpolitischer Instrumente

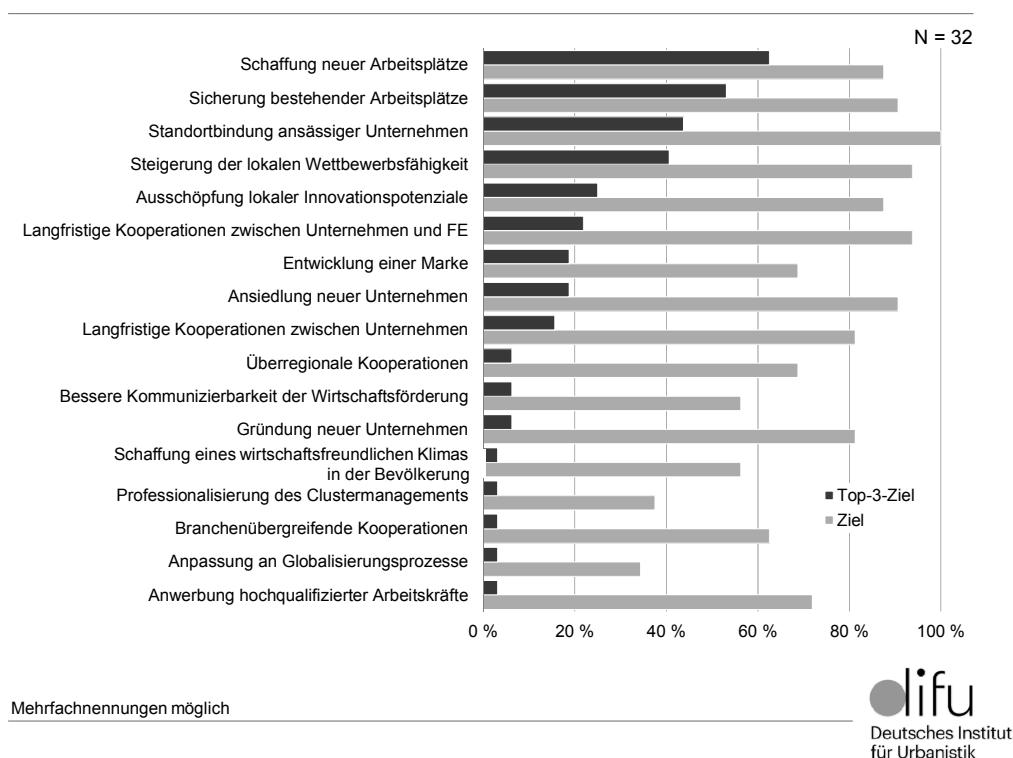
Clusterförderung kann mit zahlreichen Zielen verbunden sein. In der Kommunalbefragung konnten aus einer vorgegebenen Liste zunächst alle verfolgten Ziele ausgewählt werden. Anschließend mussten sich die Befragten auf die drei wichtigsten Ziele beschränken.

Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen sind die Kernziele kommunaler Clusterförderung

Insbesondere wenn keine Priorisierung vorgenommen werden musste, zeigt sich die Vielfalt an Zielen, welche die Wirtschaftsförderungsstellen mit Clusterförderung verbinden. Clusterförderung wird damit immer mehr zu einem Querschnittsthema der kommunalen Wirtschaftsförderung. So wurde in der Befragung jedes Einzelne der vorgegebenen Ziele von mindestens 38 % der Kommunen ausgewählt. Die Standortbindung ansässiger Unternehmen wurde sogar von allen Wirtschaftsförderungsstellen (d.h. 100 %) als Ziel genannt. Die Steigerung der lokalen Wettbewerbsfähigkeit sowie die Entstehung langfristiger Kooperationen zwischen ansässigen Unternehmen und Forschungseinrichtungen folgen mit jeweils 94 %.

Sobald die Befragten lediglich die drei wichtigsten Ziele auswählen durften, kommt es zu einer Änderung der Reihung. An der Spitzenposition liegt dann mit 63 % die Schaffung von Arbeitsplätzen, gefolgt von der Sicherung bestehender Arbeitsplätze mit 53 %. Die Standortbindung ansässiger Unternehmen erreicht 44 % (siehe Abb. 30). Die Ergebnisse zeigen jedoch auch, welchen Zielen bisher keine zentrale Bedeutung beigemessen wird. Die Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte steht dabei genauso im Hintergrund wie das Zustandekommen branchenübergreifender Kooperationen. Obwohl beide Aspekte beim Thema Clusterförderung in aller Munde sind, haben sie für die kommunalen Wirtschaftsförderungsstellen noch immer eine eher zweitrangige Bedeutung.

Abb. 30:
Ziele clusterpolitischer
Maßnahmen (Anteil der
Nennungen)



Zusätzlich wurde abgefragt, inwiefern die verfolgten Ziele von den jeweiligen Städten bereits erreicht wurden. Betrachtet man die drei Spitzenreiter der Top-3-Ziele, so sehen 33 % der Wirtschaftsförderungsstellen das Ziel, neue Arbeitsplätze zu schaffen, bereits als vollständig erreicht an. Das Ziel, bestehende Arbeitsplätze zu sichern, bewerten 22 % der betroffenen Wirtschaftsförderungsstellen als vollständig erreicht. Die höchste Zufriedenheit herrscht hinsichtlich des Ziels der Standortbindung ansässiger Unternehmen, das von 38 % der betroffenen Wirtschaftsförderungen als vollständig erreicht eingestuft wird. Andere Ziele wie die Anpassung an Globalisierungsprozesse oder die Anbahnung überregionaler Kooperationen wurden von keiner Wirtschaftsförderungsstelle als vollständig erreicht eingestuft. Insbesondere das Ziel der Anbahnung überregionaler Kooperationen könnte bei einer etwas höheren Priorität erreicht werden.

Die Tatsache, dass so viele Ziele mit Clusterförderung verbunden werden, ist durchaus kritisch zu sehen. Ohne eine sorgfältige Erfolgskontrolle können grundsätzlich alle positiven regionalwirtschaftlichen Entwicklungen der Clusterförderung zugeordnet werden. Dies führt dazu, dass die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen nicht ausreichend hinterfragt wird. In Kapitel 3.3.3 wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Ziele bestimmter clusterpolitischer Maßnahmen schon im Vorfeld eindeutig benannt werden sollten, um eine seriöse Erfolgsmessung durchführen zu können.

Finanzierung von Clusterinitiativen

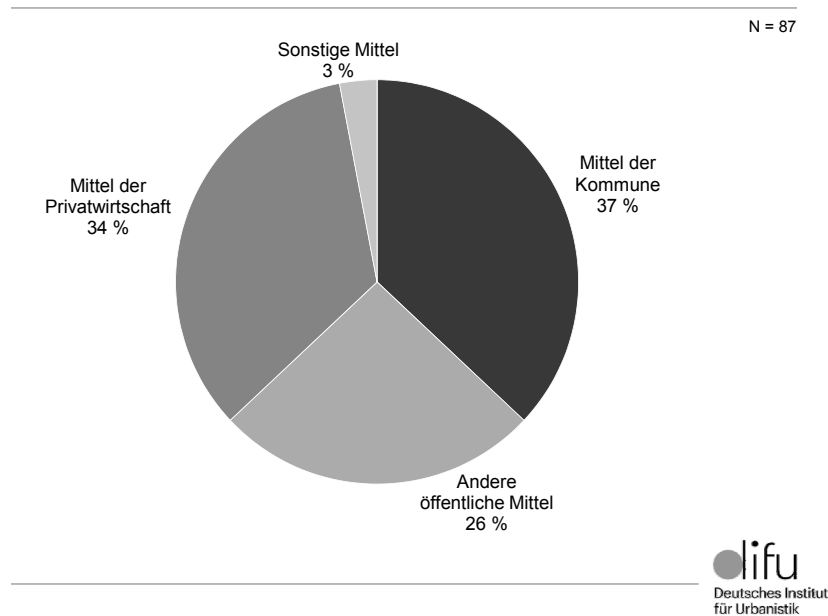
Die kommunale Wirtschaftsförderung ist zentraler Akteur, wenn es um die Initiierung von Clusterinitiativen geht. Eine andere Frage ist jedoch, von welcher Seite die Clusterinitiativen finanziert werden. In der Kommunalbefragung wurde daher auch die Finanzierungsstruktur der ansässigen Clusterinitiativen abgefragt.

Clusterinitiativen werden noch immer zu einem Großteil aus kommunalen und öffentlichen Mitteln finanziert

Die Wirtschaftsförderungsstellen machten Schätzungen zur Finanzierungsstruktur von insgesamt 87 Clusterinitiativen. Die genannten Initiativen wer-

den dabei im Durchschnitt zu 37 % durch kommunale Mittel, zu 26 % durch andere öffentliche Mittel (z.B. durch Fördergelder von EU, Bund und Ländern), zu 34 % durch Mittel der Privatwirtschaft und zu 3 % durch sonstige Mittel finanziert. Diese Zahlen liegen in einer ähnlichen Größenordnung wie die Finanzierungsanteile aus dem Jahr 2008 (siehe Abb. 31).²³ Ähnlich wie bei der Frage der Initiierung von Clusterinitiativen hat sich also auch für deren Finanzierung kein Konstrukt entwickelt, das sich in größerem Maße selbst trägt. Clusterinitiativen sind somit in vielen Fällen auch weiterhin auf öffentliche Mittel angewiesen.

Abb. 31:
Finanzierungsstruktur
von Clusterinitiativen
(Anteil der Mittel an der
Gesamtfinanzierung)



Besonders interessant sind hierbei die Unterschiede in der Finanzierungsstruktur, die sich aus der Branchenzugehörigkeit ergeben. So werden insbesondere Clusterinitiativen der Kreativwirtschaft mit einem Anteil von 71 % vorwiegend durch Mittel der Kommune finanziert. Die Kreativwirtschaft wird immer stärker mit der Schaffung von Innovationen in Verbindung gebracht. In den Experteninterviews wurde zudem ihre besondere Bedeutung für das Cross-Clustering thematisiert (siehe Kapitel 6). Zum einen scheinen Kommunen also in Clusterinitiativen der Kreativwirtschaft zu investieren, um die Herausbildung entsprechender Strukturen in der Kommune zu unterstützen. Zum anderen ist der branchenbedingte Finanzierungsengpass seitens der Privatwirtschaft ein Grund für den hohen kommunalen Finanzierungsanteil. Auch Clusterinitiativen im Bereich Gesundheit kommen auf einen kommunalen Finanzierungsanteil von 62 %.

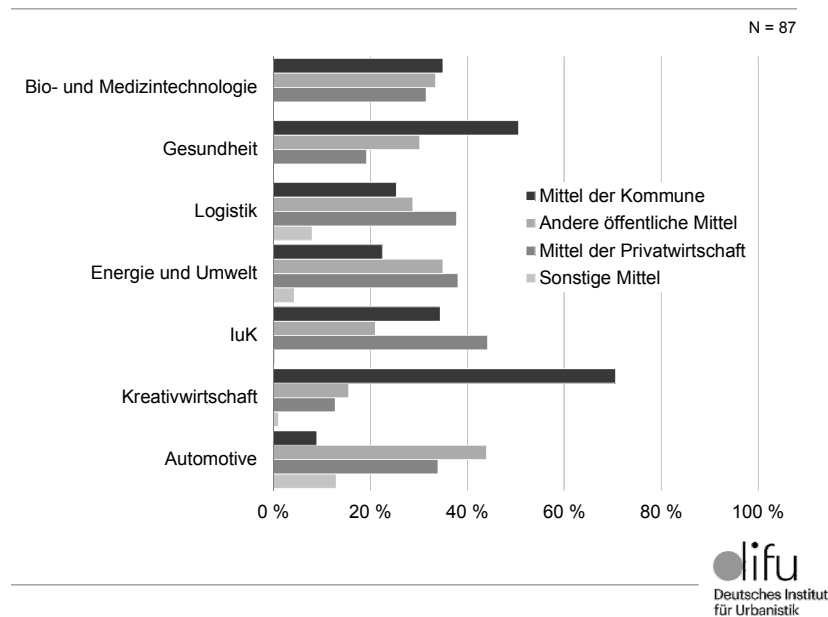
Die Finanzierungsstruktur ist stark branchenabhängig

In anderen Branchen wie z.B. IuK, Automotive, Energie und Umwelt sowie Logistik überschreiten hingegen schon heute die Mittel der Privatwirtschaft den Anteil der kommunalen Mittel. So werden in der IuK-Branche Clusterinitiativen zu 44 % durch Mittel der Privatwirtschaft finanziert. Für Akteure der IuK-Branche scheint die Mitgliedschaft in einer Clusterinitiative also von besonderer Bedeutung zu sein (siehe Abb. 32).²⁴

²³ Der Anteil der Mittel der Kommune lag im Jahr 2008 bei 33 %, der Anteil anderer öffentlicher Mittel bei 27 %, der Anteil der Mittel der Privatwirtschaft bei 36 % und der Anteil sonstiger Mittel bei 4 %.

²⁴ Abb. 32 enthält ausschließlich Angaben zu Branchen, für die Informationen zu den Finanzierungsanteilen von mindestens acht Clusterinitiativen vorliegen.

Abb. 32:
Finanzierungsstruktur
von Clusterinitiativen
(Anteil der Mittel an der
Gesamtfinanzierung);
Differenzierung nach
Branchen



Auch die Stadtgröße hat Einfluss auf die Finanzierungsstruktur von Clusterinitiativen. So beträgt der Anteil der kommunalen Mittel für Clusterinitiativen in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern 46 %. In Städten bis 200.000 und bis 500.000 Einwohner macht der Anteil lediglich 30 % bzw. 34 % aus. Auch der Anteil der privatwirtschaftlichen Mittel ist in Städten ab 500.000 Einwohnern mit 25 % deutlich geringer als in Städten bis 200.000 und bis 500.000 Einwohner, wo dieser Anteil bereits 38 % bzw. 40 % beträgt. Die Ergebnisse könnten zum einen darauf hindeuten, dass große Städte über einen größeren Finanzierungsspielraum bei der Unterstützung von Clusterinitiativen verfügen. Zum anderen könnten die Ergebnisse ein Hinweis darauf sein, dass die Aktivierung von Mitteln der Privatwirtschaft in kleineren Städten leichter fällt.²⁵ Darüber hinaus beheimaten kleinere Städte überdurchschnittlich häufig KMU, die sich in der Regel stärker an der Finanzierung von Clusterinitiativen beteiligen (siehe Abb. 33).

Clusterinitiativen in Ost- und West-Deutschland weisen hingegen keine wesentlichen Unterschiede in der Finanzierungsstruktur auf. Wie Abb. 34 zeigt, sind die Finanzierungsanteile nahezu identisch.

