

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie

21. Förderung von Clustermanagements - Konzept der Anschubfinanzierung gescheitert

Nach 10 Jahren der Förderung von Clustermanagements kann sich kein einziges der vom Land unterstützten Projekte aus eigener Kraft tragen. Die bisherige Strategie muss daher dringend auf den Prüfstand gestellt werden.

Die faktische Dauerförderung über Projektmittel muss beendet werden. Dort, wo Clustermanagements aus Landessicht dauerhaft öffentliche Aufgaben abdecken sollen, muss dies über institutionelle Fördermittel oder einen öffentlichen Auftrag finanziert werden.

Durch die Vielzahl der Förderungen kam es zudem zu überflüssigen Doppelstrukturen und einer Quersubventionierung der Kernaufgaben regionaler Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Beides liegt nicht im Landesinteresse und erfordert einen konsequenten Konsolidierungsprozess.

21.1 An der Clusterförderung scheiden sich die Geister

Clusterförderung gehört mittlerweile zum Standardrepertoire der regionalen Wirtschaftspolitik. Sie wird sowohl von der EU-Kommission als auch von Bund und Ländern mehr oder minder intensiv verfolgt und propagiert.

Unter einem Cluster versteht man nach der gängigsten Definition

- eine Gruppe miteinander verbundener Unternehmen, Zulieferer, Dienstleister sowie Institutionen (z. B. Hochschulen, Wirtschaftsverbände),
- die räumlich konzentriert sind und
- sowohl kooperieren als auch konkurrieren können.¹

Nach der Clustertheorie stärkt die Existenz von Clustern u. a. die Gründungsaktivitäten, die Produktivität und die Innovationskraft einer Volkswirtschaft. Als Gründe hierfür werden der Zugang zu spezialisierten Arbeitsmärkten und Zulieferbetrieben, die bessere Verbreitung informellen Wissens innerhalb von Clustern und die Nutzung auf das Cluster ausgerichteter Infrastrukturen angeführt.

¹ Michael E. Porter, On Competition, 1998, Harvard Business School Press.

Ein Clustermanagement hat vereinfacht gesagt die Funktion, die Clusterakteure miteinander zu vernetzen und die Rahmenbedingungen für das Cluster zu verbessern. So sollen Kooperations- und Innovationshemmnisse abgebaut werden, damit die Vorteile des Clusters stärker zum Tragen kommen. Die Rolle des Staates besteht dann darin, Clustermanagements durch öffentliche Förderungen zu initiieren und sich zumindest in der Anfangsphase an ihren laufenden Kosten zu beteiligen.

Während die wirtschaftspolitischen Praktiker die potenziellen Vorteile der Clusterpolitik weitgehend als gegeben annehmen, wird die Clustertheorie in der Wissenschaft allerdings äußerst kontrovers diskutiert. Den Befürwortern des Clusteransatzes wird u. a. vorgehalten, dass

- aufgrund der Unschärfe des Clusterbegriffs nahezu jede Branche als besonders förderwürdig identifiziert werden könne,
- meist offen bleibe, welche Form von Marktversagen der Staat durch die Förderung von Clustermanagements beheben wolle und
- es bisher, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, kaum überzeugende empirische Belege für die positiven Wirkungen staatlicher Clusterpolitik gebe.¹

Das **Wirtschaftsministerium** räumt ein, dass die Forschungsergebnisse zur öffentlichen Förderung von Clustermanagements nicht eindeutig seien. Gleichwohl sieht es die Clusterförderung als wichtigen Baustein an, um Schleswig-Holstein im Standortwettbewerb zu stärken, grenzüberschreitende Kooperationen im norddeutschen Raum zu forcieren und Abstimmungsprozesse zwischen Politik und Unternehmen zu erleichtern. Es schätzt Clusterpolitik als unverzichtbares Instrument der Innovations- und Wirtschaftsförderung ein und betont, es sei sich darin mit den anderen Ländern, dem Bund sowie der EU einig.

