

---

# Zur Förderung von Clustern „Heilsbringer“ oder „Wolf im Schafspelz“?

**Björn Alecke  
Gerhard Untiedt**

GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen GbR Münster  
Ludgeristr. 56, D-48 143 Münster (Germany)

Tel.: +49 251 2639311  
Fax: +49 251 2639319  
e-mail: [bjoern.alecke@gefra-muenster.de](mailto:bjoern.alecke@gefra-muenster.de)  
[gerhard.untiedt@gefra-muenster.de](mailto:gerhard.untiedt@gefra-muenster.de)

Münster, Mai 2005

## **INHALTSVERZEICHNIS**

|   |    |
|---|----|
| 1. Einleitung .....   | 2  |
| 2. Was ist ein Cluster?.....  | 3  |
| 3. Cluster und ihr theoretischer und empirischer Hintergrund.....           | 5  |
| 4. Zur wirtschaftspolitischen Begründung einer Förderung von Clustern ..... | 9  |
| 5. Aktuelle Vorschläge zur Förderung von Clustern .....                     | 11 |
| 6. Clusterförderung und Industriepolitik.....                               | 13 |
| 7. Fazit.....   | 15 |
| Literatur .....   | 18 |

## 1. EINLEITUNG

Seitdem der wirtschaftliche Konvergenzprozess der neuen Bundesländer an die alten Bundesländer Mitte der neunziger Jahre ins Stocken geraten ist, steht der Aufbau Ost immer wieder im Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Debatten. Gegenwärtig wird viel über eine Kurskorrektur in der Wirtschaftsförderung Ostdeutschlands diskutiert und die Einrichtung von „Sonderwirtschaftszonen“ oder „Niedriglohgebieten“ und insbesondere die Abkehr von einer „Gießkannenförderung“ zu Gunsten einer Konzentration der Fördermittel auf „Wachstumskerne“ oder „Cluster“ gefordert. Tatsächlich findet der Ansatz, Regionen, in denen sich „Cluster“ gerade herausbilden bzw. bereits gebildet haben, bevorzugt zu fördern, nicht nur mit Bezug auf Ostdeutschland, in jüngster Zeit auf breiter Front immer mehr Anhänger. Mittlerweile werden Unternehmern und Politikern gar „Handbücher“ angeboten, wie man erkennt, in welcher Branche Clusterprozesse auftreten, wie man die Vorteile von Clustern nutzt und deren Entstehung und Ausbreitung unterstützen kann.

Die zu beobachtende „Clustermania“ in Teilen von Politik und Wirtschaft macht allerdings skeptisch. Dies zum einen weil der „Cluster“-Ansatz und sein Urheber Michael Porter in der wissenschaftlichen Literatur nicht unumstritten geblieben sind. Und zum anderen, weil die traute Übereinstimmung zwischen Akteuren in der Regional- und Strukturpolitik und die Forderung nach einer höheren Eingriffsintensität des Staates ein Indiz dafür sein könnte, dass das Cluster-Konzept nur als Deckmäntelchen dient, längst überwunden geglaubte industriepolitische Vorstellungen (wieder) in die regionale Wirtschafts- und Förderpolitik einzuschleusen.

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieses Aufsatzes, sich eingehender mit dem Begriff „Cluster“ und dem dahinter stehenden Konzept auseinanderzusetzen und mit Blick auf den wissenschaftlichen Forschungsstand Antworten auf die folgenden Fragen zu geben:

- 1) Was ist ein Cluster?
- 2) Existieren Cluster und, wenn ja, wie förderlich sind sie für die regionale Wirtschaftsentwicklung?
- 3) Gibt es wirtschaftspolitische Gründe Cluster zu fördern, und wenn ja, wie sollte die Förderung ausgestaltet sein?

Es sei angemerkt, dass ein Großteil der Kritikpunkte am Cluster-Konzept in den Punkten 1) und 2) nicht neu ist, sondern z.B. in einer weitaus umfassenderen und detaillierteren Form unlängst von Martin und Sunley (2003) vorgebracht wurden. Ein besonderes Augenmerk wird in diesem Aufsatz daher auf den 3.