²⁵ Die unzureichende finanzielle Ausstattung von Clusterinitiativen wird insbesondere in Städten bis 500.000 Einwohner als Hindernis wahrgenommen. Dies deutet eher darauf hin, dass der höhere Anteil kommunaler Mittel in großen Städten auf den großzügigeren Finanzierungsspielraum zurückzuführen ist.

Abb. 33:
Finanzierungsstruktur
von Clusterinitiativen
(Anteil der Mittel an der
Gesamtfinanzierung);
Differenzierung nach
Einwohnerzahl

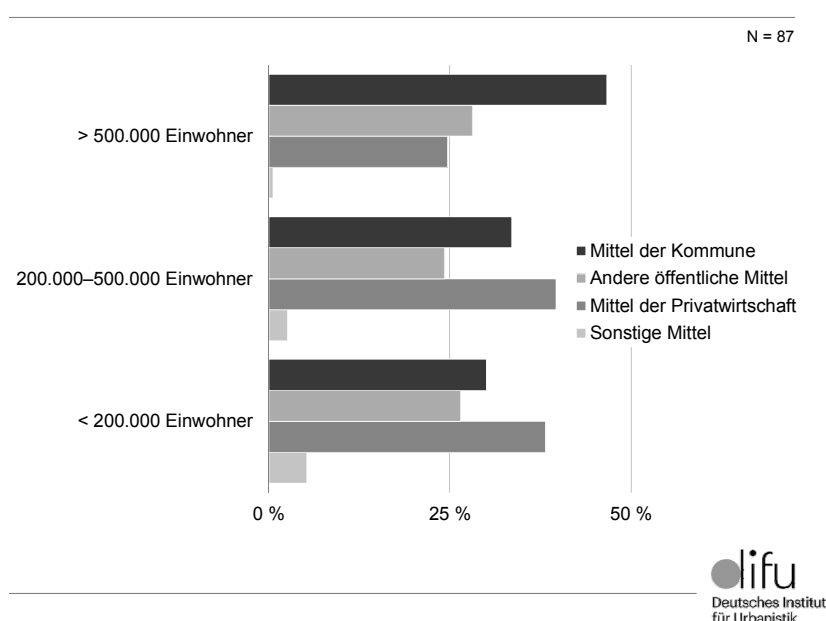
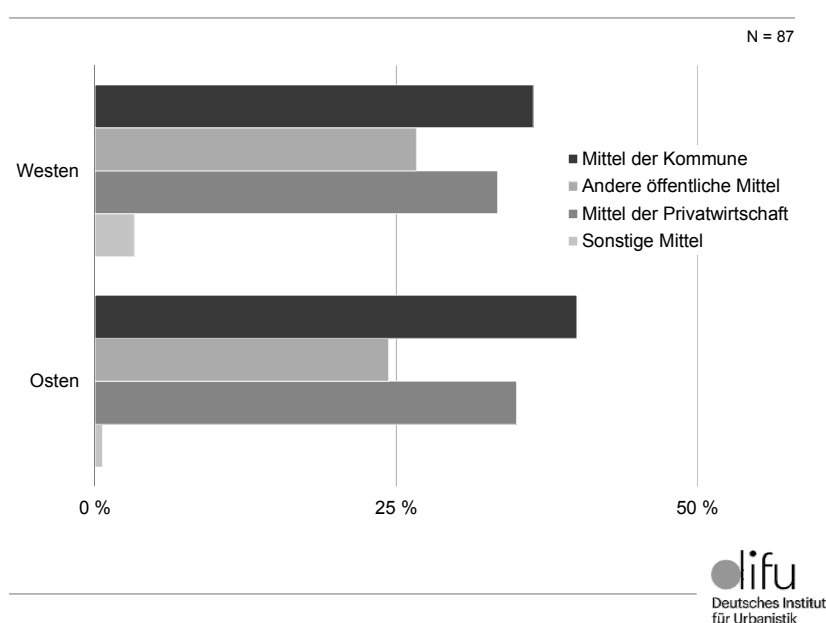


Abb. 34:
Finanzierungsstruktur
von Clusterinitiativen
(Anteil der Mittel an der
Gesamtfinanzierung);
Differenzierung nach
Region



Hindernisse bei der Zielerreichung

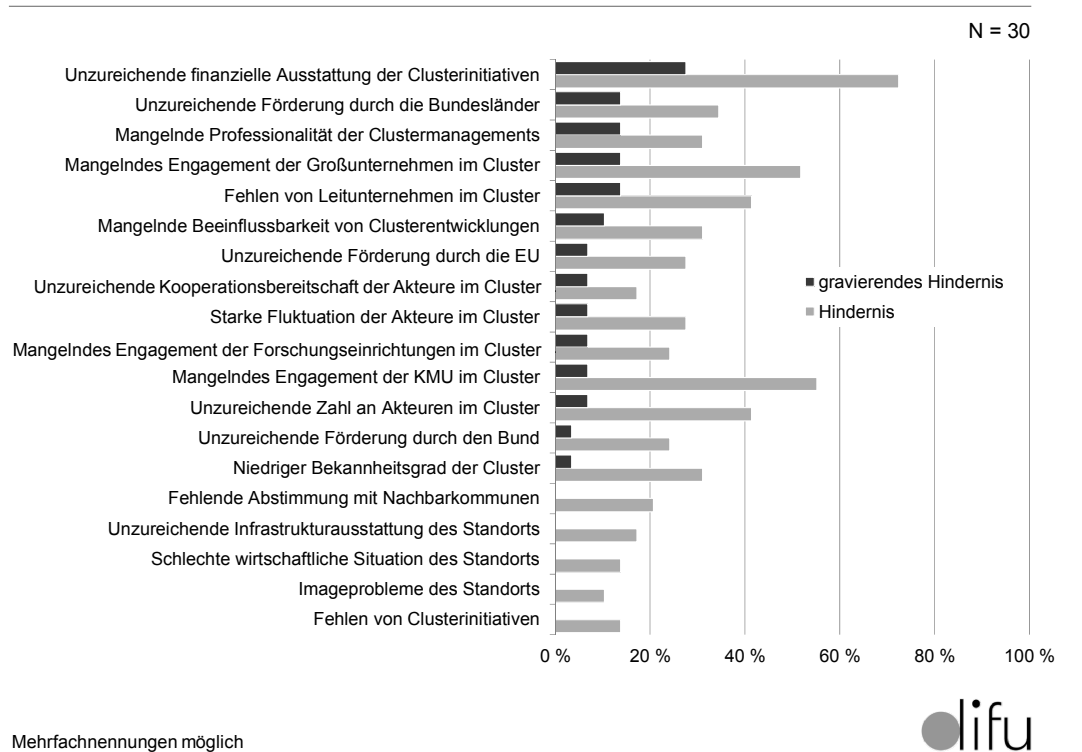
Zahlreiche Hindernisse und Schwierigkeiten können die Zielerreichung clusterpolitischer Maßnahmen beeinträchtigen. In der Kommunalbefragung sollten die Wirtschaftsförderungsstellen diese Hindernisse nennen und anschließend angeben, welche Hindernisse sie als besonders gravierend empfinden.

Am häufigsten wurde die unzureichende finanzielle Ausstattung von Clusterinitiativen (72 %) als Problem wahrgenommen. 55 % nannten das mangelnde Engagement von kleinen und mittleren Unternehmen, 51 % das mangelnde Engagement von Großunternehmen. Auch das Fehlen von Leitunternehmen und die unzureichende Zahl von Akteuren im Cluster wurden von jeweils 41 % der Wirtschaftsförderungsstellen beklagt.

Die unzureichende finanzielle Ausstattung von Clusterinitiativen ist das Haupthindernis für das Erreichen clusterpolitischer Ziele

Viele dieser Hindernisse sind aber möglicherweise verkraftbar, weshalb in einem nächsten Schritt ausschließlich nach den gravierendsten Hindernissen gefragt wurde. 28 % der Kommunen bezeichneten die unzureichende finanzielle Ausstattung von Clusterinitiativen als ein solches gravierendes Hindernis. Die unzureichende Förderung durch die Bundesländer, die mangelnde Professionalität von Clustermanagements, das mangelnde Engagement von Großunternehmen und das Fehlen von Leitunternehmen wurden von jeweils 14 % der Kommunen als gravierende Hindernisse bezeichnet (siehe Abb. 35).

Abb. 35:
Hindernisse bei der
Durchführung cluster-
politischer Maßnahmen



Die am häufigsten genannten Hindernisse beziehen sich dabei direkt auf Probleme und Vorgänge im Cluster und weniger auf die Situation am Standort. Standortprobleme wie schlechte wirtschaftliche Situation, unzureichende Infrastrukturausstattung oder Imageprobleme des Standorts wurden nur in seltenen Fällen als Hindernisse wahrgenommen und nie als gravierend empfunden.

Die wahrgenommenen Hindernisse sind von der Einwohnerzahl und der räumlichen Lage unabhängig. Lediglich die unzureichende finanzielle Ausstattung von Clusterinitiativen wurde verstärkt in kleineren und mittleren Städten und weniger in großen Städten als gravierendes Hindernis wahrgenommen.

Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen

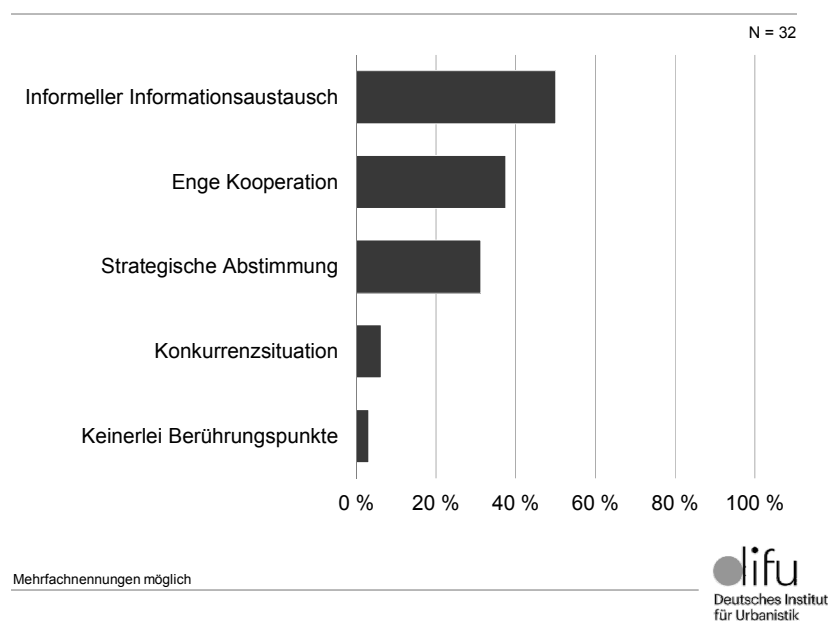
Der Wirkungsradius eines Clusters ist nicht durch administrative Grenzen begrenzt. Cluster beeinflussen daher alle Kommunen in der Region, weshalb Innovationssysteme stets regional zu begreifen sind. Dementsprechend werden Cluster auch von den Entscheidungen aller Kommunen in diesem Wirkungsradius beeinflusst. Um eine optimale Clusterförderung zu

gewährleisten, bedarf es daher einer interkommunalen Abstimmung clusterpolitischer Maßnahmen.

Die Art der Abstimmung kann sich dabei von Cluster zu Cluster unterscheiden, so dass innerhalb einer Kommune unterschiedliche Kooperationsformen gleichzeitig existieren können. In 50 % der Kommunen gibt es Formen von informellem Informationsaustausch. 38 % der Wirtschaftsförderungsstellen berichteten von engen Kooperationen bei der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen. Eine strategische Abstimmung findet in 31 % der Kommunen statt. Von keinen Berührungspunkten oder gar einer Konkurrenzsituation berichteten nur 3 % bzw. 6 % der Wirtschaftsförderungsstellen. Die interkommunale Zusammenarbeit bei der Clusterförderung verläuft demnach größtenteils harmonisch (siehe Abb. 36).

Die Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen bei der Clusterförderung läuft in den meisten Fällen harmonisch

Abb. 36:
Zusammenarbeit mit
Nachbarkommunen bei
der Förderung einzelner
Cluster (Anteil der Nen-
nungen)



Insbesondere in Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 100.000 und 200.000 läuft die Zusammenarbeit meist harmonisch ab. In 62 % aller Städte dieser Größenordnung wird interkommunal eng zusammengearbeitet. In Städten bis 500.000 Einwohner existieren solche Kooperationen in 30 % der Fälle, aus Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern wurde lediglich von 11 % der Befragten eine enge Kooperation berichtet. Dies lässt sich dadurch erklären, dass kleinere Städte deutlich stärker in Zusammenhängen mit ihrer Umgebung stehen und sich Kooperationen zwischen Städten ähnlicher Größe einfacher gestalten lassen als zwischen Städten mit erheblichen Größenunterschieden. Hinsichtlich der räumlichen Lage gibt es keine signifikanten Unterschiede bei der Zusammenarbeit in der Clusterförderung.²⁶

Räumliche Bezüge der Clusterförderung

Das Ermitteln potenzieller Cluster, das Erarbeiten von Clusterstrategien und das Unterstützen von Clusterinitiativen sind Aufgaben, die keineswegs nur innerhalb kommunaler Grenzen angegangen werden können. Insbesondere für die Identifikation potenzieller Cluster und für die Erstellung von Clus-

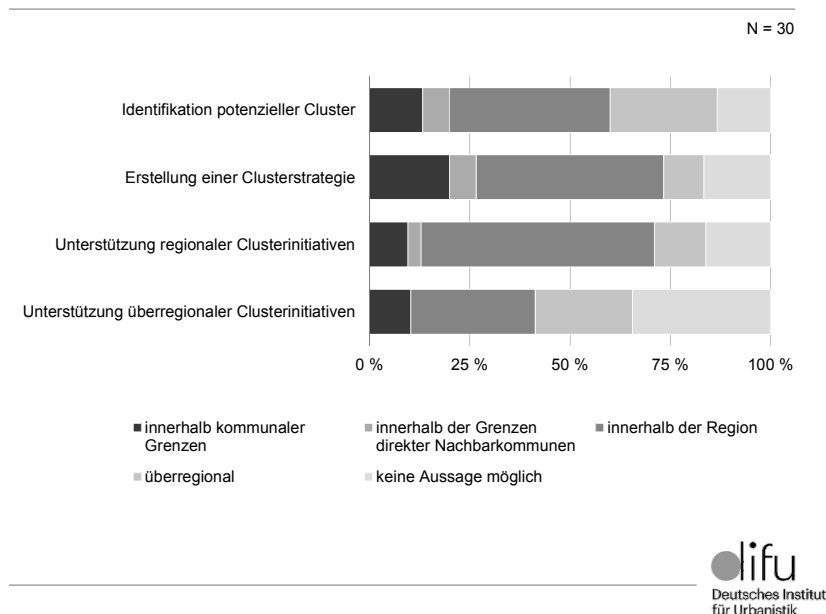
Insbesondere für die Identifikation potenzieller Cluster spielen auch überregionale Zusammenhänge eine Rolle

²⁶ So berichtete überraschenderweise keine einzige Wirtschaftsförderungsstelle in Nordrhein-Westfalen von einer Konkurrenzsituation mit benachbarten Kommunen.

terstrategien können auch überregionale Zusammenhänge von Interesse sein. Je nach Reichweite der Clusterinitiativen und dem Nutzen, der hieraus für Kommunen entsteht, muss sich auch deren Unterstützung nicht an kommunale oder regionale Grenzen halten. Daher wurde in der Kommunalbefragung auch erhoben, innerhalb welcher räumlichen Grenzen bestimmte Themen der Clusterförderung bearbeitet werden.