Der **LRH** empfiehlt, Ziele und Ergebnisse der Clusterförderung regelmäßig kritisch zu hinterfragen. Das heterogene Meinungsbild in der Wissenschaft sollte dabei berücksichtigt werden. Zu bedenken ist auch, dass das Clusterkonzept anfällig für Partikularinteressen ist und einen unproduktiven Wettstreit von Regionen und Branchen um Fördermittel auslösen kann.

21.2 **Der Anspruch: Per Anschubfinanzierung finanziell nachhaltige Netzwerke ins Leben rufen**

2004 ist das Land in die Clusterförderung eingestiegen. Es definierte Schwerpunktbranchen, für die jeweils ein Management eingerichtet wer-

¹ Siehe stellvertretend für die Kritiker der Clusterpolitik *Björn Alecke* und *Gerhard Untiedt*, Zur Förderung von Clustern - Heilsbringer oder Wolf im Schafspelz?, 2005, GEFRA.

den sollte. Neben Clustermanagements unterstützt es dabei auch branchenbezogene Regionalmanagements, die sich oft nur unwesentlich von Clustermanagements unterscheiden. Zuletzt hat das Land hierfür ca. 1,5 Mio. € Fördermittel pro Jahr ausgegeben (Jahresdurchschnitt 2010 bis 2012). Gefördert werden Netzwerke für die Branchen Ernährung, Maritime Wirtschaft, Digitale Wirtschaft, Logistik, Windenergie, Life Sciences und Chemie.

Wesentliches Fördermerkmal ist die Anschubfinanzierung. Mit den Fördermitteln sollen Strukturen aufgebaut werden, die sich nach Ende der Förderung über Mitgliedsbeiträge und Sponsorengelder finanziell selbst tragen. Als Projektlaufzeit sind 3 Jahre vorgesehen. Clustermanagements können einmal auf maximal 6 Jahre und Regionalmanagements zweimal auf maximal 9 Jahre verlängert werden. Clustermanagements müssen vor einer Verlängerung evaluiert worden sein. Zudem müssen die Unternehmensbeiträge steigen und die Förderquote muss niedriger ausfallen als in den ersten 3 Jahren.

Gefördert werden sollen nur zusätzliche durch das Projekt anfallende Kosten. Eigenleistungen der Projektträger für Personal sind grundsätzlich nur förderfähig, wenn dieses neu für das Projekt eingestellt wurde.

21.3 **Problemfeld 1: Keines der Netzwerke trägt sich annähernd selbst**

Die Prüfung hat ergeben, dass keines der 12 geförderten Netzwerke eine von Fördermitteln unabhängige Finanzierungsstruktur aufbauen konnte. Im Durchschnitt verfügten die auf Unternehmensbeiträge ausgerichteten Projekte nur über einen privaten Finanzierungsanteil von knapp 20 % - und das, obwohl die meisten von ihnen schon ein- oder zweimal verlängert worden waren. Der restliche Anteil muss über die Landesförderung und Eigenbeiträge öffentlicher Projektpartner (in der Regel Wirtschaftsförderungsgesellschaften) beigesteuert werden. Gespräche mit den Cluster- und Regionalmanagern ergaben, dass alle eine zumindest anteilige Langfristfinanzierung durch Fördermittel als unerlässlich ansehen. Das Konzept der Anschubfinanzierung ist damit gescheitert.

Das Wirtschaftsministerium hat es in den letzten Jahren versäumt, hierauf konzeptionell zu reagieren. Eine adäquate Problemanalyse scheiterte bereits an der mangelhaften Transparenz der Finanzierungsbeiträge. Im Zuwendungsverfahren wurde die Zusammensetzung der Eigenbeiträge und damit das finanzielle Engagement der jeweiligen Branchen nicht systematisch erfasst. Die entsprechenden Daten mussten vom LRH vielfach selbst erhoben werden. Dies ist insbesondere deshalb zu kritisieren, da die Höhe der Unternehmensbeiträge als einer der wenigen objektiven

Indikatoren für den Nutzen anzusehen ist, den die Netzwerkpartner den Projekten beimessen.