Punkt gelegt, da die Rolle der Wirtschaftspolitik in den bisherigen Arbeiten nur am Rande behandelt wird.

## 2. WAS IST EIN CLUSTER?

Geht man der Herkunft des Begriffes Cluster nach, so trifft man unweigerlich auf Michael Porter, der als Urheber des Cluster-Gedankens gilt und in einer Serie von Arbeiten immer wieder die Bedeutung von Clustern als Motor für die Wettbewerbsfähigkeit einer Nation oder Region betont hat. In einem jüngst erschienenen Überblicksartikel beantwortet Porter (2000, S. 254) die Frage, was ein Cluster ist, wie folgt:

*“A Cluster is a geographically proximate group of interconnected companies and associated institutions in a particular field, linked by commonalities and complementarities. The geographic scope of a cluster can range from a single city or state to a country or even a group of neighboring countries. Clusters take varying forms depending on their depth and sophistication, but most include endproduct or service companies; suppliers of specialized inputs, components, machinery, and services; financial institutions; and firms in related industries. Clusters also often include firms in downstream industries (i.e. channels or customers); producers of complementary products; and specialized infrastructure providers. Clusters also often involve a number of institutions, governmental and otherwise, that provide specialized training, education, information, research, and technical support (such as universities, think tanks, vocational training providers); and standards-setting agencies. Government departments and regulatory agencies that significantly influence a cluster can be considered part of it. Finally, many clusters include trade associations and other collective private sector bodies that support cluster members”*

Die obige Definition offenbart ein grundsätzliches Problem des Cluster-Konzepts: Sowohl hinsichtlich der regionalen Dimension als auch hinsichtlich der sektoralen und/oder funktionalen Dimension der ökonomischen Aktivität und der einbezogenen Akteure sind die Formulierungen derart vage, dass sie für eine empirische Überprüfung ungeeignet erscheinen. Kann man sich irgendeine räumlich begrenzte Wirtschaft in einer arbeitsteiligen Welt vorstellen, die vor dem Hintergrund der obigen Definition nicht als Cluster definiert werden kann? Müssen nicht alle Regionen letzten Endes aus Unternehmen bestehen, die über horizontale und vertikale Liefer- und Kundenverflechtungen verfügen, öffentliche Infrastrukturen in Anspruch nehmen oder in der ein oder anderen Form mit

---

weiteren regionalen Akteuren (öffentlichen Forschungseinrichtungen, Handelskammern, staatlichen Förder- und Beratungsstellen, etc.) verbunden sind? Oder könnte mit der obigen Definition an der Hand nicht so mancher noch heute auf die Idee kommen, die Montanindustrie im Ruhrgebiet stelle ein Cluster dar und verdiene als solches eine gesonderte wirtschaftspolitische Beachtung?

Man mag nun einwenden, dass die Stringenz des Cluster-Konzepts als solche nicht nur an einer einzelnen, wenig konkreten Definition festzumachen sei. Tatsächlich haben sowohl Porter selbst als auch andere Autoren diverse Versuche unternommen, den Clusterbegriff mit Leben zu füllen und die notwendigen Grundbestandteile eines Clusters zu erläutern. Im Zuge dieser Bemühungen ist allerdings eine solche Vielzahl an Definitionen, Klassifikationen und Typologien vorgelegt worden, dass weniger eine einheitliche Vorstellung von dem, was ein Cluster ist, resultierte, sondern ein mehr an Konfusion entstand (vgl. Martin, Sunley (2003)). Wenn es denn einen kleinsten gemeinsamen Nenner als Resultat dieser Forschung gibt, dann den, dass es sich bei Clustern in irgendeiner Form um die die räumliche Konzentration thematisch eng verbundener ökonomischer Aktivitäten handelt.