Zur Identifikation potenzieller Cluster spielen in 27 % aller Kommunen auch überregionale Aspekte eine Rolle. 16 % der Wirtschaftsförderungsstellen beschränken sich beim Ermitteln potenzieller Cluster hingegen ausschließlich auf Informationen aus der eigenen Kommune. Auch Clusterstrategien beziehen sich in 20 % der Fälle ausschließlich auf Informationen aus der eigenen Kommune. Nur in 10 % der Fälle werden für die Erstellung einer Clusterstrategie überregionale Gesichtspunkte herangezogen. Clusterinitiativen mit regionaler Reichweite werden in der Regel nur dann unterstützt, wenn sie sich auch innerhalb der Region befinden. Für 10 % der Wirtschaftsförderungsstellen kommt eine Unterstützung regionaler Clusterinitiativen nur dann in Frage, wenn sich deren Sitz innerhalb der Kommune befindet. Bei Clusterinitiativen mit überregionaler Reichweite²⁷ kommt für 24 % der Wirtschaftsförderungsstellen eine Unterstützung auch dann in Frage, wenn die Clusterinitiative ihren Sitz außerhalb der Region hat (siehe Abb. 37).

Abb. 37:
Räumliche Bezüge bei
unterschiedlichen As-
pekten der Clusterför-
derung



5.6 Perspektiven der Clusterförderung

Clusterförderung durch Bund und Länder

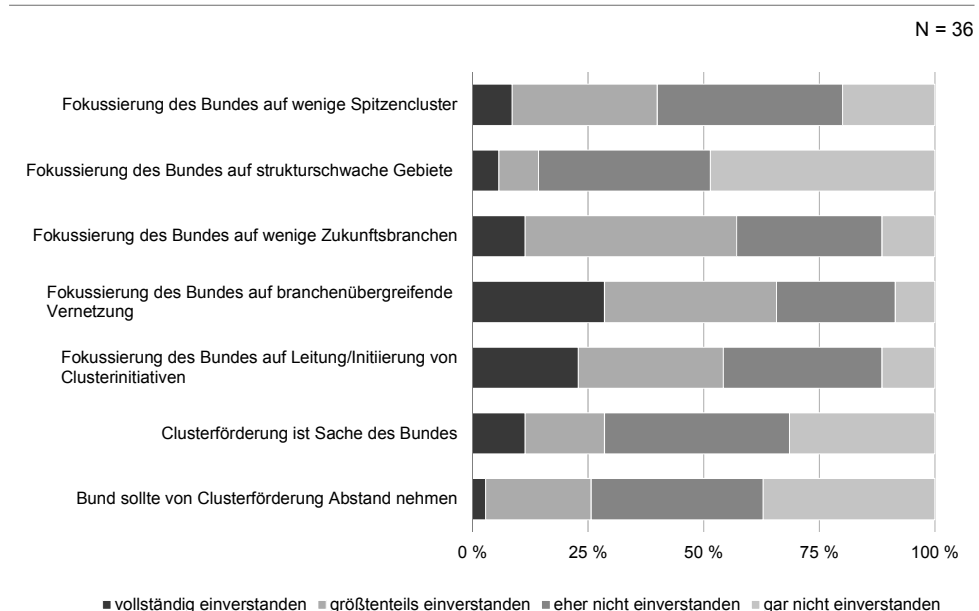
Wie bereits in Kapitel 4 beschrieben, werden clusterpolitische Maßnahmen auf kommunaler Ebene immer im Kontext von Maßnahmen und Förderprogrammen auf Bundes- und Landesebene umgesetzt. Im Rahmen der Kommunalbefragung sollten die Wirtschaftsförderungsstellen deshalb angeben, welche Prioritätensetzung seitens Bund und Land sie sich bei der Clusterförderung wünschen.

Clusterpolitische Maßnahmen von Bund und Ländern sollen sich insbesondere auf eine branchenübergreifende Vernetzung konzentrieren

²⁷ Bei regionalen Clusterinitiativen könnte man aufgrund des Fehlens von räumlicher Nähe auch von Netzwerkinitiativen sprechen.

Vom Bund wünschen sich die befragten Wirtschaftsförderungsstellen in erster Linie Unterstützung bei der branchenübergreifenden Vernetzung. Zwei Drittel der Befragten zeigen sich vollständig oder größtenteils damit einverstanden, wenn der Bund einen Fokus auf dieses Thema setzt. 57 % wünschen sich einen Fokus des Bundes auf die Förderung ausgewählter Zukunftsbranchen. Auch eine Fokussierung des Bundes auf die Leitung bzw. Initiierung von Clusterinitiativen wird von 55 % der Wirtschaftsförderungsstellen vorwiegend positiv gesehen. Eine Fokussierung der Clusterförderung des Bundes auf strukturschwache Gebiete wird mit einer Zustimmungsrates²⁸ von lediglich 14 % mehrheitlich abgelehnt. In den Kommunen ist man sich grundsätzlich einig darüber, dass der Bund weiterhin Cluster fördern sollte. Nur 26 % der Wirtschaftsförderungsstellen stimmen der Aussage zu, dass der Bund von Clusterförderung Abstand nehmen sollte. Genauso ist man sich jedoch auch einig darüber, dass dem Bund lediglich eine unterstützende Rolle bei der Clusterförderung zukommt. Nur 29 % der Wirtschaftsförderungsstellen zeigen sich mit einer zentralen Rolle des Bundes bei der Clusterförderung vollständig oder größtenteils einverstanden (siehe Abb. 38).

Abb. 38:
Ausgestaltung der Clusterförderung durch den Bund

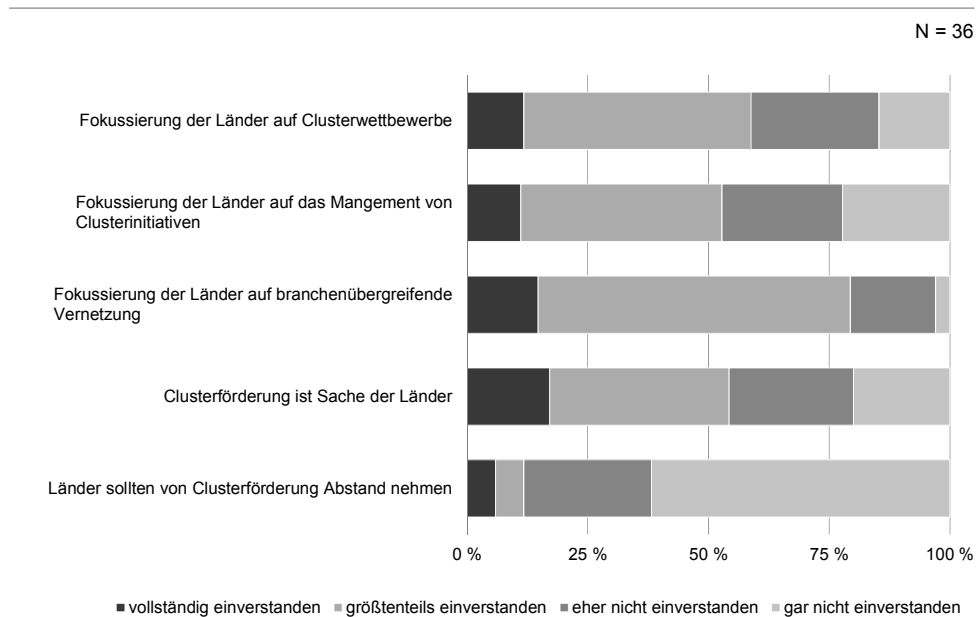


Den Ländern wird von den Kommunen durchaus eine tragende Rolle bei der Clusterförderung zugeschrieben. 54 % der befragten Wirtschaftsförderungsstellen zeigen sich vollständig oder größtenteils mit der Aussage einverstanden, dass Clusterförderung Sache der Länder sein sollte. Genau wie vom Bund wünscht man sich in den Kommunen eine Fokussierung der Länder auf die branchenübergreifende Vernetzung. Mit dieser Priorität zeigen sich 79 % der befragten Wirtschaftsförderungsstellen vollständig oder größtenteils einverstanden. Den Schwerpunktsetzungen Durchführung von

28 Die Zustimmungsrates beschreibt den Anteil der Wirtschaftsförderungsstellen, die mit der Aussage vollständig oder größtenteils einverstanden sind.

Clusterwettbewerben und Management von Clusterinitiativen wird mit Werten von 59 % und 53 % ebenfalls überwiegend zugestimmt (siehe Abb. 39).

Abb. 39:
Ausgestaltung der Clusterförderung durch die Länder



Mögliche Zukunftsthemen der Clusterförderung

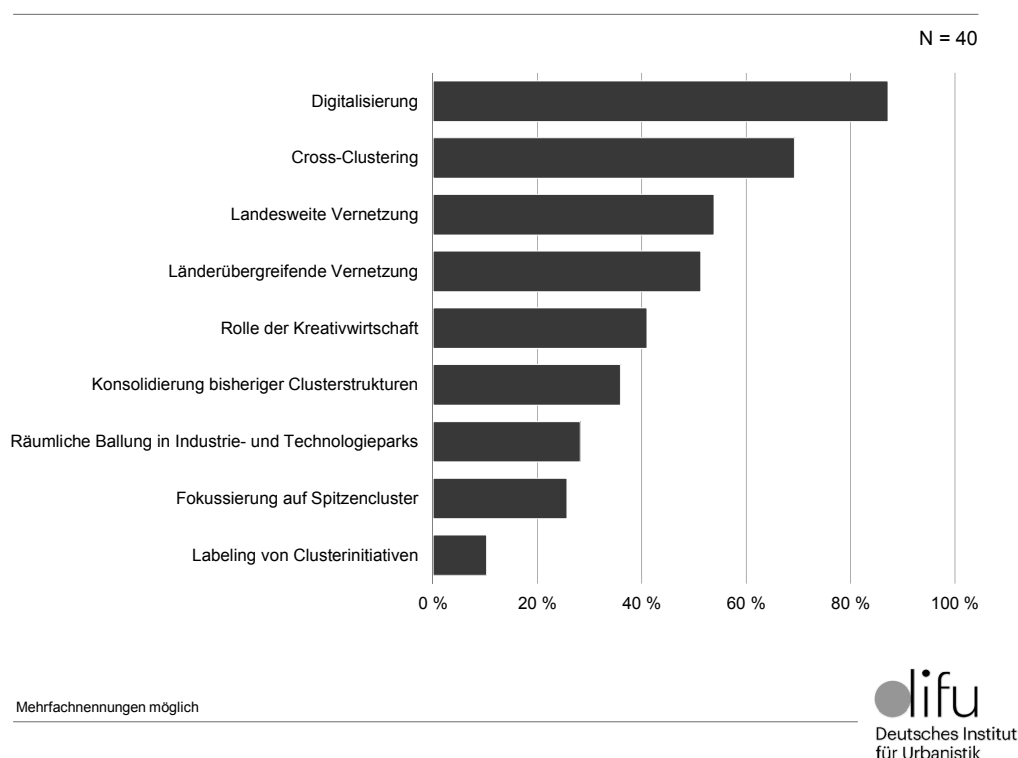
Die befragten Wirtschaftsförderungsstellen gehen davon aus, dass bestimmte Aspekte zentralen Einfluss auf die zukünftige Ausgestaltung clusterpolitischer Maßnahmen und auf das Thema „Cluster“ als solches haben werden.

Die Folgen der Digitalisierung und das Cross-Clustering werden als zentrale Zukunftsthemen gesehen

87 % der Wirtschaftsförderungsstellen sehen in der Digitalisierung und ihren Folgen eine mit Blick auf das Thema „Cluster“ zentrale Einflussgröße. Die Zusammenarbeit von Akteuren zu branchenübergreifenden Themen (bzw. Cross-Clustering)²⁹ benennen 69 % der befragten Wirtschaftsförderungsstellen als zentrales Zukunftsthema. Die landesweite und die länderübergreifende Vernetzung von Clusterakteuren wurden von 54 % bzw. 51 % der Befragten genannt. Auch der Kreativwirtschaft mit ihrer Rolle als Impuls- und Ideengeber wird von 41 % der befragten Wirtschaftsförderungsstellen eine wichtige Rolle bei der zukünftigen Clusterförderung zugeschrieben. Maßnahmen zur Zertifizierung von Clusterinitiativen werden hingegen in der Zukunft als eher weniger wichtig eingestuft (siehe Abb. 40).

²⁹ Umso erstaunlicher, dass die kommunalen Wirtschaftsförderungsstellen dem Ziel Anbahnung branchenübergreifender Kooperationen eine vergleichsweise niedrige Priorität zuschreiben.