Standen Entscheidungen zur Projektverlängerung an, zeigte sich das Wirtschaftsministerium sehr großzügig:

- In einigen Fällen hatte das Ministerium in den Förderbescheid die Auflage einer finanziellen Mindestbeteiligung der Unternehmen aufgenommen. Obwohl die Zielmarken verfehlt wurden, wurde weitergefördert.
- Fast immer wurden Anschlussförderungen genehmigt, ohne dass belastbare Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Auslaufen der Förderung vorgelegt worden waren.
- Entgegen den Vorgaben der Förderrichtlinie wurden mehrere Clustermanagements 2-fach verlängert, einmal auch, ohne die bei Ausnahmen notwendige Zustimmung des Finanzministeriums einzuholen.
- Andere Projekte wurden räumlich erweitert oder von einem Regional- in ein Clustermanagement umetikettiert. Infolgedessen wurde diesen Projekten sogar eine 3. Verlängerung zugestanden. Der Förderzeitraum wurde dadurch auf mittlerweile über 10 Jahre erhöht, ein Ende ist nicht absehbar.

Die Regeln der Förderrichtlinie, des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) stehen einer Dauerförderung entgegen. Durch die beschriebene Förderpraxis hat das Wirtschaftsministerium diese Regeln in einigen Fällen bis an die Grenze des Erlaubten gedehnt. Dieser Zustand ist nicht länger haltbar.

Das **Wirtschaftsministerium** hält die ursprünglichen Erfolgserwartungen in Sachen finanzieller Nachhaltigkeit im Rückblick für zu ambitioniert. Für die Zukunft müssten realistischere Bedingungen für die Förderzeiträume und konkretere Kriterien für die Verlängerung von Clustermanagements erarbeitet werden. Den vom LRH bemängelten Transparenzproblemen müsse mit einer strikteren Prüfung und Durchsetzung der Finanzierungsstrukturen begegnet werden. Da die Clustermanagements auch öffentliche Aufgaben übernähmen, könne eine langfristige bzw. dauerhafte Förderung in begrenzter Höhe gerechtfertigt sein. Hierfür sei auch der Einsatz von Projektfördermitteln richtig und zulässig. Um die Probleme anzugehen, sei eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen worden.

Der **LRH** begrüßt, dass die Förderstrategie überarbeitet werden soll. Überlegungen, öffentliche Aufgaben der Clustermanagements (weiter) dauerhaft über das Instrument der Projektförderung zu finanzieren, hält er allerdings für unzulässig und rät aus förderrechtlichen Gründen dringend davon ab.

21.4 **Problemfeld 2: Ausufernde Projektvielfalt und Förderung von Alt-bekanntem**

Die Clusterpolitik in Schleswig-Holstein zeichnete sich von Beginn an durch eine gegenüber den Branchen und Regionen des Landes offene Förderstrategie aus. So konnte das Wirtschaftsministerium zwar flexibel auf die Wünsche verschiedener Förderempfänger eingehen. Gleichzeitig kam es hierdurch aber auch zu einer gewissen Beliebigkeit bei der Projektauswahl und Fehlentwicklungen in mehrfacher Hinsicht. Zu nennen sind insbesondere:

- Die Auswahl der Schwerpunktbranchen kann nicht wirklich überzeugen. Greift man auf gängige Indikatoren der Wirtschaftsgeografie zurück, lässt sich in Schleswig-Holstein für die Bereiche Digitale Wirtschaft, Logistik und Chemie keine überdurchschnittliche Bedeutung oder Konzentration gegenüber dem Bundesdurchschnitt feststellen. Dennoch wurden sie in den Kreis der mittels Clustermanagements besonders zu unterstützenden Branchen aufgenommen. Begründet wurde dies bisweilen auf eher fragwürdige Weise. Beispielhaft zu nennen ist etwa ein Gutachten, das den besonderen Förderbedarf für die Logistikbranche belegen sollte. Um diesen zu unterstreichen, wurden ein sogenannter „Google-Test“ und ein „München-Test“ durchgeführt. Der „Google-Test“ bestand darin, den Begriff „Logistik-Standort Schleswig-Holstein“ bei Google einzugeben und die Anzahl der Treffer mit der für andere Bundesländer zu vergleichen. Beim „München-Test“ wurden knapp 50 Besucher einer Logistik-Messe in München nach ihren Assoziationen mit dem Logistik-Standort Schleswig-Holstein befragt. Aus beiden Tests wurde dann abgeleitet, dass Schleswig-Holstein als Logistik-Standort Optimierungspotenzial besitze. Dies veranschaulicht, wie niedrig die Hürden zum Teil ausfielen, um Clusterinitiativen für vermeintlich förderwürdige Branchen ins Leben zu rufen.
- Für einige Branchen (Ernährung, Logistik, Gesundheit) wurden gleich mehrere Cluster- und Regionalmanagements nebeneinander gefördert. Dies ging so weit, dass im Logistikbereich zeitweise 4 Projekte parallel in den Genuss von Fördermitteln kamen. Dieses Vorgehen hat sich nicht bewährt: Die Idee, Doppelarbeiten durch klare regionale und/oder themenspezifische Abgrenzungen zu verhindern, stieß in der Praxis schnell an ihre Grenzen. Auch die Kooperation zwischen den einzelnen Netzwerken konnte nicht im gewünschten Umfang realisiert werden. Die Beziehungen untereinander waren vielfach von Desinteresse, im schlimmsten Fall von offener Rivalität geprägt. Die damit einhergehenden Reibungsverluste und der zusätzliche Koordinierungsaufwand für das Wirtschaftsministerium sprechen eindeutig gegen Mehrfachförderungen gleicher Branchen.
- Als großes Problem stellte sich auch heraus, dass einzelne regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften zahlreiche themenverwandte Pro-

jekte auf sich vereinten. So war eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft zeitweise parallel an 10 Förderprojekten im Bereich der Regional- und Clusterentwicklung beteiligt. Mehrfach wurden dabei einzelne Arbeitsergebnisse gleich mehreren Projekten gleichzeitig als Erfolg zugeschrieben. Sowohl Zuwendungsnehmer als auch Zuwendungsgeber hatten darüber hinaus Schwierigkeiten, einzelne Kostenpositionen den verschiedenen Projekten korrekt zuzuordnen. Im Einzelfall wurden sogar identische Kosten doppelt abgerechnet. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass mit der Anzahl paralleler und inhaltlich wenig fokussierter Förderprojekte Gestaltungsspielräume und Missbrauchsanfälligkeit steigen. Zudem nimmt der administrative Aufwand zu. Kosten und Nutzen der Förderung abzuwägen wird erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht.

- Einige der geprüften Netzwerkprojekte ließen sich nur sehr schwer von den eigentlichen Aufgaben der Zuwendungsempfänger abgrenzen. Eine Projektförderung ist nur dann zulässig und im Landesinteresse, wenn mit ihr zusätzliche, über die originären Aufgaben des Zuwendungsempfängers hinausgehende Tätigkeiten finanziert werden. Dies war insbesondere bei den regional ausgerichteten Projekten nicht immer in ausreichendem Maße der Fall. Hier wurden oftmals Kernaufgaben regionaler Wirtschaftsförderungsgesellschaften über die Projekte finanziert. Besonders deutliche Beispiele: Die Vermarktung kommunaler Flächen oder die Ausrichtung des Brunsbütteler Industriegesprächs, einer bereits Jahre vor Projektbeginn etablierten Veranstaltung. Auch die Vorgabe, nur neu eingestelltes Personal über die Projekte zu finanzieren, wurde nicht immer eingehalten. Gänzlich umgangen wurde das Gebot der Zusätzlichkeit, indem regelmäßig Geschäftsführergehälter anteilig abgerechnet und großzügig Gemeinkosten verrechnet wurden. Durch die Einrechnung ohnehin vorhandener Kosten ging der tatsächlich von den Zuwendungsempfängern zu erbringende Eigenanteil manchmal gegen null.