Hinter dem Cluster-Konzept steht auch keine spezifische Theorie regionaler Wirtschaftsentwicklung, sondern eine Ansammlung unterschiedlichster Ideen und Konzepte. Diese sind viel zu verschieden und umfangreich, um in der Summe falsifiziert werden zu können. Und vieles hiervon kann lediglich als „alter Wein in neuen Schläuchen“ gelten, etwa wenn es um die Bedeutung von räumlicher Nähe für die Entstehung und Diffusion von Wissen, Netzwerkexternalitäten, der Rolle von Infrastrukturen oder FuE-Kooperationen für die regionale Wirtschaftsentwicklung geht. Der Cluster-Ansatz kann eher als ein Sammelbecken für thematisch verwandte aber nur lose verbundene Einzelelemente begriffen werden und steht in einer Tradition mit anderen und hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung ebenfalls vage gebliebenen Ansätzen wie jenen die unter Titeln firmieren wie „Industrial District“, „Innovatives Milieu“, „Regionales Innovationssystem“ oder „Lernende Regionen“. Diese Literatur stellt eine bestimmte, stark wirtschaftsgeographisch geprägte Denkschule dar, die sich seit jeher von der klassischen ökonomischen Forschung den Vorwurf fehlender theoretischer und empirischer Fundierung gefallen lassen muss (vgl. Overman (2004) und Moulaert, Sekia (2003)).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass trotz der mittlerweile inflationären Verwendung des Cluster-Begriffs eine einheitliche Definition von dem, was ein Cluster eigentlich ist, nicht existiert. Im Gegenteil, ein Kennzeichen des Ansatzes ist das Prinzip der „sowohl als auch“-Definitionen: So können sich Cluster sowohl auf Städte als auch Nationen beziehen, sowohl eine als auch mehrere Industrien enthalten, die Akteure sowohl konkurrieren als auch kooperieren, etc.. Die Dehnbarkeit der Cluster-Definition hat zur Konsequenz, dass praktisch immer und überall Cluster aufgespürt werden können, solange man nur die re-

---

gionale oder sektorale Abgrenzung entsprechend weit genug definiert oder den Grad der Vernetzung der regionalen Akteure unpräzise genug lässt (von informellen Kontakten bis hin zu institutionellen Zusammenschlüssen). Ob die begriffliche Unbestimmtheit des Cluster-Ansatzes, die fehlende Operationalisierung von Clustern und die daraus resultierende Beliebigkeit der Bestimmung von Clustern Methode hat und letzten Endes als Ausfluß einer berechnenden Geschäftstüchtigkeit Porters zu interpretieren ist, wie es in der Kritik von Martin, Sunley (2003) anklingt, sei dahingestellt.

### **3. CLUSTER UND IHR THEORETISCHER UND EMPIRISCHER HINTERGRUND**

Viele Regionalökonomien dürften sich angesichts der gegenwärtigen Cluster-Mode verwundert die Augen reiben, stellen doch die Gründe für die räumliche Ballung ökonomischer Aktivitäten, die so genannten Agglomerationsvorteile, seit jeher einen, wenn nicht sogar den zentralen Forschungsgegenstand der Regionalökonomie dar. Und insbesondere die Fragestellung nach den Ursachen für die Konzentration spezifischer Industrien in einer Region, die sogenannten Lokalisationsvorteile, lässt sich konkret auf den frühen Neoklassiker, Alfred Marshall, zurückführen, der bereits 1890 in seinen *Principles of Economics* ein Kapitel mit der Überschrift „The concentration of specialised industries in particular localities“ einfügte. Nach Marshalls Sicht sind es – neben so offensichtlichen Faktoren wie der gemeinsamen Nutzung von Rohstoffvorkommen oder bestimmten öffentlichen Gütern an einem Ort – drei Gründe, die für die räumliche Ballung gleichartiger Wirtschaftsaktivitäten anzuführen sind:

- Vorteile durch enge räumliche Verflechtungen mit Zulieferern und Kunden
- Vorteile durch ein spezialisiertes Arbeitskräfteangebot
- Vorteile auf Grund von Wissensspillover/Lerneffekten

Ist man bereit, die seit langem in der Regionalökonomie behandelten Agglomerationseffekte und das dortige klassische Gegensatzpaar Urbanisierungs- versus Lokalisationseffekte als Ausgangspunkt der Überlegungen zu wählen, so wird es möglich, das wolkige Cluster-Konzept „down to earth“ zu bringen und sowohl die Relevanz als auch die Ursachen und Wirkungen von Clustern einer empirischen Überprüfung zugänglich zu machen.

Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass man sich auf eine operationalisierbare Definition von Clustern etwa in der Form „regionale Konzentration gleichartiger ökonomischer Aktivitäten“ einigt und gewillt ist, hierauf aufbauende empi-

---

rische Konzentrationsmaße, wie z.B. den Lokalisationskoeffizienten (Beschäftigtenanteil einer Branche an der Gesamtbeschäftigung in einer Region im Verhältnis zu den entsprechenden Werten auf nationaler Ebene), als geeignete Messkonzepte für Cluster zu akzeptieren. In diesem Fall „öffnet“ sich eine Forschungsliteratur, die umfangreiche empirische Evidenz über die Existenz von Clustern und ihren Einflüssen auf die regionalwirtschaftliche Entwicklung bereithält.<sup>1</sup>

An dieser Stelle ist es nicht möglich, einen auch nur annähernd vollständigen Überblick über den Stand dieser Forschung zu geben (vgl. Rosenthal, Strange (2004)). Es lassen sich aber einige grundlegende Aussagen als Fazit treffen:

Erstens und eher banal kann die allgemeine Konzentration ökonomischer Aktivitäten im Raum als ein „stylized fact“ bezeichnet werden. Es existieren Städte und periphere Räume (und dieser offensichtliche Sachverhalt kann durch die Variation von globalen Konzentrationsmaßen wie der Bevölkerungs- oder Beschäftigendichte zwischen verschiedenen Regionen auch statistisch „belegt“ werden). Zweitens, ist die Mehrzahl der Industriezweige stärker konzentriert als die Beschäftigung (oder Bevölkerung) insgesamt. Für Dienstleistungen gilt dies nur bedingt, wobei haushaltsorientierte Dienstleistungen weitaus weniger stark räumlich konzentriert sind als unternehmensorientierte.

Drittens ist die „Überschusskonzentration“ in der Beschäftigung der meisten Industriezweige gegenüber der gesamten Beschäftigung nur moderat. Viertens, unterscheiden sich die Industrien in ihrem Konzentrationsgrad ganz erheblich. Während für einige Industrien eine deutliche Tendenz zur regionalen Ballung auszumachen ist, verteilen sich andere gleichmäßig im Raum bzw. weisen einen möglichst großen räumlichen Abstand zueinander auf (vgl. Alecke et al. (2004)). Fünftens, ist der räumliche Konzentrationsgrad in der Industrie im Zeitablauf nicht stabil. Untersuchungen zeigen, dass die regionale Spezialisierung in Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten abgenommen hat. Die Wirtschaftsstrukturen der Regionen gleichen sich an (vgl. Möller, Tassinopoulos (2000), Blien, Südekum (2005)).

Wendet man sich den Wirkungen von Clustern auf die regionalwirtschaftliche Entwicklung zu, sind die Ergebnisse nicht eindeutig. Manche Autoren finden empirische Evidenz für das Vorliegen von Lokalisationsvorteilen, andere von

---

<sup>1</sup> Selbst wenn man unter Cluster mehr versteht und die Definition für zu eng hält, so sollte doch zumindest die regionale Konzentration bestimmter Tätigkeiten ein zentrales Wesensmerkmal eines Clusters sein. Die empirische Evidenz zu den Lokalisationsvorteilen sollte dann zumindest dazu dienen, eine notwendige Bedingung von Clusterprozessen zu messbar zu machen. Im Folgenden wird der Begriff Cluster synonym zu einer überdurchschnittlichen Lokalisation von Industrien in wenigen Regionen verstanden. Diese kann, muss aber nicht mit einer hohen Spezialisierung von Regionen einhergehen.

---

Urbanisierungsvorteilen. In der Tendenz scheinen Urbanisierungsvorteile bedeutsamer zu sein. Sollten Urbanisierungsvorteile tatsächlich überwiegen, verliert das Cluster-Argument viel von seiner Relevanz, da weniger Spezialisierung als vielmehr Diversifizierung als treibende Kraft der Regionalentwicklung angesehen werden kann.