Abb. 40:
Zukunftsthemen der
Clusterförderung

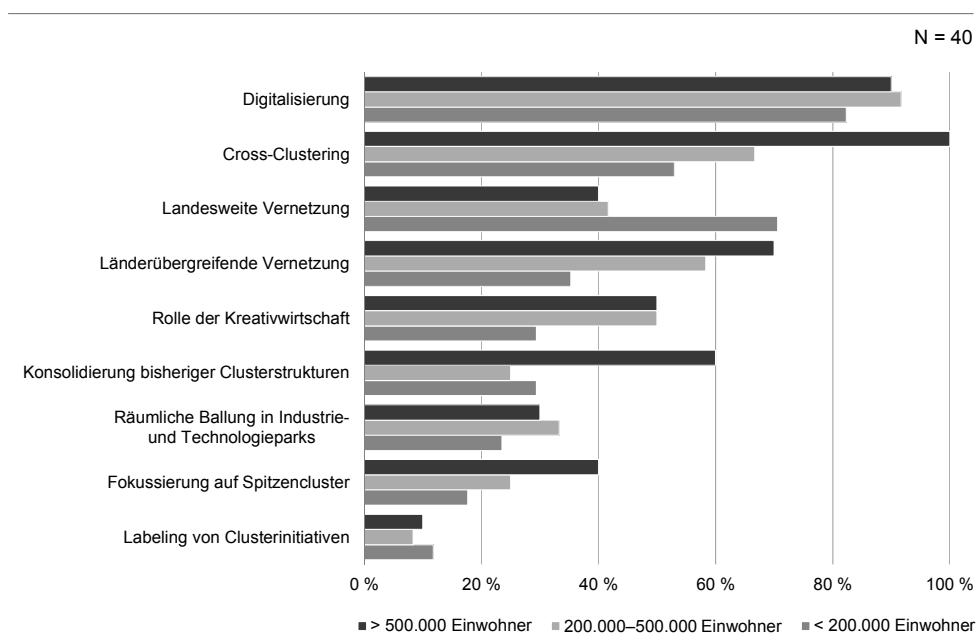


Insbesondere im Hinblick auf die Einschätzung der zukünftigen Bedeutung des Cross-Clustering zeigen sich große Unterschiede zwischen Städten unterschiedlicher Größe. Die Zusammenarbeit zu branchenübergreifenden Themen wird nur von 53 % der Städte mit weniger als 200.000 Einwohnern als zentrales Zukunftsthema gesehen. Bei den Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 200.000 und 500.000 sind es bereits 67 %. In Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern wird das Thema Cross-Clustering hingegen zu 100 % als zentrales Zukunftsthema gesehen. Im Gegensatz dazu erwarten insbesondere Wirtschaftsförderungsstellen in kleineren Städten, dass es in Zukunft zu einer stärkeren landesweiten Vernetzung von Akteuren kommt. Diese Abweichung kann unter Umständen dadurch erklärt werden, dass große Städte selbst über ein hohes Potenzial an branchenübergreifenden Kooperationen verfügen, während kleinere Städte beim Cross-Clustering eher auf eine landesweite Vernetzung angewiesen sind (siehe Abb. 41).

Die Unterscheidung nach Kommunen in Ost- und Westdeutschland zeigt, dass das Thema „Digitalisierung“ in den alten Bundesländern für wichtiger gehalten wird als in den neuen Bundesländern. Während die Digitalisierung in den neuen Bundesländern von lediglich 75 % der Befragten als zentrales Zukunftsthema bezeichnet wird, sind es in den alten Bundesländern über 90 % (siehe Abb. 42).

„Digitalisierung“ und „Cross-Clustering“ waren zentrale Gesprächsthemen der durchgeführten Experteninterviews (siehe Kapitel 6). Insbesondere was die Digitalisierung betrifft, herrscht, wie sich herausstellte, große Unsicherheit darüber, in welcher Weise sie sich auf die Zusammenarbeit im Cluster und auf die Clusterförderung allgemein auswirken könnte. Eine ausführliche Darstellung potenzieller Einflussgrößen findet sich in Kapitel 7.

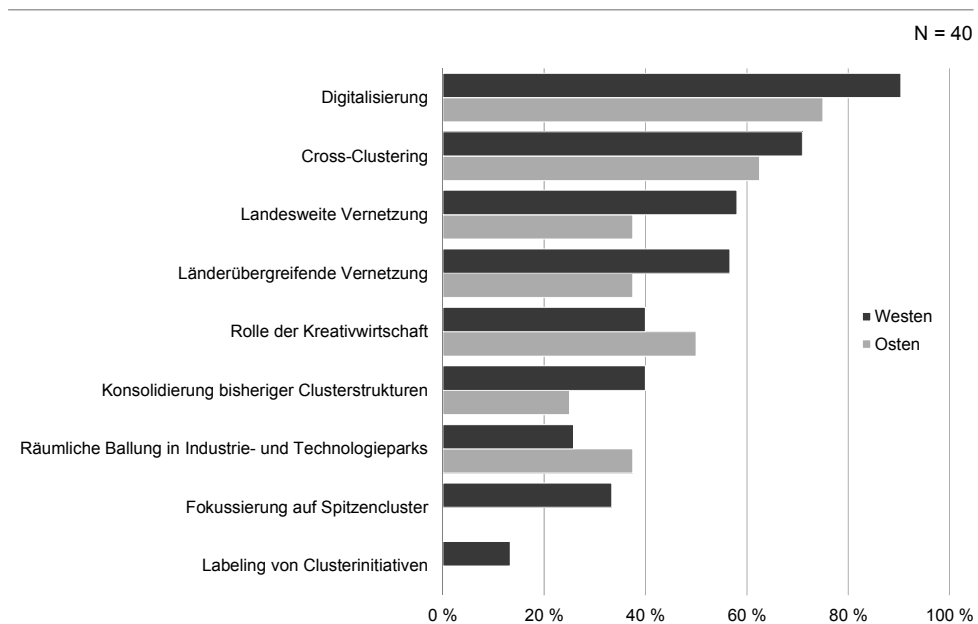
Abb. 41:
Zukunftsthemen der
Clusterförderung; Diffe-
renzierung nach Ein-
wohnerzahl



Mehrfachnennungen möglich

lifu
Deutsches Institut
für Urbanistik

Abb. 42:
Zukunftsthemen der
Clusterförderung; Diffe-
renzierung nach Region



Mehrfachnennungen möglich

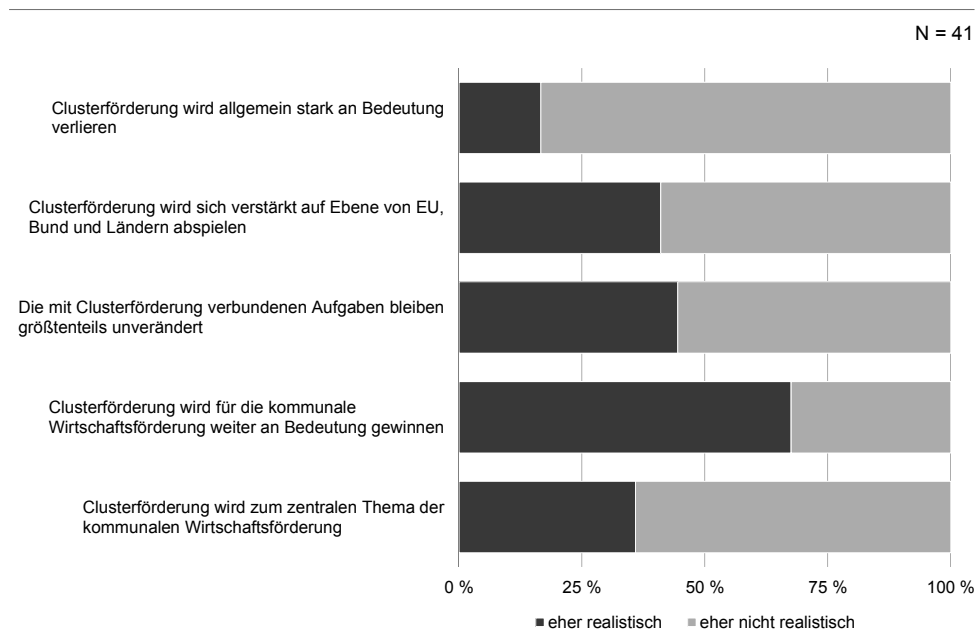
lifu
Deutsches Institut
für Urbanistik

Mögliche Zukunftsszenarien der Clusterförderung

Die Wirtschaftsförderungsstellen in den befragten Kommunen sollten auch angeben, welche Zukunftsszenarien sie für die Clusterförderung als realistisch erachten. In 36 % der Kommunen geht man davon aus, dass sich Clusterförderung zum zentralen Thema der kommunalen Wirtschaftsförderung entwickeln wird. Immerhin 67 % der Wirtschaftsförderungsstellen erwarten, dass Clusterförderung an Bedeutung gewinnen wird. Über die Aufgaben, die mit Clusterförderung in Zukunft verbunden sein werden, ist man sich in den Kommunen relativ uneinig. 44 % halten es für eher realistisch, dass sich die damit verbundenen Aufgaben nicht grundlegend ändern werden. Auch hinsichtlich der zukünftigen Rolle von EU, Bund und Ländern gehen die Meinungen auseinander. 41 % halten es für eher realistisch, dass sich Clusterförderung verstärkt auf diesen Ebenen abspielen wird, 59 % halten dies für eher unwahrscheinlich. Von einem allgemeinen Bedeutungsverlust der Clusterförderung gehen nur 17 % der befragten Wirtschaftsförderungsstellen aus (siehe Abb. 43).³⁰

Über die zukünftige Bedeutung der Clusterförderung besteht Uneinigkeit zwischen den kommunalen Wirtschaftsförderern

Abb. 43:
Perspektiven zukünftiger Clusterförderung



Die Stadtgröße hat durchaus Einfluss auf die Bewertung potenzieller Zukunftsszenarien. Während in Städten bis 200.000 Einwohner und in Städten bis 500.000 Einwohner 41 % bzw. 42 % der befragten Wirtschaftsförderungsstellen davon ausgehen, dass Clusterförderung zum zentralen Thema der Wirtschaftsförderung werden könnte, sind es in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern lediglich 20 %. Dieser Unterschied basiert möglicherweise darauf, dass Clusterförderung in besonders großen Städten schon deutlich länger ein Thema ist. In den etwas kleineren Städten könnte also noch eine Art Nachholbedarf bestehen. Auch die Einschätzungen hinsicht-

³⁰ Im Fragebogen wurde zusätzlich ein Szenario aufgeführt, das eine grundlegende Veränderung der Aufgaben vorsieht, die mit Clusterförderung verbunden sind. Da dieses Szenario lediglich ein Spiegelbild des Szenarios darstellt, in welchem die Aufgaben größtenteils unverändert bleiben, wurde es nicht in Abb. 43 aufgenommen.

lich zukünftiger Aufgaben unterscheiden sich je nach Stadtgröße. In Städten bis 200.000 Einwohner gehen 55 % der Wirtschaftsförderungsstellen davon aus, dass die mit Clusterförderung verbundenen Aufgaben größtenteils unverändert bleiben. In Städten bis 500.000 Einwohner halten 50 % der Befragten dieses Szenario für realistisch. In Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern erwarten hingegen lediglich 20 % der Befragten keine grundlegende Veränderung der Aufgaben.

Auch wird die Bedeutung der Clusterförderung in Kommunen der neuen Bundesländer deutlich kritischer gesehen. Keine Wirtschaftsförderungsstelle im Osten hält es für denkbar, dass Clusterförderung zum zentralen Thema der kommunalen Wirtschaftsförderung werden könnte. Im Westen liegt diese Einschätzung hingegen bei 45 % der teilnehmenden Wirtschaftsförderungsstellen vor. Während in Ostdeutschland 38 % der Wirtschaftsförderungsstellen davon ausgehen, dass Clusterförderung für die kommunale Wirtschaftsförderung an Bedeutung gewinnen wird, sind es im Westen 68 %. Einen starken Bedeutungsverlust der Clusterförderung sieht man allerdings auch im Osten nicht.

5.7 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Die Kernergebnisse der Kommunalbefragung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Clusterpolitik spielt für die kommunale Wirtschaftsförderung noch immer eine wichtige Rolle. Verglichen mit den Ergebnissen der Kommunalbefragung aus dem Jahr 2008 existieren jedoch Hinweise darauf, dass Clusterpolitik für die kommunale Wirtschaftsförderung etwas an Bedeutung eingebüßt hat.
- Je größer die Stadt, desto häufiger wird eine übergeordnete und abgestimmte Strategie zur Förderung ausgewählter Cluster verfolgt.
- In vielen Branchen dienen Cluster nicht mehr als Alleinstellungsmerkmal. So geben 60 % aller Städte an, dass die Branchen Automotive, IuK, Kreativwirtschaft, Gesundheit sowie Maschinenbau und Produktionstechnik bei ihnen besonders stark vertreten sind. Insbesondere in den Städten ab 500.000 Einwohnern sind Cluster in den Branchen Automotive, IuK und Kreativwirtschaft eher die Regel als ein Alleinstellungsmerkmal.
- Die große Mehrheit der befragten Wirtschaftsförderungsstellen führt trotz zahlreicher methodischer Schwierigkeiten Erfolgskontrollen ihrer clusterpolitischen Maßnahmen durch. Das am häufigsten verwendete Instrument ist hierbei das Monitoring.
- Die kommunale Wirtschaftsförderung ist der maßgebliche Initiator für die Gründung von Clusterinitiativen. In Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern tritt jedoch auch die Kommunalpolitik verstärkt als Initiator von Clusterinitiativen in Erscheinung.
- Bei den am häufigsten verwendeten clusterpolitischen Instrumenten handelt es sich um die Durchführung von Formaten zum Informations- und Erfahrungsaustausch sowie um die direkte Vermittlung von Kontakten. Zentrale clusterpolitische Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung ist somit die Vernetzung von Akteuren.

- Die Wirtschaftsförderungsstellen verbinden Clusterförderung mit einer Vielzahl an Zielen. Im Mittelpunkt steht dabei die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen.
- Clusterinitiativen werden noch immer überwiegend aus kommunalen und anderen öffentlichen Mitteln finanziert. Der Anteil der Privatwirtschaft beläuft sich auf etwa ein Drittel. Dabei ergeben sich signifikante Branchenunterschiede. Während für Initiativen der Kreativwirtschaft der Anteil der Privatwirtschaft verschwindend gering ist, werden Initiativen in der IuK-Branche bereits heute zu einem Großteil aus privatwirtschaftlichen Mitteln finanziert. Auch die Stadtgröße hat Einfluss auf die Finanzierungsstruktur von Clusterinitiativen. In Städten ab 500.000 Einwohnern ist der Anteil der Privatwirtschaft deutlich geringer als in Städten bis 500.000 Einwohner.
- Die unzureichende finanzielle Ausstattung von Clusterinitiativen wird als das mit Abstand gravierendste Hindernis für die Zielerreichung der Clusterförderung wahrgenommen.
- Insbesondere in Städten bis 200.000 Einwohner ist die kommunale Zusammenarbeit bei der Clusterförderung von enger Kooperation geprägt. Auch insgesamt wird hinsichtlich der Clusterförderung nur selten von einer Konkurrenzsituation zwischen den Kommunen berichtet.
- Von Bund und Ländern wünschen sich die kommunalen Wirtschaftsförderungsstellen insbesondere Unterstützung bei der branchenübergreifenden Vernetzung von Akteuren.
- „Digitalisierung“ und „Cross-Clustering“ werden als zentrale Themen für die zukünftige Entwicklung der kommunalen Clusterpolitik wahrgenommen. Insbesondere in den Städten ab 500.000 Einwohnern wird die Zusammenarbeit in branchenübergreifenden Themen-Clustern als maßgebliches Zukunftsthema betrachtet.
- Bei den kommunalen Wirtschaftsförderungsstellen wird überwiegend damit gerechnet, dass das Thema „Clusterförderung“ in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird. Uneinigkeit herrscht dagegen hinsichtlich der zukünftigen Aufgaben, die damit verbunden sein werden.

