

Kontakt: Lars Kroemer, Tel. 0351 21367100, lars.kroemer@imreg.de

imreg GmbH · Bautzner Straße 17 · 01099 Dresden

Dresden, 21.06.2013

Zur Förderung von Clustern über Managementstrukturen – eine kritische Bewertung der sächsischen Verbundinitiativen

Angesichts geringerer finanzieller Möglichkeiten, aber auch veränderter wirtschaftlicher Gegebenheiten und Herausforderungen, sind bestehende wirtschaftspolitische Instrumente in Sachsen hinsichtlich ihrer weiteren Notwendigkeit und Zielgerichtetheit zu prüfen. Die Bewertung der Verbundinitiativen fällt hierbei kritisch aus. Gesamtwirtschaftliche Effekte - also über die aggregierten einzelbetrieblichen Effekte hinausgehender volkswirtschaftlicher Nutzen - lassen sich für die Förderung der Managementstrukturen nicht herausstellen. Auch ist nicht erkennbar, dass durch dieses staatliche Eingreifen ein Marktversagen behoben wird. Es drohen sogar negative Effekte durch eine Verdrängung privatwirtschaftlichen Engagements, wohingegen die staatlich finanzierten Strukturen bislang wenig nachhaltig waren.

Über 20 Jahre nach der Wiedervereinigung sollte die sächsische Politik die Vernetzung von Wirtschaftsakteuren privaten Initiativen überlassen. Wirtschaftspolitisches Handeln zur Unterstützung mittelständischer Unternehmen ist in Sachsen gleichwohl noch erforderlich. Es sollte sich aber auf die Unterstützung im Größenwachstum, bei FuE-Aufwendungen und im Technologietransfer konzentrieren.

Der Freistaat Sachsen finanziert seit 1999 das Management sogenannter Verbundinitiativen mit der Zielstellung, größenin-härente Nachteile sächsischer Unternehmen über eine intrasektorale Vernetzung auszugleichen. Ausgangspunkt für die Initiierung waren die in den 1990er Jahren in Sachsen erkennbaren Schwierigkeiten vieler neugegründeter bzw. aus ehemaligen Kombinat- hervorgegangener, kleinerer Unternehmen, einen Markt- und Informationszugang in die bestehenden, etablierten Zulieferketten zu bekommen¹.

Von 1999 bis 2012 sind in die genannten Initiativen rund 20 Mio. EUR allein zur Finanzierung der dortigen Managementstrukturen geflossen². Derzeit werden die Verbundinitiative Maschinenbau Sachsen (VEMAS), die Bahntechnik Sachsen (BTS), die Aerospace Initiative Sachsen (ASIS), SACHSEN!TEXTIL sowie Erneuerbare Energien Sachsen (eesa) unterstützt. Die staatliche Finanzierung der bis dato am

längsten geförderten Verbundinitiative Automobilzulieferer Sachsen (AMZ) ist Ende 2012 ausgelaufen. Vor dem Hintergrund der Konsolidierungserfordernisse angesichts der neuen EU-Strukturfondsperiode und rückläufiger Landesmittel³ stellt sich die Frage, ob im 23. Jahr nach der politischen Einheit Deutschlands die strukturellen Gegebenheiten staatliche Eingriffe an dieser Stelle weiterhin erfordern.

Auf der einen Seite wird die oftmals noch zu geringe Betriebsgröße von Industrieunternehmen von der aktuellen regionalökonomischen Forschung nahezu einhellig als das prioritäre wirtschaftsstrukturelle Defizit in Ostdeutschland angesehen⁴, so dass es grundsätzlich als richtig erscheint, die Wirtschaftspolitik in Sachsen auf den Abbau dieses Defizits auszurichten. Auf der anderen Seite zeigt nicht zuletzt die positive Beschäftigten- und Umsatzentwicklung des Verarbeitenden Gewerbes im Freistaat in den vergangenen Jahren die fortlaufende

und erfolgreiche Etablierung sächsischer Unternehmen⁵, so dass sich die derzeitige wirtschaftliche Lage im Freistaat doch offensichtlich von der – von Transformation und Neuanfang geprägten – Situation in den 1990er Jahren unterscheidet.

Verbundinitiativen als Instrument zur Förderung regionaler Cluster?