Dies ist eine eklatante Fehlentwicklung. Ohne Eigenanteil werden Projekte für die Zuwendungsempfänger zum Selbstzweck, um ihre laufenden Ausgaben quersubventionieren. So lässt sich auch der mitunter verbissene Kampf der Wirtschaftsförderungsgesellschaften um die Übernahme neuer Cluster- und Regionalmanagements erklären. Der tatsächliche Mehrwert der Projekte für die Zielgruppen (insbesondere Unternehmen und sonstige regionale Wirtschaftsakteure) gerät in den Hintergrund. Gleichzeitig werden Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der verschiedenen staatlichen Ebenen verwischt. Dem sollte begegnet werden, indem das Gebot der Zusätzlichkeit konsequenter eingehalten und die Förderregularien präzisiert werden (z. B. Abschluss bzw. Begrenzung der Förderung von Gemeinkosten).

Das **Wirtschaftsministerium** räumt zur Mehrfachförderung einzelner Branchen ein, dass sich bestimmte Projekte inhaltlich und/oder räumlich überschneiden. Sinnvoll sei, die geförderten Cluster zu konsolidieren.

Zur Abgrenzung zu den originären Aufgaben der Zuwendungsempfänger führt das Wirtschaftsministerium aus, dass dies in der Praxis sehr schwierig sei. Das wirksamste Instrument zur Förderung nur noch echter zusätzlicher Ausgaben wäre die Herausnahme der Förderfähigkeit vorhandenen Personals. Es bestehe allerdings das Problem, dass viele Zuwendungsempfänger keine finanziellen Rücklagen hätten. Bei der Kofinanzierung seien sie darauf angewiesen, die Kosten für freigestelltes vorhandenes Personal anzurechnen.

Der **LRH** erkennt diese Problematik zwar an. Er hält die gegenwärtige Praxis aber für nur schwer vereinbar mit den Förderregularien. Laufende Kosten dürfen nicht mehr großzügig als Eigenbeitrag anerkannt werden. Dem Eigeninteresse der regionalen Wirtschaftsförderer und ihrer Gesellschafter an der Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft muss eine substanzielle und echte finanzielle Beteiligung an den Projektkosten gegenüberstehen.

21.5 **Problemfeld 3: Erfolge schwer messbar, Abwicklung unverhältnismäßig aufwendig**

Probleme im Zuwendungsverfahren bereiten die Erfolgskontrolle und der hohe administrative Aufwand, um die Fördermittel abzuwickeln. Ursache-Wirkung-Zusammenhänge der Förderung lassen sich bei Clustermanagements noch schwerer als bei anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten belastbar belegen. Erschwert wird dies noch durch die sehr weit und allgemein gefassten Projektziele. Der Investitionsbank als abwickelnder Stelle ist es so letztlich nicht möglich, anhand der Verwendungsnachweise den Grad der Zielerreichung adäquat zu beurteilen.

Ein abschließendes Urteil über Erfolg oder Misserfolg der geförderten Clustermanagements in ihrer Gesamtheit kann auch der LRH nicht abgeben. Festzustellen war, dass ein Teil der Projekte über professionelle Netzwerkstrukturen verfügte und sich erfolgreich insbesondere in den Bereichen Standortmarketing und Öffentlichkeitsarbeit engagierte. Dort ist es auch gelungen, die Anzahl der mitwirkenden Unternehmen und deren finanzielle Beteiligung im Zeitablauf zu steigern. Andere Projekte stießen hingegen bei den Unternehmen ihrer Branchenzielgruppe weitgehend auf Desinteresse und konnten nicht den Nachweis einer erfolgreichen Clusterarbeit erbringen. Projektübergreifend ließ sich die regelmäßige als ein Kernziel ausgegebene Stärkung der Innovationskraft der Unternehmen nur

sehr begrenzt in Form konkreter Maßnahmen oder anschaulicher Arbeitsergebnisse identifizieren.