6. Auswertung qualitativer Experteninterviews

Um die Ergebnisse der Kommunalbefragung zum Stand der Clusterpolitik in Deutschland mit konkreten Erfahrungen und Einschätzungen aus der Praxis abzugleichen, wurden Interviews mit insgesamt 16 ausgewählten Cluster-Experten geführt. zwölf der 16 Experten sind im Management von Cluster- bzw. Netzwerkinitiativen tätig, drei befassen sich mit clusterpolitischen Themen im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung oder bei einem Verband, ein Gesprächspartner kommt aus dem Bereich der Hochschulforschung. Die Gespräche wurden im Zeitraum zwischen November 2016 und Januar 2017 telefonisch durchgeführt und hatten eine Dauer von jeweils 30 bis 60 Minuten.

Genauere Gesprächsinhalte wurden den beteiligten Städten und Regionen der „Gemeinschaftsstudie der deutschen Städte zur Clusterpolitik“ zur Ver-

fügung gestellt. An dieser Stelle soll lediglich ein Überblick über die Einschätzungen zu ausgewählten Themen der Clusterpolitik bereitgestellt werden. Abb. 44 zeigt einen kurzen Überblick über die wichtigsten Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner zu ausgewählten Themen.

Abb. 44:
Kurzzusammenfassung
der Einschätzungen von
„Cluster-Experten“

Einschätzungen von „Cluster-Experten“
Einflussmöglichkeiten der kommunalen Wirtschaftsförderung: Cluster lassen sich nicht „erschaffen“. Eine erfolgreiche Förderung muss auf regionalen Stärken aufbauen. Die kommunale Wirtschaftsförderung sollte vor allem als Impulsgeber und Kontaktvermittler auftreten.
Ebene der Clusterförderung: Clusterförderung sollte auf allen räumlichen Ebenen stattfinden. Aufgrund der räumlichen Nähe kann insbesondere auf kommunaler Ebene eine zielgenaue Unterstützung von Clusterentwicklungen stattfinden. Bund und Länder können eher die Richtung der Clusterförderung vorgeben und sollten bei der branchenübergreifenden Vernetzung aktiv werden.
Labeling von Clusterinitiativen: Die grundsätzliche Idee des Labeling von Clusterinitiativen wird positiv gesehen, allerdings gibt es noch Probleme bei der praktischen Ausgestaltung.
Zukünftige Entwicklung der Clusterförderung: Der Begriff „Clusterförderung“ wird noch länger Bestand haben. Aktuelle Entwicklungen (z.B. Digitalisierung und wachsende Bedeutung der Kreativwirtschaft) werden die Ausgestaltung der Clusterförderung stark verändern.
Bedeutung des Cross-Clustering: Cross-Clustering bzw. branchenübergreifende Kooperationen werden in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Allerdings sind die damit verbundenen Erwartungen teilweise zu hoch angesetzt. So lassen sich Innovationen nicht gezielt planen, sondern sind oftmals ein Zufallsprodukt.

6.1 Einflussmöglichkeiten der kommunalen Wirtschaftsförderung

In den Interviews wurde u.a. die Frage geklärt, inwiefern die kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen überhaupt dazu in der Lage sind, auf regionale Clusterentwicklungen einzuwirken. Die Antworten hierzu fielen einhellig aus. Alle Interviewten gaben an, dass sie durchaus Möglichkeiten zur Einflussnahme für die kommunale Wirtschaftsförderung erkennen. Die meisten schränkten ihre Einschätzung jedoch mit einem Verweis darauf ein, dass dieser Einfluss nur schwierig messbar und nicht besonders hoch bzw. geringer ist als ursprünglich erhofft. So gingen manche Politikerinnen und Politiker davon aus, dass sich Clusterentwicklungen durch geeignete Maßnahmen der Wirtschaftsförderung gezielt steuern lassen. Alle Interviewten machten die Wirksamkeit kommunaler clusterpolitischer Maßnahmen von bestimmten Voraussetzungen abhängig. Einige wiesen unabhängig voneinander darauf hin, dass konkrete Einflussmöglichkeiten insbesondere oder ausschließlich in der Anfangs- und Entstehungsphase eines Clusters existieren. So haben gerade in dieser Phase viele Cluster oder Clusterinitiativen mit mangelnder Bekanntheit zu kämpfen. Dies erschwert das Werben der Unternehmen um hochqualifizierte Arbeitskräfte und Aufträge deutlich. Die kommunale Wirtschaftsförderung könnte diese Startschwierigkeiten durch gezieltes clusterspezifisches Standortmarketing beheben. Die Gesprächspartnerinnen und -partner machten deutlich, dass dies keinesfalls einer „Er-schaffung“ von Clustern gleich kommt. Vielmehr müssen die Maßnahmen auf bereits vorhandenen Stärken aufbauen. Eine andere häufig genannte Voraussetzung für eine erfolgreiche Clusterförderung ist der Einsatz des „richtigen“ Personals. Dieses müsse die Besonderheiten und Bedürfnisse des entsprechenden Wirtschaftsbereichs kennen und über ausgewiesenes

Cluster lassen sich nicht „erschaffen“. Eine erfolgreiche Förderung muss auf regionalen Stärken aufbauen. Die kommunale Wirtschaftsförderung sollte vor allem als Impulsgeber und Kontaktvermittler auftreten

Fachwissen verfügen, um von den Akteuren im Cluster überhaupt ernst genommen zu werden.

Hieraus ergibt sich auch die Frage, durch welche Maßnahmen kommunale Wirtschaftsförderungseinrichtungen auf regionale Clusterentwicklungen einwirken können. Eine breite Mehrheit der Interviewten nannte die Vernetzung von relevanten Akteuren als die effektivste clusterpolitische Maßnahme auf kommunaler Ebene. So können die kommunalen Wirtschaftsförderungen insbesondere in der Entstehungsphase eines Clusters zu einem effizienteren Informationsaustausch unter den Akteuren beitragen und überhaupt erst dafür sorgen, dass entsprechende Akteure miteinander in Kontakt treten. Außerdem wurde angemerkt, dass die kommunale Wirtschaftsförderung insbesondere Gelegenheiten zum themenoffenen Austausch schaffen sollte (z.B. Veranstaltungen zum Informations- und Erfahrungsaustausch). Hierdurch können vor allem Kontakte zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Wirtschaftszweigen entstehen sowie potenzielle Anknüpfungspunkte für innovative Kooperationen ausgelotet werden. Auch das clusterspezifische Standortmarketing wird gerade für die Anfangs- bzw. Entstehungsphase eines Clusters als zentrale Maßnahme zur Unterstützung regionaler Clusterentwicklungen gesehen. Weitere Interviewpartnerinnen und -partner betonten die Bereitstellung geeigneter Infrastruktur als zentrale Voraussetzung für positive Clusterentwicklungen. Die Ergebnisse der Kommunalbefragung zeigen, dass kommunale Wirtschaftsförderungen diese Forderungen zu einem großen Teil bereits in die Tat umsetzen. So gehören das Durchführen von Veranstaltungen zum Informations- und Erfahrungsaustausch, das Vermitteln von Kontakten und das clusterspezifische Standortmarketing neben der Begleitung clusterinterner Kooperationsprojekte zu den vier am häufigsten eingesetzten Maßnahmen zur Effizienzsteigerung von Clustern (siehe Kapitel 5.5).

Ganz allgemein betrachten die Gesprächspartnerinnen und -partner die kommunalen Wirtschaftsförderungen mit Blick auf erfolgreiche Clusterentwicklungen somit primär als Impulsgeber, der gerade in der Entstehungsphase des Clusters für die entsprechenden Kontakte, Rahmenbedingungen und die Außendarstellung sorgt. Die konkrete Unterstützung oder Leitung von Clustermanagements sahen nur wenige Interviewte als zentrale Aufgabe. Von einer überwiegenden Mehrheit war hingegen zu hören, dass sich die kommunalen Wirtschaftsförderungen zum Ziel setzen sollten, nach einer gewissen Zeit aus dem Clustermanagement auszuschneiden. Zwei Interviewpartner sprachen sich jedoch auch entschieden gegen einen solchen Rückzug aus. Als Grund gaben sie an, dass die kommunale Wirtschaftsförderung Ziele verfolgt, die allein durch Kräfte des Marktes nicht erreicht werden könnten.

6.2 Ebene der Clusterförderung

Die Interviewpartnerinnen und -partner waren sich einig: Kommunale Wirtschaftsförderungen sind durch geeignete Maßnahmen grundsätzlich dazu in der Lage, positiv auf Clusterentwicklungen einzuwirken. Neben den Kommunen haben auch Bund und Länder Maßnahmen und Förderprogramme initiiert, die auf eine Unterstützung von Clusterentwicklungen abzielen (siehe Kapitel 4). In den Interviews wurde daher auch abgefragt, welche Form der Clusterförderung für die jeweiligen Ebenen als besonders sinnvoll erachtet wird.

Bis auf kleinere Abweichungen waren die Einschätzungen der Interviewten zu diesem Thema sehr ähnlich.³¹ So sprachen sich bis auf eine Ausnahme alle für eine Clusterförderung sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Bundes- und Landesebene aus. Die geforderten Maßnahmen und Rollenverteilungen lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen:

Kommunale Ebene: Aufgrund der räumlichen Nähe und der Kenntnisse lokaler Gegebenheiten eignet sich die kommunale Ebene am besten für die Unterstützung spezifischer Clusterentwicklungen. Zu den geforderten clusterpolitischen Maßnahmen zählen das Vermitteln von Kontakten, die Bereitstellung benötigter Infrastruktur, das clusterspezifische Standortmarketing und die Unterstützung von Clustermanagements.

Landesebene: Hat ein Cluster überregionale Bedeutung bzw. Bedeutung für das gesamte Bundesland erlangt, fordert eine Mehrheit der Interviewten eine stärkere Unterstützung von Seiten des jeweiligen Landes. Zudem wünschen sich die Gesprächspartnerinnen und -partner, dass auf Landesebene ein Austausch zwischen den angesiedelten Clusterinitiativen organisiert wird. Die Implementierung landesweiter Clusterinitiativen wird überwiegend positiv gesehen, wobei angemerkt wurde, dass deren Einfluss in besonderem Maße von der personellen Besetzung abhängt. So werden die entsprechenden Clustermanagerinnen und -manager nur dann ernst genommen, wenn sie über das nötige fachliche Hintergrundwissen verfügen.

Bundesebene: Durch die Ausgestaltung seiner Förderprogramme sollte der Bund die Richtung der Clusterförderung vorgeben und sich dementsprechend auf Zukunftsbranchen und -themen konzentrieren.³² Clusterpolitische Maßnahmen der Länder und der Kommunen vollziehen sich immer im Kontext dieser bundesweiten Förderprogramme.

Clusterförderung sollte auf allen räumlichen Ebenen stattfinden. Aufgrund der räumlichen Nähe können insbesondere auf kommunaler Ebene Clusterentwicklungen zielgenau unterstützt werden. Bund und Länder können eher die Richtung der Clusterförderung vorgeben und sollten bei der branchenübergreifenden Vernetzung aktiv werden

6.3 Labeling von Clusterinitiativen

Zur Förderung und Sichtbarmachung besonders erfolgreicher Clusterinitiativen wurde 2009 die European Cluster Excellence Initiative (ECEI) durch die Europäische Kommission ins Leben gerufen. Sie hat das Ziel, die Qualität von Clusterinitiativen und ihren Managements durch einen transparenten Benchmarking-Prozess sichtbar und vergleichbar zu machen (siehe Kapitel 4.1).

In den Interviews wurde geklärt, wie die Interviewpartnerinnen und -partner ein solches Benchmarking zum Labeling von Clusterinitiativen einschätzen. Hinsichtlich der grundsätzlichen Idee waren die Rückmeldungen überwie-

Die grundsätzliche Idee des Labeling von Clusterinitiativen wird positiv gesehen, allerdings gibt es noch Probleme bei der praktischen Ausgestaltung

³¹ Abweichungen gab es beispielsweise hinsichtlich der Einschätzung, in welchem Umfang die unterschiedlichen Ebenen Clusterförderung betreiben sollten.

³² Aktuell liegt der Fokus der Förderprogramme des Bundes auf den Themen „Internationalisierung“ und „Cross-Clustering“.

gend positiv. Fast übereinstimmend erachteten es die Interviewten für sinnvoll, eine externe Meinung und eine externe Sicht auf die Arbeit von Clustermanagements zu erhalten. Allerdings gab es auch Kritik an der Durchführung des Benchmarking-Prozesses. Ein Clustermanager berichtete von einem enormen Verwaltungsaufwand, der durch das Bewerbungsverfahren entsteht. Ein anderer Clustermanager bemängelte, dass durch das Labeling keine zusätzlichen Informationen für das Management generiert werden und es sich daher in erster Linie um eine Marketingmaßnahme handelt. Auch die herangezogenen Kriterien wurden kritisiert, da sie in den Augen der Interviewpartnerinnen und -partner einen zu starken Fokus auf die Ausgestaltung des Clustermanagements richten.³³ Während die grundsätzliche Idee also positiv gesehen wird, gibt es Kritik an der konkreten Ausgestaltung des Benchmarking-Prozesses.

6.4 Zukünftige Entwicklung der Clusterförderung

Die große Mehrheit der Interviewpartnerinnen und -partner geht davon aus, dass das Thema „Cluster“ auch in Zukunft eine wichtige Rolle für die kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen einnehmen wird. Die interviewten Experten nannten dabei eine Reihe von Chancen und Gefahren, die über die weitere Entwicklung und zukünftige Bedeutung des Themas entscheiden werden.