Grundsätzlich können staatliche Eingriffe bei externen Effekten geboten sein. Im konkreten Fall hieße dies, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Verbundinitiativen den aggregierten einzelbetrieblichen Nutzen der involvierten Unternehmen signifikant übertreffen würden (sogenannte positive externe Effekte). Dann bestünde die Gefahr, dass die Wirtschaftsakteure weniger in den Bereich investieren, als gesamtwirtschaftlich geboten wäre. Dieses Argument wird derzeit zum Teil in Sachsen angebracht, um eine weitere Förderung der Verbundinitiativen zu rechtfertigen. Allerdings sind die unterstellten gesamtwirtschaftlichen Effekte weder quantifiziert noch in irgend einer anderen Art verifiziert.⁶ Die regionalökonomische Forschung kommt diesbezüglich auch eher zu gegenteiligen Ansichten.

Gemäß der von Paul Krugman geprägten Neuen Ökonomischen Geographie lassen sich regionale Wachstums- und Entwicklungsunterschiede neben stabilen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen hauptsächlich auf regionale Standortvorteile zurückführen⁷. Dies wird nicht zuletzt bei der wirtschaftshistorischen Entwicklung Sachsens deutlich. Für die frühe und intensive Industrialisierung des sächsischen Königreiches und späteren Freistaates waren vor allem komperative Vorteile wie das hohe Bildungsniveau, die niedrigen Energiekosten, die guten infrastrukturellen Voraussetzungen sowie die technologische Unterstützung zu Beginn der Industrialisierungsphase entscheidend.⁸

Mit anderen Worten sind die regionalen Rahmenbedingungen maßgeblich für eine

positive wirtschaftliche Entwicklung und damit für eine erfolgreiche Etablierung von dynamischen Wirtschaftsräumen.

Eine Vernetzung der regionalen Wirtschaftsakteure untereinander oder zu überregionalen Stellen ist demgegenüber eine unternehmerische Entscheidung. Eine gut organisierte Vernetzung hat in der Regel unmittelbare Auswirkungen auf den unternehmerischen Erfolg. Unternehmenskooperationen können ein probates Mittel sein, notwendige Informationen, bspw. zu technologischen Trends oder auch zu Lieferanten, Kunden und Wettbewerbern, oder Skaleneffekte zu generieren. Die vielfältige von Unternehmen finanzierte Verbändelandschaft der Bundesrepublik zeigt dies deutlich. Auch das Management der Verbundinitiativen betont die erzielten Effekte immer mit Blick auf eine einzelbetriebliche Wirkung, wengleich vordergründig strategische Ziele verfolgt werden sollen⁹.

Eine intensive Vernetzung von Wirtschaftsakteuren ist damit – wie von Michael E. Porter dargestellt – natürlich in der Regel eine clusterinhärente Eigenschaft, die zur Festigung und weiteren Beförderung der Dynamik von Wirtschaftsräumen beitragen kann¹⁰. Letztlich handelt es sich aber um ein endogenes Ergebnis einer wachstums-trächtigen, innovativen Unternehmenslandschaft¹¹. Staatliche Eingriffe in diesen Prozess durch öffentlich finanzierte Unternehmensverbände werden dagegen eher unzweckmäßig bis kritisch gesehen. Nach Gerhard Heimpold nimmt die mit Sachsen teils vergleichbare Clusterpolitik in Thüringen und Bayern wenig Rücksicht auf wissenschaftliche Vorbehalte¹². Auch Björn Alecke und Gerhard Untiedt bewerten die Förderung von Clustern in ihrer praktizierten Form als „*ordnungspolitisch höchst bedenklich*“ und rechnen „*mit erheblichen Wachstumseinbußen für so manche Region*“ infolge dieser Politik¹³.

Fundierte Gründe für positive gesamtwirtschaftliche Effekte liegen damit nicht vor. Es fehlen belastbare Analysen oder empirische Ergebnisse, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte von Verbundinitiativen signifikant höher als die aggregierten einzelwirtschaftlichen Effekte der involvierten Akteure sind.

Verbundinitiativen als Instrument zur Behebung von Marktversagen?

Vernetzung und damit verbundener Informationsaustausch können, wie eben erläutert, für Wirtschaftsakteure Nutzen generieren. Allerdings ist kein Marktversagen erkennbar, das eine fortlaufende staatliche Finanzierung der Verbundinitiativen rechtfertigt. Es liegen keine Eintrittsbarrieren vor, bspw. dass sächsische Unternehmen von bestehenden privaten Verbandsstrukturen ausgeschlossen sind oder derartige Plattformen einen so hohen Kapitaleinsatz erfordern, dass diese für ihre Mitglieder wirtschaftlich nicht tragbar sind.