Allerdings gibt es Hinweise, dass für die uneinheitliche Evidenz, ob Lokalisations- oder Urbanisierungsvorteile überwiegen, divergierende Lebenszyklen von Industrien verantwortlich gemacht werden können. Die obigen Resultate variieren in Abhängigkeit davon, ob Unternehmensgründungen oder das spätere Wachstum von erfolgreich gegründeten Unternehmen erklärt werden. In etwas idealtypischer Form lässt sich der Ablauf eines Lebenszyklus einer Industrie so skizzieren, dass junge, innovative Unternehmen am Anfang ihrer Entwicklung in räumlicher Nähe zu ihren Inkubatoreinrichtungen entstehen. Für die Phase der Unternehmensgründung ist zuvor neu entstandenes Wissen zentral und, da Innovationen eher durch ein Umfeld mit breit diversifizierten Strukturen und vielen interdisziplinären Schnittstellen befördert werden, scheinen junge Industrien stärker von Urbanisierungsvorteilen zu profitieren. In der anschließenden Wachstumsphase werden für die Unternehmen Lokalisationsvorteile wichtiger, so dass sich das Herausbilden von räumlichen Spezialisierungen, i.e. Clustern, beobachten lässt. Mit zunehmendem Erfolg stoßen jedoch die Unternehmen in einem Cluster auf Wachstumsgrenzen und Überfüllungskosten gewinnen an Bedeutung. Im späteren Reifestadium der Industrie verwandeln sich somit die ursprünglichen Lokalisationsvorteile in –nachteile und die Unternehmen sind gezwungen, an andere Standorte („in die Fläche“) auszuweichen.

Während die regionalökonomische Forschung über das Ausmaß und die Wirkungen von Agglomerationsvorteilen einen umfangreichen empirischen Befund bereithält, gilt dies für die mikroökonomischen Ursachen nur sehr eingeschränkt. Und dies obwohl gerade in jüngerer Zeit zahlreiche theoretische Arbeiten entstanden sind, die eine „ex-post“-Mikrofundierung für die drei klassischen Marshallschen Agglomerationsfaktoren „knowledge spillover“, „labor market pooling“ und „input sharing“ ermöglichen (vgl. Duranton und Puga (2004)). Zwar gibt es zahlreiche empirische Arbeiten, die versuchen, die Rolle von einzelnen Faktoren auf die Agglomerationsneigung von Unternehmen zu quantifizieren, doch können diese Studien keine Auskunft über das relative Gewicht der betrachteten Faktoren geben.

Dies lässt sich damit begründen, dass die Ursachen für Agglomerationsvorteile „beobachtungsäquivalent“ sind. Hiermit ist gemeint, dass eine hohe Korrelation zwischen der räumlichen Ballung von Unternehmen und überdurchschnittlichen Werten bei der Produktivität, Beschäftigung, Löhnen, Mieten, etc. in Regionen mit einer Vielzahl von verschiedenen Modellen zur Erklärung von Agglomerationsvorteilen vereinbar ist. Um zwischen den diversen Wirkungskanälen separieren zu können, sind beispielsweise Daten über die Vorleistungsverflechtun-

gen von Unternehmen oder die strukturelle Verteilung der Nachfrage nach und des Angebots an qualifizierter Arbeit in den Regionen notwendig. Diese Daten stehen aber im Allgemeinen nicht in der benötigten regionalen und sektoralen Untergliederung zur Verfügung. Noch schwieriger ist naturgemäß der Nachweis von Wissensspillovern, für die – da nicht über Märkte vermittelt – definitionsgemäß keine Mengen- oder Preisangaben vorliegen können.

Auf Grund der Schwierigkeiten, die Ursachen von Agglomerationsvorteilen auf direktem Wege zu messen, sind viele empirische Studien einen indirekten Weg gegangen. Dabei machen sie sich die schon erwähnte Streuung in den Konzentrationsraten zwischen verschiedenen Industrien zu Nutze. Der Ausgangspunkt der Überlegungen ist dabei, dass Industrien, die beispielsweise einen hohen Input an spezialisierten Vorleistungen benötigen, vermehrt qualifizierte Arbeitskräfte einsetzen oder hohe FuE-Aktivitäten aufweisen, bei Vorliegen von Agglomerationsvorteilen tendenziell höhere regionale Konzentrationsraten aufweisen sollten. Bereits die rein deskriptive Betrachtung liefert jedoch den überraschenden Befund, dass forschungs- und technologieintensive Industrien nicht zu den Branchen mit dem höchsten Konzentrationsgrad zählen. Diesen weisen insbesondere rohstoffintensive und „reife“ Industrien auf.