Die Themen „Digitalisierung“ und „Industrie 4.0“ riefen bei den Interviewpartnerinnen und -partnern sehr unterschiedliche Reaktionen hervor. Einige vermuteten, dass die Digitalisierung tendenziell eher zu einem Bedeutungsgewinn von Clustern führen könnte. Ein Gesprächspartner begründete diesen Standpunkt damit, dass durch die Digitalisierung dem Wissensaustausch eine noch wichtigere Rolle zukommt. Dieser findet in besonderem Maße in Clustern statt. Ein weiterer Gesprächspartner vermutete, dass sich durch die Digitalisierung clusterinterne Prozesse in Zukunft deutlich besser abstimmen und koordinieren lassen. Nicht alle Interviewten schätzten die Folgen der Digitalisierung jedoch derart positiv ein. So wurde angemerkt, dass selbst ausgewiesene Experten auf dem Gebiet der Digitalisierung derzeit noch nicht einschätzen können, welches die endgültigen Folgen für den Produktionsprozess sein werden. Solange dies jedoch nicht geklärt ist, sei es auch unmöglich zu sagen, was daraus für die Zusammenarbeit im Cluster folgt. Unabhängig vom ungewissen Einfluss auf die Clusterentwicklung teilten alle Interviewten die Einschätzung, dass auch die kommunalen Wirtschaftsförderungen als Ansprechpartner für die Themen „Digitalisierung“ und „Industrie 4.0“ fungieren sollten.

Der Begriff „Clusterförderung“ wird noch länger Bestand haben. Aktuelle Entwicklungen (z.B. Digitalisierung und wachsende Bedeutung der Kreativwirtschaft) werden die Ausgestaltung der Clusterförderung stark verändern

Eine besonders große Chance sahen die Experten im „Aufbrechen“ von starren Branchengrenzen und in themenbezogenen Kooperationen. Die große Mehrheit der Interviewpartnerinnen und -partner erhofft sich, dass branchenübergreifende Themen-Cluster in Zukunft noch nicht vollständig ausgeschöpfte Innovationspotenziale aktivieren können. Durch die Zusammenarbeit in themenbezogenen Clustern kommt es demnach automatisch zu branchenübergreifenden Kooperationen, denen eine besonders hohe Innovationskraft zugeschrieben wird. Gleich mehrere Interviewte nannten dabei das Beispiel „Automotive“ vs. „Mobilität“. Branchenübergreifende Entwicklungen wie das autonome Fahren und die Elektromobilität lassen sich demnach deutlich einfacher in einem Cluster zum übergreifenden Thema „Mobilität“ bearbeiten.

³³ Ein Interviewpartner bemängelte z.B., dass die Finanzierungsstruktur der Clusterinitiative zu wenig in den Bewertungsprozess einfließt

In Bezug auf Themen-Cluster erkannten einige Interviewte eine entscheidende Rolle für die kommunale Wirtschaftsförderung. Diese muss den Akteuren den Mehrwert branchenübergreifender Kooperationen verdeutlichen, Gelegenheiten zum Austausch zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Branchen schaffen und potenzielle Themen zur Zusammenarbeit anregen. Einige Interviewpartnerinnen und -partner sahen die zentrale Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderungen darin, bisher unkoordiniert verlaufenden branchenübergreifenden Kooperationen eine Struktur zu verleihen.

Auch für die Kreativwirtschaft prognostizieren einige Experten eine wachsende Bedeutung.³⁴ So hat man in der Kreativwirtschaft bereits seit Jahren Erfahrungen darin gesammelt, Wissen aus völlig unterschiedlichen Bereichen zu kombinieren und Innovationen in marktfähige Produkte zu überführen. Sollten themenübergreifende Cluster also weiter an Bedeutung gewinnen, spielt die Kreativwirtschaft laut Expertenmeinung auch eine immer wichtigere Rolle.

Die wachsende Bedeutung von Themen-Clustern sahen die interviewten Experten auch als Lösung für eine Reihe von Problemen, die mit der „klassischen“ branchenfokussierten Clusterförderung in Verbindung gebracht werden. Die Gesprächspartnerinnen und -partner wiesen dabei insbesondere auf die Gefahren des „Silo-Denkens“ und der Abschottung hin, die man durch themenbezogene Cluster beseitigen könnte. Auch die Gefahr der Bildung von Monostrukturen könnte demnach durch die verstärkte Bearbeitung von Querschnittsthemen reduziert werden.

6.5 Bedeutung des Cross-Clustering

Ein „Modewort“, das in Zusammenhang mit Clusterförderung immer öfter auftaucht, ist das Cross-Clustering. Ähnlich wie bei Themen-Clustern sollen durch Cross-Clustering Branchengrenzen überwunden und clusterübergreifende Kooperationen gefördert werden, die als besonders innovativ gelten.

Unter den Interviewten herrschten abweichende Meinungen darüber, ob es sich bei Themen-Clustern und beim Cross-Clustering um unterschiedliche oder identische Konzepte handelt. Zwei Gesprächspartner vertraten entschieden den Standpunkt, dass Themen-Cluster einen Schritt weiter gehen als das Cross-Clustering. Während „Themen-Cluster“ die vollständige Auflösung von Branchengrenzen zum Ziel haben, sei das „Cross-Clustering“ lediglich darauf ausgerichtet, eine Zusammenarbeit zwischen Akteuren aus zwei oder mehr Branchen anzuregen. Die restlichen Interviewpartnerinnen und -partner unterschieden hingegen nicht zwischen den beiden Konzepten, da beide die Förderung branchenübergreifender Zusammenarbeiten zum Ziel haben. Im Folgenden werden die Begriffe also nicht explizit unterschieden.

Alle Interviewten bewerteten das Konzept des Cross-Clustering als grundsätzlich positiv. Mehr als die Hälfte der Befragten merkten jedoch auch an, dass es sich hierbei keineswegs um ein neues Konzept handelt. Sie wiesen darauf hin, dass grundsätzlich allen Akteuren klar sei, dass Innovationen insbesondere an den Branchenschnittstellen entstehen.

Cross-Clustering bzw. branchenübergreifende Kooperationen werden in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Allerdings sind die damit verbundenen Erwartungen teilweise zu hoch angesetzt. So lassen sich Innovationen nicht gezielt planen, sondern sind oftmals ein Zufallsprodukt

34 Ein Teil dieser Experten war eng mit der Kreativwirtschaft verbunden. Jedoch wurde diese Einschätzung auch von Interviewpartnerinnen und -partnern außerhalb der Kreativwirtschaft geteilt.

Einige Experten warnten jedoch auch vor überzogenen Erwartungen an das Cross-Clustering. So lassen sich Anknüpfungspunkte zwischen den Branchen nur sehr schwierig identifizieren. Daher ist es durchaus möglich, dass zahlreiche Versuche der Initiierung branchenübergreifender Kooperationen scheitern werden, bis es zu einer erfolgreichen Anstrengung kommt. Ein Interviewpartner veranschaulichte die grundsätzliche Schwierigkeit des Cross-Clustering mit einem Verweis auf die Probleme, die selbst innerhalb ein und desselben Betriebs bei abteilungsübergreifenden Kooperationen auftreten.

7. Perspektiven kommunaler Clusterpolitik

Clusterpolitik ist derzeit dabei, sich auf allen Ebenen, auch auf der kommunalen Ebene, zu verändern. Die Ergebnisse der Kommunalbefragung (Kapitel 5) und die Erkenntnisse der Experteninterviews (Kapitel 6) liefern einen Eindruck davon, wie diese Veränderungen und Entwicklungen aussehen. Hieraus lassen sich zum einen Handlungsempfehlungen (Kapitel 7.2) für die kommunale Wirtschaftsförderung ableiten. Zum anderen ergeben sich offene Fragen (Kapitel 7.1), die sich nach aktuellem Kenntnisstand noch nicht abschließend beantworten lassen.

7.1 Offene Fragen

Zukünftige Bedeutung der kommunalen Clusterpolitik

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung zeigen es: Clusterpolitische Maßnahmen spielen nach wie vor eine wichtige Rolle für die kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen. Durch die Erfahrungen der letzten Jahre haben sich die damit verbundenen Erwartungen jedoch an die Realität angepasst. Auch in den Experteninterviews wurde betont, dass die kommunale Wirtschaftsförderung keine beliebigen Cluster „erschaffen“, sondern lediglich bereits vorhandene regionale Stärken weiter unterstützen und fördern kann.

Die zukünftige Bedeutung der kommunalen Clusterpolitik lässt sich aus heutiger Sicht nur schwer abschätzen

Kaum ein anderes theoretisches Konzept der Wirtschaftswissenschaften und der Wirtschaftsgeografie hat in der Vergangenheit in ähnlichem Maße Einzug in die politische Praxis gehalten. Der Begriff „Cluster“ hat sich inzwischen so stark in den Köpfen festgesetzt, dass Clusterpolitik auf kommunaler Ebene kurz- bis mittelfristig ein Thema bleiben wird. Das Verständnis von einem Cluster hat sich im Laufe der letzten Jahre geändert und ist dabei, sich weiter zu wandeln. Dieser Wandel hat auch Einfluss auf Maßnahmen und Förderprogramme. So setzen aktuelle Förderprogramme des Bundes wie der „Spitzencluster-Wettbewerb“ und das Programm „Internationalisierung von Spitzenclustern, Zukunftsprojekten und vergleichbaren Netzwerken“ des BMBF einen Schwerpunkt auf die Themen „Cross-Clustering“ und „Internationalisierung“. Hierdurch soll insbesondere die clusterspezifische Problematik des Lock-in³⁵ durch eine Stärkung der externen Clusterdimension eingedämmt werden. Beide Ziele sind nur teilweise mit der ursprüngli-

35 Dieser „Lock-in“ entsteht durch mangelnde Impulse von außen.

chen Definition eines Clusters vereinbar.³⁶ Auch in den Ländern bestehen im Zuge der RIS3-Agenda der EU Tendenzen, den übergreifenden Austausch zwischen landesweiten Clusterinitiativen weiter voranzutreiben (siehe Kapitel 4.3). Diese Entwicklungen sind auch auf kommunaler Ebene zu beobachten. Die Kommunalbefragung zeigte, dass in 69 % der Kommunen Cross-Clustering als zentrales Zukunftsthema angesehen wird. Damit wird der zunehmenden Dynamik von Branchengrenzen und der wachsenden Bedeutung von Querschnittsthemen Rechnung getragen.

Für das Standortmarketing – bei diesem geht es darum, Kernkompetenzen und Stärken der Region herauszustellen – könnte es eher darauf hinauslaufen, auch weiterhin „klassische“ Branchen-Cluster nach außen zu präsentieren. Zwar haben Cluster in zahlreichen Branchen ihre Eigenschaft als Alleinstellungsmerkmal verloren. Dennoch lassen sich auf diese Weise regionale Stärken und Besonderheiten am deutlichsten darstellen.

Wie sich die Bedeutung kommunaler Clusterpolitik langfristig entwickeln wird, ist aus heutiger Sicht kaum zu prognostizieren. Bis auf absehbare Zeit werden Innovations- und Wirtschaftsförderprogramme der EU und des Bundes expliziten oder impliziten Bezug zum Thema „Cluster“ aufweisen. Sobald dies nicht mehr der Fall ist, lässt sich nicht völlig ausschließen, dass in der Folge auch Clusterpolitik an Bedeutung verlieren wird.³⁷

Zukünftige Rolle der kommunalen Wirtschaftsförderung

Schon jetzt bewerten die kommunalen Wirtschaftsförderungen das Vermitteln von Kontakten und das Durchführen von Veranstaltungen zum Informations- und Erfahrungsaustausch als zentrale clusterpolitische Maßnahmen (siehe Kapitel 5.5). Durch die zunehmende Bedeutung branchenübergreifender Kooperationen in sog. Themen-Clustern könnten diese Aufgaben für die kommunale Wirtschaftsförderung sogar noch wichtiger werden.

Der kommunalen Wirtschaftsförderung könnte eine Rolle als Kontaktvermittler zukommen

Kooperationen zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen lassen sich keinesfalls erzwingen. Die kommunale Wirtschaftsförderung kann jedoch Gelegenheiten (z.B. offene Gesprächsformate) schaffen, damit entsprechende Akteure miteinander ins Gespräch kommen und auf diese Weise potenzielle Anknüpfungspunkte herausfinden können. Die kommunale Wirtschaftsförderung kann auch selbst aktiv auf entsprechende Akteure zugehen und diese in Kontakt bringen, wenn sie hierfür konkrete Anknüpfungspunkte erkennt. So könnten zwei Kompetenzen für die kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen in Zukunft besonders wichtig sein: Kommunale Wirtschaftsförderungen müssen zum einen über ein umfassendes Netzwerk an Kontakten zu Akteuren unterschiedlicher Branchen verfügen und zum anderen einen Überblick darüber haben, zwischen welchen regionalen Akteuren potenzielle Anknüpfungsmöglichkeiten bestehen.

Trotz aller Bemühungen spielt bei der Initiierung branchenübergreifender Kooperationen auch der Zufall eine Rolle. Es ist nicht gesagt, dass im Rahmen offener Gesprächsformate existierende Anknüpfungspunkte überhaupt erkannt werden und die „richtigen“ Personen ins Gespräch kommen. Der Erfolg offener Formate zum Informations- und Kontaktaustausch hängt

36 Hierbei ist jedoch anzumerken, dass Porters unscharfe Clusterdefinition diese beiden Themen nicht zwangsläufig ausschließt (siehe Kapitel 2.1).

37 An dieser Stelle sollte auch erwähnt werden, dass sich in den letzten Jahren die beihilferechtlichen Anforderungen und damit auch der Rahmen für mögliche Fördergrenzen deutlich verschärft haben. So werden in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) Innovationscluster explizit definiert.

also auch vom Zufall und von der Offenheit sowie der Motivation der beteiligten Personen ab.

Einfluss der Digitalisierung auf die zukünftige Bedeutung von Clustern

Die Digitalisierung ist ein zentrales Querschnittsthema, von dem alle Branchen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, betroffen sind. Auch Cluster und Clusterinitiativen werden von den Auswirkungen der Digitalisierung nicht ausgenommen bleiben.

Die Folgen der Digitalisierung können sich sowohl positiv als auch negativ auf die Bedeutung von Clustern auswirken

Der tatsächliche Einfluss der Digitalisierung auf die Bedeutung von und die Zusammenarbeit in Clustern und Clusterinitiativen lässt sich aufgrund gegensätzlicher Wirkungskräfte nur schwer prognostizieren: Zum einen könnte der intensive Austausch in Clusterinitiativen zu einem „Aufholprozess“ bei Unternehmen führen, die beim Thema „Digitalisierung“ noch Nachholbedarf haben. Auch bieten die Vernetzungsmöglichkeiten der Digitalisierung die Chance einer effizienteren Zusammenarbeit zwischen den Clusterakteuren (vgl. ClusterAgentur Baden-Württemberg 2015). So könnten sich unternehmensübergreifende Wertschöpfungsketten und Produktionsabläufe in Zukunft deutlich einfacher und zielgenauer koordinieren lassen. Zum anderen kann die fortschreitende Digitalisierung jedoch auch dazu beitragen, dass räumliche Nähe und damit Cluster an sich an Bedeutung verlieren. Führt die Digitalisierung tatsächlich dazu, dass sich die Produktionsgegebenheiten verschiedener Standorte anpassen, reduziert sich auch die Standortbindung, was wiederum eine höhere Volatilität der Akteure innerhalb des Clusters zur Folge hätte. Auch die Zusammenarbeit innerhalb von Clusterinitiativen könnte sich erschweren, wenn die Unterschiede beim Stand der Digitalisierung unter den Akteuren im Cluster immer größer werden.