Natürlich gibt es Fälle, wo die Kosten einer Mitgliedschaft den unternehmerischen Nutzen übersteigen, dann ist der Vernetzungsbedarf einfach zu gering oder aber, die Arbeit der Organisation ist unzureichend. Aus ökonomischer Perspektive wäre damit bestenfalls auch nur eine degressive Anschubfinanzierung zum Aufbau sich mittelfristig selbsttragender Strukturen begründbar.

Hinzu kommen die Interessenskonflikte in öffentlich finanzierten Unternehmensverbänden. So bieten die auf Unternehmen gleicher Branchen ausgerichteten Initiativen kein öffentliches Gut, da schlicht und einfach zwischen den vertretenen Unternehmen Rivalität im Nutzen – an dieser Stelle der Technologie bzw. des Wissensvorsprungs – besteht. Die Situation kommt der in der Volkswirtschaftslehre als „Tragik der Allmende“ bezeichneten Situation nahe, der gemäß Elinor Ostrom am besten durch Eigenorganisation der involvierten Akteure

und nicht durch externe Vorgaben nachhaltig begegnet werden kann¹⁴.

Negative Effekte durch die Förderung der Verbundinitiativen

Staatlich finanzierte Unternehmensverbände treten vielmehr in ungleiche Konkurrenz zu privat getragenen – in der Regel bereits national und international etablierten – Strukturen, womit die Gefahr eines als „*adverse Selektion*“ bezeichneten Prozesses entsteht. Unabhängig davon, ob bestehende private Angebote besser den Bedürfnissen der Unternehmen entsprechen würden, droht die Wettbewerbsverzerrung die vor ihrer Wahl stehenden sächsischen Unternehmen in das geförderte und damit billigere Angebot zu drängen, da der qualitative Nutzen zwischen den Kooperationsmöglichkeiten im Voraus für jeden einzelnen Akteur nur schwer zu beurteilen ist. Staatliches Eingreifen baut an dieser Stelle also kein Marktversagen ab, sondern induziert im Gegenteil selbst negative Tendenzen.

Unternehmensverbände sollten daher auch allein von Unternehmen und nicht von der Politik induziert werden. Prinzipiell muss das Bottom-Up-Prinzip gelten, d. h. der Staat darf zum einen nicht mikrosteuernd vorschreiben, in welchen Branchen Unternehmenskooperationen geschaffen werden und welche Aufgaben diese zu erfüllen haben. Zum anderen darf keine staatlich geförderte Konkurrenz zu bestehenden Strukturen entstehen, da dies privates Engagement gefährdet.

Gleiches gilt für die Gefahr einer wirtschaftspolitisch induzierten Präferenzbildung. Kooperationen können zweifelsfrei gerade im Mittelstand eine Option sein, organisatorische Defizite zu kompensieren und Skaleneffekte zu generieren – es darf aber staatlicherseits keine Fokussierung in diese Richtung geben, da dies im Hayek'schen Sinne letztlich „*Anmaßung von Wissen*“ hinsichtlich der richtigen Lösung zur Bewältigung unternehmerischer Aufgaben ist.

Verbundinitiativen in Sachsen - ein Blick auf bisherige Erfahrungen

Die bisherigen Erfahrungen in Sachsen sprechen dabei nicht dafür, dass mit den Verbundinitiativen nachhaltige Strukturen geschaffen werden. Dem Management von AMZ ist es – ungeachtet einer über 10-jährigen öffentlichen Finanzierung – nicht gelungen, sich in der Form bei den Unternehmen der Branche zu etablieren, dass diese signifikant Eigenbeiträge zu leisten bereit wären. Seit 2009 wurde das mit der Staatsregierung vereinbarte Ziel von 10 Prozent Eigenmittelanteil (wie auch durch BTS) durchgehend verfehlt¹⁵. Von Januar bis April 2013 konnten lediglich rund 20.000 EUR an Beiträgen bei AMZ eingeworben werden, was deutlich unter dem avisierten Plan lag¹⁶. Es verwundert daher wenig, dass die ebenfalls seit nunmehr 10 Jahren staatlich finanzierte VEMAS für weitere zwei Jahre eine Grundfinanzierung von 80 Prozent vom Freistaat fordert¹⁷.