Untersucht man nun die Ursachen der Konzentration von Industrien ökonomisch, bleiben die auf deskriptivem Wege gewonnenen Aussagen bestehen (vgl. bspw. Alecke et al. 2004). Den höchsten Erklärungsgrad weisen Größen auf, die die Rohstoffabhängigkeit einer Industrie messen. Ebenfalls bedeutsam als Erklärungsfaktor sind die Vorleistungsverflechtung und die Abhängigkeit von qualifizierten Arbeitskräften, während die Technologieintensität von Industrien einen nur schwach positiven, aber nicht signifikanten Einfluss auf die Clusterung von Industrien besitzt.<sup>2</sup> Die Frage nach den Ursachen von Agglomerationsvorteilen ist aber von offensichtlicher wirtschaftspolitischer Bedeutung. Hierauf wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

---

<sup>2</sup> Der Befund, dass die Konzentration von forschungsintensiven Industrien auf gesamtwirtschaftlicher Ebene vergleichsweise unbedeutend ausfällt und F&E-Aktivitäten sich im Durchschnitt als relativ unbedeutende Konzentrationsursache erweisen, sollte allerdings nicht mit einer generellen Abwesenheit von Wissensspillovern gleichgesetzt werden. Nur verliert die herkömmliche Cluster-Geschichte, wonach räumlich eng begrenzte Wissensflüsse und hohe Skaleneffekte von Forschungsaktivitäten zu einem sich selbst verstärkenden Prozess führen, der nahezu unbegrenztes Einkommens- und Beschäftigungswachstum verspricht, mit einem makroökonomischen Maßstab bemessen viel von seiner Überzeugungskraft.

---

#### **4. ZUR WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN BEGRÜNDUNG EINER FÖRDERUNG VON CLUSTERN**

Aus den bisherigen Ausführungen kann auf der Basis der vorliegenden regionalökonomischen Studien der Schluss gezogen werden, dass das Cluster-Konzept wahrscheinlich von geringerer empirischer Relevanz ist als vielfach angenommen. Aber selbst wenn man unterstellt, dass erstens Cluster in dem Maße existieren, wie es von manchen Beobachtern behauptet wird, und zweitens Regionen mit Clustern schneller wachsen bzw. ein höheres Pro-Kopf-Einkommen haben als solche ohne Cluster, würden sich hieraus noch keine wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen oder gar konkrete Handlungsanweisungen ableiten lassen.

Die Rolle der Wirtschaftspolitik wird aber erstaunlicherweise in den meisten Arbeiten zum Cluster-Konzept entweder gar nicht oder mit simplen Verweisen auf die grundsätzliche Förderwürdigkeit von Clustern mehr als stiefmütterlich behandelt. Aus wirtschaftspolitischer Sicht muss auf die Frage, ob eine gesonderte förderpolitische Behandlung von Clustern gerechtfertigt erscheint, zunächst mit zwei Gegenfragen geantwortet werden: Liegt ein Marktversagen vor? Und, wenn ja, kann die Marktunvollkommenheit durch staatliches Handeln beseitigt und der gesellschaftliche Nutzen im Vergleich zur Marktlösung erhöht werden?