Man sollte also nicht den Fehler machen, sich ausschließlich auf die tendenziell positiven Auswirkungen der Digitalisierung zu konzentrieren. Es ist durchaus möglich, dass die Digitalisierung zu einem Bedeutungsgewinn von Clustern führt, doch ist diese Prognose zum jetzigen Stand keineswegs gesichert. Unabhängig von den Auswirkungen auf die Bedeutung von Clustern handelt es sich bei der Digitalisierung um ein allumfassendes Querschnittsthema. Für dieses sollten die kommunalen Wirtschaftsförderungen als Ansprechpartner für Unternehmen bereitstehen.

Zusammenhang der Themen „Cluster“ und „Kreativwirtschaft“

Völlig unbestritten ist, dass der Beitrag der Kultur- und Kreativwirtschaft zur Gesamtwertschöpfung zugenommen hat (vgl. BMWi 2016). In den studienbegleitenden Workshops und in den Experteninterviews wurde angemerkt, dass die Abgrenzung der Kultur- und Kreativwirtschaft recht ungenau ist. Dadurch wird die Zuordnung von Branchen in vielen Fällen beliebig gehandhabt. Viele Branchen und Berufe, wie z.B. Software-Programmierer, würden sich selbst nicht im Kreativbereich verorten, werden diesem aber oftmals zugerechnet.

Die Kreativwirtschaft könnte als Bindeglied zwischen Akteuren unterschiedlicher Branchen fungieren

Auf den ersten Blick hängen die Themen „Kultur- und Kreativwirtschaft“ und das Thema „Cluster“ nicht zwangsläufig zusammen. Zwar beanspruchen zahlreiche Städte die Existenz eines Clusters in der Kultur- und Kreativwirtschaft für sich. Doch welchen Einfluss kann die Kultur- und Kreativwirtschaft ganz allgemein auf die Zusammenarbeit innerhalb eines Clusters bzw. einer Clusterinitiative haben?

Die Vorteilhaftigkeit eines Clusters beruht insbesondere auf dem Wissenstransfer. Durch die räumliche Nähe werden der Austausch von Informationen erleichtert und bestehendes Wissen kombiniert, so dass hieraus neue Produkte bzw. Innovationen hervorgehen. Genau diese Innovationskraft verbindet die Themen „Cluster“ und „Kultur- und Kreativwirtschaft“.

Die Kultur- und Kreativwirtschaft könnte der Vorreiter einer zunehmend wissensbasierten Ökonomie sein. Oftmals entstehen Innovationen über innovative Anwendungsformen eines Produkts oder durch die Nutzung des Produkts in einem anderen Anwendungskontext (vgl. BMWi 2012). Genau in diesem Bereich können Unternehmen aller Branchen von den Ideen der Kultur- und Kreativwirtschaft profitieren. Zusätzlich existieren in der Kultur- und Kreativwirtschaft bereits seit langer Zeit Erfahrungen damit, Wissen aus völlig unterschiedlichen Bereichen zu kombinieren. Bei einer zunehmenden Bedeutung von branchenübergreifenden Kooperationen könnte der Kultur- und Kreativwirtschaft also auch die Rolle des Bindeglieds zwischen den verschiedenen Branchen zukommen.

Eine weitere Verbindung zwischen den Themen „Kultur- und Kreativwirtschaft“ und „Cluster“ existiert über Start-ups. Diese sind zentral für die Herausbildung eines Cluster-Themas und tragen massiv zur Innovationsfähigkeit eines Clusters bei (siehe Kapitel 2.4.3). Auch wenn Start-ups fälschlicherweise meist unabhängig von ihrer Branchenzugehörigkeit der Kreativwirtschaft zugeordnet werden, gehen ihre flache Hierarchie und die kreative Arbeitsweise auf die Einflüsse der Kreativwirtschaft zurück.

7.2 Handlungsempfehlungen

Auch wenn beim Thema regionale Clusterförderung einige Fragen offen bleiben, so lassen sich doch Handlungsempfehlungen für die kommunalen Wirtschaftsförderungen ableiten:

- Die Ergebnisse der Kommunalbefragung deuten auf eine gewisse Skepsis gegenüber der Wirksamkeit clusterpolitischer Maßnahmen hin. Kommunale Wirtschaftsförderungen sollten dennoch an ihren clusterpolitischen Maßnahmen festhalten. So existieren inzwischen empirische Hinweise darauf, dass die Entwicklung von Clustern konkreten Nutzen für die Region hat (siehe Kapitel 2.4.5). Zudem unterstützt die Fokussierung auf Cluster den zielgerichteten Einsatz von Förderaktivitäten und hilft dabei, den Aktivitäten der kommunalen Wirtschaftsförderung eine Struktur zu verleihen.
- Aufgrund zunehmender Branchendynamiken und einer wachsenden Bedeutung von Querschnittsthemen sollten sich kommunale Wirtschaftsförderungsaktivitäten noch stärker an Themen oder Handlungsfeldern und weniger an Branchen orientieren (themenfokussierte Clusterpolitik). Beim Initiieren branchenübergreifender Kooperationen sollte die kommunale Wirtschaftsförderung die Rolle des Impulsgebers und Kontaktvermittlers einnehmen. Hierbei müssten kommunale Wirtschaftsförderer akzeptieren, dass auch der Zufall und die Offenheit der beteiligten Personen (d.h. Faktoren, die sich nicht beeinflussen lassen) eine Rolle für den Erfolg der Vermittlungsversuche spielen. Auch müssen sich kommunale Wirtschaftsförderer darüber bewusst sein, dass nicht alle angeregten Treffen und Vermittlungsversuche von Erfolg gekrönt sein werden.
- Clusterpolitische Förderaktivitäten dürfen sich nie allein an eine (oder sehr wenige) Branche(n) richten. Je nach Stadtgröße sollte sich die För-

derung auf mehrere Wirtschaftsbereiche verteilen, um die Herausbildung krisenanfälliger Monostrukturen zu verhindern. Genauso sollten clusterpolitische Maßnahmen stets auf tatsächlich vorhandenen Stärken aufbauen, da sich keine beliebigen Cluster erschaffen lassen.

- Clusterpolitische Maßnahmen sollten unbedingt einer Erfolgskontrolle unterliegen. Die Ergebnisse solcher Erfolgskontrollen müssen jedoch immer vor dem Hintergrund methodischer und konzeptioneller Schwierigkeiten interpretiert werden. In jedem Fall sollten die verfolgten Zielgrößen schon vor Durchführung der clusterpolitischen Maßnahmen festgelegt werden, um eine Beliebigkeit bei der Erfolgskontrolle bereits im Vorfeld auszuschließen.
- Die kommunale Wirtschaftsförderung sollte stets in Szenarien denken. Laut evolutionärer Clustertheorie gelangt jeder Cluster an einen Scheidepunkt, an dem es zwei Möglichkeiten gibt: Entweder erfolgt der Niedergang des Clusters oder der Cluster wandelt sich, indem neue Akteure eingebunden und neue Themenschwerpunkte gesetzt werden. Die kommunale Wirtschaftsförderung sollte diese Szenarien im Blick haben und auf die unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten vorbereitet sein.
- Die Digitalisierung wird sich ohne Zweifel auch auf die Zusammenarbeit in Clustern und Clusterinitiativen auswirken. Ob sie dazu beiträgt, dass Cluster an Bedeutung gewinnen oder verlieren, lässt sich aufgrund gegensätzlicher Wirkungskräfte nur schwer prognostizieren. Unabhängig davon sollte die Digitalisierung vor allem als zentrales Querschnittsthema betrachtet werden, das nahezu alle Branchen beeinflusst und deshalb von der kommunalen Wirtschaftsförderung begleitet werden sollte.
- Die Gründung von Clusterinitiativen eignet sich hervorragend, um clusterpolitische Maßnahmen umzusetzen und den Austauschprozessen und Beziehungen im Cluster eine Struktur zu verleihen. Die kommunalen Wirtschaftsförderungen sollten ihre tragende Rolle bei der Initiierung solcher Initiativen auch weiterhin wahrnehmen.
- Der Anteil privater Mittel bei der Finanzierung von Clusterinitiativen ist mit 34 % noch immer relativ gering. Zwar ist eine Erhöhung des Anteils privater Mittel im Zeitablauf wünschenswert, eine vollständige Finanzierung durch die Privatwirtschaft muss jedoch nicht das Ziel sein. Es kommt immer darauf an, welcher Mehrwert durch den Einsatz kommunaler Mittel erzielt wird und welche Ziele mit der Unterstützung einer Clusterinitiative verfolgt werden.

7.3 Fazit

Ist Clusterpolitik nun also am Ende, oder beobachten wir im Moment sogar einen clusterpolitischen Neustart?

Tatsächlich existieren Anzeichen dafür, dass die „klassische“ Branchenfokussierung für die Weiterentwicklung der Clusterpolitik immer mehr an Bedeutung verliert. Hinweise hierfür lieferten die Ergebnisse der Kommunalbefragung von Wirtschaftsförderungsstellen in deutschen Großstädten sowie die Erkenntnisse der Interviews mit Clustermanagern und regionalen Wirtschaftsförderern.

Gleichzeitig gewinnen jedoch branchenübergreifende Ansätze (Cross-Clustering), bei denen der Austausch von Wissen unterschiedlicher Bereiche und die Generierung neuer Ideen und Innovationen in den Mittelpunkt

rücken, immer mehr an Relevanz. Dies spiegelt sich u.a. in der Ausgestaltung aktueller Förderprogramme auf EU-, Bundes- und Landesebene wider und wird ebenfalls durch die Ergebnisse der Kommunalbefragung und der Experteninterviews gestützt.

Während der „klassische“ branchenfokussierte Clusteransatz vor allem auf der Vorteilhaftigkeit regionaler Spezialisierungen beruht, beziehen branchenübergreifende Clusteransätze ihre Innovationskraft aus der Kombination unterschiedlicher Wissensansätze. Auf den ersten Blick wirken die beiden Ansätze diametral verschieden. Beiden gemein ist die besondere Bedeutung räumlicher Nähe, durch die Informationen besonders effizient ausgetauscht werden können. Die Unschärfe von Porters Clusterdefinition lässt zu, dass beide Ansätze, so unterschiedlich sie auch klingen mögen, unter dem Label „Cluster“ geführt werden können.

Die wachsende Bedeutung branchenübergreifender Ansätze führt natürlich auch zu einem Umdenken bei geeigneten politischen Maßnahmen zur Clusterförderung. Zentrale Schwierigkeiten für das Zustandekommen branchenübergreifender Kooperationen sind die Kontakthanbahnung und die mangelnden Möglichkeiten zum Austausch der Akteure. Insbesondere an dieser Stelle könnte auch die kommunale Wirtschaftsförderung ansetzen und durch eine intelligente Vernetzung von Akteuren und durch geeignete Austauschformate als Impulsgeber und Kontaktvermittler auftreten. Diese Aufgabe ist für die kommunale Wirtschaftsförderung keineswegs neu, ihr kommt durch die Veränderung des Clusteransatzes lediglich zusätzliche Bedeutung zu.

Auch die Digitalisierung hat Einfluss auf die Ausgestaltung clusterpolitischer Maßnahmen. Bis jetzt ist noch ungeklärt, ob die Auswirkungen der Digitalisierung zu einem Bedeutungsgewinn oder -verlust von Clustern führen werden. Unabhängig davon, welche Entwicklung sich einstellt, sollte die kommunale Wirtschaftsförderung den Prozess der Digitalisierung aktiv begleiten und auf die verschiedenen Szenarien vorbereitet sein.

Ein Ende der Clusterpolitik ist also nicht in Sicht. Um einen Neustart der Clusterpolitik handelt es sich allerdings sicherlich auch nicht, vielmehr um eine Veränderung der Bedeutung bereits existierender clusterpolitischer Maßnahmen und eine Weiterentwicklung kommunaler Clusterpolitik: ein Durchstarten.