Demgegenüber können die beiden erst seit 2008 bestehenden sächsischen Verbundinitiativen höhere Eigenbeiträge einwerben. Am höchsten war der Anteil 2011 mit 40 Prozent aller Einnahmen bei eesa; bei ASIS betrug er 21 Prozent¹⁸. Das auf eine degressive Anschubfinanzierung ausgerichtete Konzept¹⁹ war hier erkennbar erfolgreicher.

Fazit: Managementförderung ist keine geeignete Wirtschaftsförderung

Zusammenfassend spricht aus ökonomischer Sicht vieles gegen eine weitere staatliche Förderung von Unternehmensverbänden im Freistaat. Unabhängig von erzielten Effekten liegt kein Marktversagen vor, welches der Staat durch wirtschaftspolitische Maßnahmen beheben muss. Unternehmensverbände sind mit anderen Worten privatwirtschaftliche Aufgabe. Sie sollten dementsprechend auch privat finanziert und organisiert werden. Bestenfalls ist eine degressive Anschubfinanzierung sinnvoll. Die in Sachsen bestehenden Verbundinitiativen haben diese

bereits erhalten. Von daher sollte die noch bestehende staatliche Finanzierung in diesem Bereich weiter reduziert werden.

Anstelle des Managements von Institutionen und Organisationen sollte der Freistaat das Größenwachstum der mittelständischen Unternehmen über geeignete, staatlich positiv beeinflussbare Rahmenbedingungen unterstützen. Hierzu gehört neben der Verkehrs- und Dateninfrastruktur sowie der Bildungslandschaft natürlich auch eine zielgerichtete Technologiepolitik. In dem Zusammenhang zeigen Analysen, dass vor allem Finanzierungsengpässe eine stärkere FuE-Tätigkeit im Mittelstand behindern²⁰. Eine mittelstandsorientierte Technologiepolitik in Sachsen sollte daher an dieser Stelle ansetzen. Hier bestehen theoretisch und empirisch zu belegende Marktunvollkommenheiten, die staatliche Eingriffe rechtfertigen²¹, bspw. in dem Kooperationen zwischen Forschungsinstituten und Unternehmen durch bessere Anreizstrukturen forciert werden. Der Entwurf der Sächsischen Innovationsstrategie²² sowie der Bericht der Enquete-Kommission im Sächsischen Landtag²³ haben hierzu wichtige Vorschläge erbracht, wie bspw. konkrete Zielvorgaben an Hochschulen und Forschungseinrichtungen, eine stärkere Honorierung des Technologietransfers in wissenschaftlichen Karrieren und finanzielle Anreize für die konkret am Transfer beteiligten Wissenschaftler. Auch sollte die bisherige Förderung von Forschungsprojekten fortgeführt werden, wobei die Unterstützung direkt den involvierten Unternehmen und Wissenschaftlern und nicht einem externen Management zugutekommen sollte.

Wenn institutionelle Strukturen im Technologietransfer als notwendig erachtet werden, dann sollten diese nicht durch zusätzliche öffentliche Mittel, sondern durch eine stärkere Verantwortung von bereits staatlich finanzierten Einrichtungen getragen werden. So erhalten bspw. die sächsischen Einrichtungen der vier großen Forschungs-

verbünde (MPG, FhG, HGF und WGL) 2013 Mittel in Höhe von 169,7 Mio. EUR vom Freistaat²⁴. Eine Vorgabe an die Einrichtungen, mindestens 1 Prozent dieser Summe in den regionalen Technologietransfer zu investieren, entspräche finanziell nahezu den aktuellen Zuschüssen des Freistaates für die Verbundinitiativen. Aus institutionenökonomischen Gesichtspunkten wäre aufgrund anderer Anreizstrukturen gleichwohl eine höhere Effizienz zu erwarten.

¹ Sächsischer Landtag, Beschluss zum Antrag der CDU- und SPD-Fraktion vom 28.05.08 zu Ergebnissen und Perspektiven der sächsischen Verbundinitiativen, Drs. 4/9634.

² Sächsischer Landtag, Kleine Anfrage des Abgeordneten Frank Heidan, CDU-Fraktion: Sächsische Verbundinitiativen, Drs.-Nr. 5/8806; Sächsischer Landtag, Kleine Anfrage des Abgeordneten Christian Hartmann, CDU-Fraktion: Sächsische Verbundinitiativen, Drs.-Nr. 5/6701; eig. Ber.