Die finanzielle Beteiligung der Zielgruppen (in der Regel Unternehmen) sollte als wesentlicher Indikator für den Projekterfolg festgelegt und auch regelmäßig ermittelt werden. Bisher wurde hierauf weitgehend verzichtet. Daneben sollte das Wirtschaftsministerium zu Projektbeginn gemeinsam mit dem Zuwendungsempfänger eine überschaubare Anzahl prioritär zu verfolgender und überprüfbarer Teilprojekte definieren. Die Abarbeitung dieser Kernaufgaben könnte dann in den Fokus der Erfolgskontrolle genommen werden.

Auch den Aufwand für die Projektabwicklung gilt es zu reduzieren. Dieser entsteht u. a. dadurch, dass die zuwendungsfähigen Kosten in der Förderrichtlinie nicht eindeutig genug beschrieben sind. Daneben ist die Anrechnung von Personal- und Sachkosten als Eigenanteile ebenso kontroll- und arbeitsaufwendig wie der kleinteilige Nachweis von Gemeinkosten. Dem sollte dadurch begegnet werden, dass die förderfähigen Kosten auf einige wenige direkt dem Projekt zuordenbare Kostenpositionen beschränkt werden. Darüber hinausgehende Kosten sollten allenfalls über eine begrenzte Gemeinkostenpauschale angesetzt werden können, z. B. 15 % der direkten Personalkosten.

Das **Wirtschaftsministerium** stimmt dem Vorschlag zu, künftig konkretere Teilziele in den Zuwendungsbescheid aufzunehmen. Die Höhe der Unternehmensbeiträge sieht es allerdings nur als einen bedingt aussagekräftigen Erfolgsindikator an.

Zum Abwicklungsaufwand merkt das Wirtschaftsministerium an, dass die zuschussfähigen Kosten grundsätzlich hinreichend genau definiert seien. In der Praxis sei die Anwendung der Regeln allerdings schwierig und kompliziert. Einfachere Vorgaben zur Förderfähigkeit von Personal- und Sachkosten und ein Verzicht auf die Förderung von Gemeinkosten könnten den Aufwand verringern. Dadurch würde es allerdings Zuwendungsempfängern mit geringer Eigenmittelausstattung erschwert, Projekte durchzuführen.

Aus Sicht des **LRH** darf die Finanzschwäche einzelner Zuwendungsempfänger nicht als Begründung dienen, auf dringend notwendige Vereinfachungen im Förderverfahren zu verzichten.

21.6 Grundlegende Neujustierung der Clusterförderung erforderlich

Die bisherige Förderstrategie für Clustermanagements hat sich als nicht praxistauglich erwiesen. Da das Wirtschaftsministerium grundsätzlich am Instrument der Clusterförderung festhalten will, muss es dringend neue Rahmenbedingungen erarbeiten.

Die faktische Dauerförderung von Netzwerken über Projektmittel muss beendet werden. Dort, wo Clustermanagements aus Sicht des Landes dauerhaft öffentliche Aufgaben abdecken sollen, muss dies über institutionelle Fördermittel oder über einen öffentlichen Auftrag finanziert werden.

Allein schon die begrenzten Mittel machen zudem einen Konsolidierungsprozess unausweichlich. Hierbei sollte sich das Wirtschaftsministerium an folgenden Kriterien orientieren:

- Konzentration der Förderung auf tatsächliche Schlüsselbranchen der schleswig-holsteinischen Wirtschaft,
- Förderung maximal eines Cluster-/Regionalmanagements pro Branche mit möglichst landesweitem Ansatz,
- keine (Weiter-)Förderung von Projekten, die Kernaufgaben regionaler Wirtschaftsförderungsgesellschaften beinhalten,
- keine (Weiter-)Förderung von Projekten ohne substanzielle und anwachsende Finanzierungsbeiträge der Wirtschaft und ohne erkennbare Projekterfolge bei der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovationskraft von Unternehmen.

Die vom **Wirtschaftsministerium** angekündigte Neuausrichtung der Clusterförderung wird sich hieran messen lassen müssen.