8. Literatur

- Assmann, Dirk: City Growth: The Role of Knowledge Spillovers and Entrepreneurship, Regensburg 2016.
- Audretsch, David, und Maryann Feldmann: Innovative Clusters and the Industry Life Cycle, in: Review of Industrial Organization, Vol. 11 (1996), S. 253–273.
- Bade, Franz-Josef, und Bastian Alm: Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999–2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring, Dortmund 2010.
- Baptista, Rui, und Peter Swann: Do firms in clusters innovate more?, in: Research Policy, Vol. 27 (1998), S. 525–540.
- Bathelt, Harald, und Johannes Glückler: Wirtschaftsgeographie. Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive, Stuttgart 2012.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technik (Hrsg.): Gesamtkonzept für die Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik der Bayerischen Staatsregierung, München 2013.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technik (Hrsg.): Cluster-Offensive Bayern: Im Netzwerk zum Erfolg, München 2017.
- Berliant, Marcus, Robert Reed III und Ping Wang: Knowledge exchange, matching, and agglomeration, in: Journal of Urban Economics, Vol. 60(1) (2006), S. 69–95.
- Breyer, Friedrich, und Wolfgang Buchholz: Ökonomie des Sozialstaats, Berlin und Heidelberg 2009.
- Borowiecki, Karol Jan: Geographic clustering and productivity: An instrumental variable approach for classical composers, in: Journal of Urban Economics, Vol. 73(1) (2013), S. 94–110.
- Boschma, Ron, und Simona Iammarino: Related Variety, Trade Linkages, and Regional Growth in Italy, in: Economic Geography, Vol. 85(3) (2009), S. 289–311.
- Benner, Maximilian: Clusterpolitik. Wege zur Verknüpfung von Theorie und politischer Umsetzung, Münster 2012.
- biotechnologie.de: Die deutsche Biotechnologie-Branche, Berlin 2015.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Das BMBF-Förderprogramm InnoRegio – Ergebnisse der Begleitforschung, Bonn/Berlin 2005.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Sechs Jahre InnoRegio, Bonn/Berlin 2006.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Evaluation des Förderprogramms InnoProfile, Bonn/Berlin 2012.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Innovationsmotor Grundlagenforschung, Bonn/Berlin 2013.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Regional vernetzt, global erfolgreich., Bonn/Berlin 2013.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Deutschlands Spitzencluster, Bonn/Berlin 2015.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Die Kultur- und Kreativwirtschaft in der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungskette, Berlin 2012.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.): Monitoringbericht 2016: Ausgewählte wirtschaftliche Eckdaten der Kultur- und Kreativwirtschaft, Berlin 2016.
- Brenner, Thomas, Carsten Emmerich und Charlotte Schlump: Regional Effects of a Cluster-oriented policy measure - The Case of the InnoRegio program in Germany, Marburg 2013.
- Büter, Kai: Clusterpolitik und Clusterinitiativen in Nordrhein-Westfalen: eine prozessorientierte Garbage-Can-Analyse im politisch-administrativen Mehrebenensystem, Bonn 2013.
- Cappenberg, Christina: Staatliche Förderung regionaler Unternehmensnetzwerke: Legitimation nationaler Clusterpolitik, Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Nr. 140 (2013).
- Combes, Pierre-Philippe, und Gilles Duranton: Labor pooling, labor poaching and spatial clustering, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 36(1) (2006), S. 1–28.
- Combes, Pierre-Philippe, und Laurant Gobillon: The Empirics of Agglomeration Economies, in: Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. 5(5) (2014), S. 247–348.
- ClusterAgentur Baden-Württemberg (Hrsg.): Werkstattpapier: Industrie 4.0 – die Rolle von Cluster-Initiativen im Wandel der Wertschöpfungsketten, Stuttgart 2015.
- Delgado, Mercedes, Michael E. Porter und Scott Stern: Clusters and Entrepreneurship, in: Journal of Economic Geography, Vol. 10(4) (2010), S. 495–518.
- Delgado, Mercedes, Michael E. Porter und Scott Stern: Clusters, Convergence and Economic Performance, in: Research Policy, Vol. 43(10) (2012), S. 1785–1799.
- Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (Hrsg.): Clusterstrategie 2020 für

- nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung, Bremen 2012.
- Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten René Röspel, Dr. Ernst Dieter Rossmann, Willi Brase, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/9607 –, Erfolge und Defizite des Spitzencluster-Wettbewerbs des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, BT_Drs. 17/9899 v. 11. 06. 2012.
- Deutsches Ärzteblatt: Initiative Gesundheitsregionen der Zukunft, Vol. 111(45) (2014), S. 2.
- Duranton, Gilles, und Daniel Puga: Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation and the Life-Cycle of Products, in: American Economic Review, Vol. 91(5) (2001), S. 1454–1477.
- Duranton, Gilles: California Dreamin': The Feeble Case for Cluster Policies, in: Review of Economic Analysis, Vol. 3 (2011), S. 3–45.
- EFI – Expertenkommission Forschung und Entwicklung: Innovationsförderung durch Clusterpolitik, in: EFI (Hrsg.): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2015, Berlin 2015, S. 38–48.
- EFI – Expertenkommission Forschung und Entwicklung: Clusterpolitik, in: EFI (Hrsg.): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2017, Berlin 2017, S. 57–61.
- Ekert, Stefan, Verena Schüren und Alexander Bode: Evaluation des Programms go-cluster des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), Berlin 2016.
- ESCA – European Secretariat for Cluster Analysis (Hrsg.): Cluster Management Excellence in Germany, Berlin 2013.
- ESCA – European Secretariat for Cluster Analysis (Hrsg.): Cluster organisations in Europe – insights from Gold and Bronze label assessment, Berlin 2014.
- Fornahl, Dirk, Antje Campen, Pascal Gerken, Thomas Heimer, Sebastian Knop, Isa Reinecke, Moritz Schrapers, Larissa Talmon-Gros und Jerome Treperman: Cluster als Paradigma der Innovationspolitik – Eine erfolgreiche Anwendung von Theorie in der politischen Praxis?, Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 13-2015 (2015).
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Hrsg.): Regionale Innovationsstrategie 2020 der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg 2014.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Hrsg.): Clusterpolitik in Hamburg – Gemeinsam an die Spitze, Hamburg 2016.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle: Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt, Hamburg 2002.
- Fromhold-Eisebith, Martina, und Günter Eisebith: How to institutionalize innovative clusters? Comparing explicit top-down and implicit bottom-up approaches, in: Research Policy, Vol. 34(8) (2005), S. 1250–1268.
- Glaeser, Edward L.: Learning in Cities, in: Journal of Urban Economics, Vol. 46(2) (1999), S. 254–277.
- Glavan, Bogdan: Coordination Failures, Cluster Theory, and Entrepreneurship: A Critical View, in: The Quarterly Journal of Austrian Economics, Vol. 11(1) (2008), S. 43–59.
- Grundgreif, Daniel, und Carola Jungwirth: Cluster Entry: Are those right who expect a negative selection of member firms?, Discussion Paper Series in Economics and Management, Nr. 11-20 (2011).
- HA Hessen Agentur GmbH (Hrsg.): Analyse der Clusterlandschaft in Hessen, Wiesbaden 2013.
- Handelskammer Hamburg: Eckpunkte für eine Industriepolitik in Hamburg. Cluster richtig auswählen und entwickeln, Hamburg 2006.
- Hahn, Christoph: Grenzüberschreitende Clusterstrukturen in der Großregion Saar-Lor-Lux? Ein konzeptioneller und empirischer Beitrag zur relationalen Wirtschaftsgeographie, Münster 2015.
- Heimpold, Gerhard: Clusterpolitiken in Bayern und Thüringen: Förderpraxis nimmt wenig Rücksicht auf theoretische Vorbehalte, in: Wirtschaft im Wandel, Vol. 17(10) (2011), S. 356–363.
- Häfner, Karl: Clusterplattformen in Bayern zwischen Theorie und Praxis, Würzburg 2014.
- Hollbach-Grömig, Beate, und Holger Floeting: Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven, Difu-Paper, Berlin (2008).
- IWH – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Evaluation der Fördermaßnahme Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Halle (Saale) 2012.
- IIT – Institute for Innovation and Technology (Hrsg.): European Clusters go International, Berlin 2011.
- IIT – Institute for Innovation and Technology IIT (Hrsg.): Clusters in Emerging Industries, Berlin 2012.
- Jacobs, Jane: The economy of cities, New York 1969.
- Ketels, Christian, und Sergiy Protsiv: Clusters and the New Growth Path for Europe, WWW for Europe Working Paper Series, Nr. 14 (2013).
- Kiese, Matthias: Clusterkonzepte zwischen Theorie und Praxis., in: Floeting, Holger (Hrsg.): Cluster in der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik. Vom Mar-

- ketingbegriff zum Prozessmanagement, Berlin 2008, S. 55–81.
- Kiese, Matthias: Die Clusterpolitik deutscher Länder und Regionen als Herausforderung für die Evaluation, in: Wessels, Jan (Hrsg.): Cluster- und Netzwerkevaluation: Aktuelle Beispiele aus der Praxis, Berlin 2009, S. 27–38.
- Kiese, Matthias: Regionale Clusterpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und interregionaler Vergleich im Spannungsfeld von Theorie und Praxis, Marburg 2012.
- Koschatzky, Kurt, Henning Kroll, Esther Schnabl und Thomas Stahlecker: Cluster policy adjustments in the context of smart specialization? Impressions from Germany, in: Fornahl, Dirk, und Robert Hassink (Hrsg.): The Life Cycle of Clusters. A Policy Perspective, Cheltenham, UK und Northampton, USA 2017, S. 173–200.
- Kroll, Henning: Public-private co-operation: engaging the private sector for sustainably smart regional innovation policy, Regional Innovation Monitor plus, Thematic Paper 1, Brüssel 2014.
- Kroll, Henning, und Thomas Stahlecker: Prozess und Auswirkungen der Entwicklung von Strategien intelligenter Spezialisierung in deutschen Ländern, Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 14-2015 (2015).
- Kunkel, Kirsten: Regionale Cluster und regionale Arbeitsmärkte: Prozesse der Flexibilisierung und Spezialisierung am Beispiel des Luftfahrtclusters Hamburg, Münster 2010.
- Landesregierung Hessen: Hessische Innovationsstrategie 2020, Wiesbaden 2013.
- Malmberg, Andreas, und Peter Maskell: The elusive concept of localization economies. Towards a knowledge-based theory of spatial clustering, Environment and Planning A, vol. 34(3) (2002), S. 429–449.
- Martin, Philippe, Thierry Mayer und Florian Mayneris: Spatial Concentration and Firm-Level Productivity in France, CEPR Discussion Papers 6858 (2008).
- Martin, Ron, und Peter Sunley (2003): Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?, in: Journal of Economic Geography, Vol. 3 (2003), S. 5–35.
- Menzel, Max-Peter, und Dirk Fornahl: Cluster Life Cycles – Dimensions and Rationales of Cluster Development, in: Industrial and Corporate Change, Vol. 19 (1) (2009), S. 205–238.
- Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.): Innovationsstrategie Baden-Württemberg, Stuttgart 2013.
- Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen: Regionale Innovationsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der EU-Strukturfonds 2014–2020, Düsseldorf 2014.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (Hrsg.): Regionaler Cluster-Atlas Baden-Württemberg, Stuttgart 2016.
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.): Regionale Innovationsstrategie des Landes Brandenburg, Potsdam 2014.
- Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): Regionale Innovationsstrategie 2020 für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2014.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.): Grundlagenpapier zur Clusterpolitik, Clusterstrategie und Clusterförderung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 2014.
- Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung (Hrsg.): Innovationsstrategie Rheinland-Pfalz, Mainz 2013.
- Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Regionale Innovationsstrategie Sachsen-Anhalt 2014–2020, Magdeburg 2014.
- Niedersächsische Staatskanzlei (Hrsg.): Regional- und Strukturpolitik der EU im Zeitraum 2014–2020 – Niedersächsische regionale Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung (RIS3), Hannover 2014.
- Porter, Michael E.: The Competitive Advantage of Nations, New York 1990.
- Porter, Michael E.: Clusters and Competition. New Agendas for Companies, Governments, and Institutions, in: Porter, Michael E. (Hrsg.): On Competition, Boston 1998, S. 197–287.
- Porter, Michael E.: Location, Clusters, and Company Strategy, in: Clark, Gordon L., Meric S. Gertler und Maryann P. Feldman (Hrsg.): The Oxford Handbook of Economic Geography, Oxford 2000, S. 253–274.
- Porter, Michael E.: The economic performance of regions, in: Regional Studies, Vol. 37(6&7) (2003), S. 549–578.
- Rehfeld, Dieter: Clusterpolitik im Rahmen des strukturpolitischen Mehrebenensystems: Pfadabhängigkeiten, Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die kommunale Wirtschaftsförderung, in: Beck, Rasmus C., Rolf G. Heinze und Josef Schmid (Hrsg.): Zukunft der Wirtschaftsförderung, Baden-Baden 2014, S. 591–611.
- Rothgang, Michael, Uwe Canter, Jochen Dehio, Dirk Engel, Michael Fertig, Holger Graf, Susanne Hinzmann, Enikő Linshalm, Michael Ploder, Anne-Maria Scholz und Stefan Töpfer: Begleitende Evaluierung des Förderinstruments Spitzencluster-Wettbewerb des BMBF, Essen 2014.

- Saxenian, AnnaLee: Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128, Cambridge 1996.
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Hrsg.): Innovationsstrategie des Freistaates Sachsen, Dresden 2013.
- Schrader, Klaus, Carl-Friedrich Laaser, Rüdiger Soltwedel, Frank Bickenbach, Henning Sichelschmidt und Hartmut Wolf: Neue Wege der Kooperation: Schleswig-Holstein und Hamburg in einer gemeinsamen Wirtschaftsregion, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik No. 1, Kiel 2008.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe Berlin und Ministerium für Wirtschaft und Energie Brandenburg (Hrsg.): Innovative, technologieorientierte Wirtschaft – Entwicklung und Bedeutung der Cluster für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Potsdam, Februar 2017.
- Sheffer, Marten, Stephen R. Carpenter, Timothy M. Lenton, Jordi Bascompte, William Brock und Vasilis Dakos: Anticipating Critical Transitions, in: Science, Vol. 338(6105) (2012), S. 344–348.
- Spencer, Gregory M., Tara Vinodrai, Meric S. Gertler und David A. Wolfe: Do clusters make a difference? Defining and assessing their economic performance, in: Regional Studies, Vol. 44 (2010), S. 697–715.
- Staatskanzlei des Saarlandes (Hrsg.): Strategie für Innovation und Technologie Saarland, Saarbrücken 2016.
- Stähler, Tanja, Dirk Dohse und Philip Cooke: Evaluation der Fördermaßnahmen BioRegio und BioProfile, Preetz, Kiel, Cardiff: CIR, IfW, CASS 2006.
- Sternberg, Rolf, Matthias Kiese und Ludwig Schätzl: Clusteransätze in der regionalen Wirtschaftsförderung. Theoretische Überlegungen und empirische Beispiele aus Wolfsburg und Hannover, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, vol. 48(3–4) (2004), S. 164–181.
- Storper, Michael, und Anthony J. Venables: Buzz: face-to-face contact and the urban economy, in: Journal of Economic Geography, Vol. 4(4) (2004), S. 351–370.
- Stuart, Toby, und Olav Sorensen: The geography of opportunity: Spatial heterogeneity in founding rates and the performance of biotechnology firms, in: Research Policy, Vol. 32 (2003), S. 229–253.
- Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (Hrsg.): ThüringerClusterManagement (ThCM) – Ziele, Strukturen und Arbeitsschwerpunkte, Erfurt 2012.
- VDI/VDE (Hrsg.): Let's make a perfect cluster policy and cluster programme, Berlin/Kopenhagen 2012.
- Walther, Ingrid (2008): Technologieorientierte Vernetzungskonzepte – das Beispiel „Projekt Zukunft“, in: Floeting, Holger (Hrsg.): Cluster in der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik. Vom Marketingbegriff zum Prozessmanagement, Berlin 2008, S. 175–186.
- Wohlmuth, Karl: Innovationsförderung in Bremen – Weiter so wie bisher oder einen Neuanfang wagen?, in: Bass, Hans-Heinrich, Hans-Martin Niemeier, Jan Wedemeier und Christina Benita Wilke (Hrsg.): Impulse für die Innovationspolitik im Land Bremen, HWWI Policy Paper, No. 88 (2015), S. 28–36.
- Wennberg, Karl, und Göran Lindqvist: The effect of clusters on the survival and performance of new firms, in: Small Business Economics, Vol. 34 (2010), S. 221–241.
- Zenou, Yves: Search in cities, in: European Economic Review, Vol. 53(6) (2009), S. 607–624.