³ Alexander Eck, Johannes Steinbrecher, Christian Thater (2012): Langfristige Entwicklung der Landeseinnahmen des Freistaates Sachsen, erschienen in: ifo-Dresden berichtet, 19. Jahrgang.

⁴ Ulrich Blum, Udo Ludwig, Cornelia Lang, Philipp Marek (2011): Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland. Gemeinschaftsstudie von Institut für Wirtschaftsforschung Halle, IWH (Federführung), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW, ifo Institut für Wirtschaftsforschung (Niederlassung Dresden), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB, Institut für Hochschulforschung Wittenberg, HoF, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, RWI im Auftrag des Bundesministeriums des Innern.

⁵ Statistisches Landesamt Sachsen (Hrsg.): Branchenreport Industrie, Industrie in Sachsen 1990 bis 2010, Februar 2012

⁶ Sächsischer Landtag, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Verbundinitiativen als Instrument aktiver Wirtschaftspolitik, Drs. 5/9580.

⁷ Paul Krugman, Maurice Obstfeld (2004): Internationale Wirtschaft – Theorie und Politik der Außenwirtschaft. 6. Auflage, Pearson Studium.

⁸ Rainer Karlsch, Michael Schäfer (2006): Wirtschaftsgeschichte Sachsens im Industriezeitalter. Edition Leipzig.

⁹ So informieren die Verbundinitiative die involvierten Unternehmen über Fördermöglichkeiten, technologische Trends oder regionale Ansprechpartner, organisieren Unternehmensreisen oder betreuen bzw. vermitteln Praktikanten und Diplomanden. Siehe Sächsischer Landtag, Stenografisches Protokoll vom 06.05.13 zur Anhörung

zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Verbundinitiativen als Instrument aktiver Wirtschaftspolitik, Drs. 5/9580 sowie Sächsischer Landtag, Beschluss zum Antrag der CDU- und SPD-Fraktion vom 28.05.08 zu Ergebnissen und Perspektiven der sächsischen Verbundinitiativen, Drs. 4/9634.

¹⁰ Michael E. Porter (1990): The Competitive Advantage of Nations. The Macmillan Press Ltd.

¹¹ Michael E. Porter (2000): Location, Competition and Economic Development, erschienen in: Economic Development, 14. Jahrgang.

¹² Gerhard Heimpold: Clusterpolitik in Bayern und Thüringen: Förderpraxis nimmt wenig Rücksicht auf theoretische Vorbehalte, erschienen in: Wirtschaft im Wandel, 17. Jahrgang, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, IWH.

¹³ Björn Alecke, Gerhard Untiedt (2005): Zur Förderung von Clustern, „Heilsbringer“ oder „Wolf im Schafspelz?“ GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen GbR, Münster.

¹⁴ Elinor Ostrom (1999): Die Verfassung der Allmende: Jenseits von Staat und Markt. Mohr Siebeck, Tübingen.

¹⁵ Sächsischer Landtag, Kleine Anfrage des Abgeordneten Frank Heidan, CDU-Fraktion: Sächsische Verbundinitiativen, Drs.-Nr. 5/8806.

¹⁶ Sächsischer Landtag, Stenografisches Protokoll vom 06.05.13 zur Anhörung zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Verbundinitiativen als Instrument aktiver Wirtschaftspolitik, Drs. 5/9580, S. 18f.

¹⁷ Ebd., Präsentation Prof. Dr. Weidlich, Folie 14.

¹⁸ Sächsischer Landtag, Kleine Anfrage des Abgeordneten Frank Heidan, CDU-Fraktion: Sächsische Verbundinitiativen, Drs.-Nr. 5/8806.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Volker Zimmermann (2012): Innovationshemmnisse im Mittelstand, erschienen in: Fokus Volkswirtschaft Nr. 6, 06.09.12, KfW Economic Research.

²¹ Lars Kroemer: Wege zu einer mittelstandsorientierten Gestaltung in der sächsischen Technologieförderung. Imreg-Standpunkt 10/2012.

²² Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr: Innovationsstrategie des Freistaates Sachsen, Entwurfsstand 29.06.12.

²³ Bericht der Enquete-Kommission im Sächsischen Landtag: Strategien für eine zukunftsorientierte Technologie- und Innovationspolitik im Freistaat Sachsen, März 2013.

²⁴ Ebd., S. 44.