Um die Bedeutung dieses Punktes mit Bezug auf das Cluster-Konzept zu illustrieren, mag ein Verweis auf Dumais et al. (1999) nützlich sein, die in ihrer Untersuchung zur Lokalisation der U.S. amerikanischen Industrie zu der Schlussfolgerung gelangen, dass mindestens die Hälfte der gemessenen und über den Zufallscharakter hinausgehenden Konzentration auf natürliche Standortvorteile zurückgeführt werden kann. Unabhängig davon in wie weit die Größenordnung dieser Ergebnisse auch auf andere Länder übertragen werden kann, erscheint es nahe liegend, dass das Vorhandensein von natürlichen Ressourcen in einer Region für bestimmte Industrien einen erheblichen Lokalisationsvorteil darstellt. Und im Allgemeinen sollte davon ausgegangen werden können, dass sich die Bildung und das Wachstum eines Clusters auf Grund von natürlichen Standortvorteilen über den Marktmechanismus vollzieht, ohne dass die staatliche Förderung eines solchen Clusters gerechtfertigt erscheint. Etwas plakativer formuliert, staatliches Eingreifen, um die Konzentration der Werftindustrie an Küstenstandorten zu unterstützen, lässt sich wirtschaftspolitisch kaum begründen. Ähnliche Argumente lassen sich gegen eine wirtschaftspolitische Unterstützung von regionalen Wertschöpfungsketten oder Arbeitsmärkten für hochqualifizierte Arbeitskräfte machen, weil auch hier zunächst kein Marktversagen zu erkennen ist, welches staatliche Eingriffe rechtfertigt.

---

Grundsätzlich ist zu beachten, dass die wirtschaftspolitische Legitimation für Eingriffe zur Förderung von "Clustern" von der *Natur der Lokalisationsvorteile* abhängt. Die Marshall'schen Argumente, dass Unternehmen aus der engen räumlichen Verflechtung mit Zulieferern und Kunden oder der Nähe zu einem spezialisierten Arbeitskräfteangebot Vorteile ziehen können, basieren auf über Marktprozessen vermittelten Kostenersparnissen oder Preisvorteilen. Diese sind als so genannte pekuniäre Externalitäten im Rahmen der von Krugman begründeten Neuen Ökonomischen Geographie in jüngster Zeit zwar wieder in den Focus neuerer theoretischer Arbeiten gerückt, ihre wirtschaftspolitischen Implikationen sind aber bisher nur rudimentär erforscht (vgl. Baldwin et al. (2003), Baldwin, Martin (2004), Pflüger, Südekum (2005)). Dem Grunde nach gibt es eher die Vermutung, dass staatliche Eingriffe in pekuniäre Externalitäten nicht wohlfahrtssteigernd sind.

Anders verhält es sich mit der dritten Ursachenkategorie von Lokalisationsvorteilen, den Wissensspillovern. Diese stehen als so genannte technologische Externalitäten (oder externe Effekte) seit längerem im Zentrum von Forschungsarbeiten aus der Wachstumstheorie oder Institutionenökonomie. Dabei stellen technologische Externalitäten, das Resultat von F&E-Aktivitäten, einen geradezu klassischen Anwendungsfall dar, bei dem eine wirtschaftspolitische Legitimation staatlicher Eingriffe möglich ist. Gleichwohl ist zu beachten, dass in der Praxis eine Erfassung und Bewertung von Wissensspillover äußerst schwierig ist: für externe Effekte existiert definitionsgemäß kein Markt und dementsprechend können Preis- oder Mengenangaben nicht vorliegen.

Aus der Perspektive der Theorie der Wirtschaftspolitik betrachtet, ist somit für die *wirtschaftspolitische Rechtfertigung einer Cluster-Förderung die Unterscheidung von pekuniären und technologischen Externalitäten als Ursache von Lokalisationsvorteilen zentral*: Wenn nicht externe Effekte sondern Marktprozesse die maßgebliche Konzentrationsursache darstellen, lässt sich ein staatliches Eingreifen zugunsten der Entstehung und Entwicklung von Clustern ordnungspolitisch kaum legitimieren. Allerdings bestehen erhebliche Unsicherheiten darüber, in welchem Ausmaß Cluster-Prozesse in bestimmten Industrien und Regionen als das Resultat der räumlichen Nähe zu Rohstoffen, Zulieferern, Kunden oder einem spezialisierten Arbeitskräfteangebot auf der einen Seite oder von Wissensspillovern auf der anderen Seite anzusehen sind. Für die praktische Ausgestaltung der Cluster-Förderung bedeutet dies, dass eine Förderstrategie, bei der der Sachverhalt eines bestehenden Clusters an sich den Fördergegenstand darstellt, Gefahr läuft, in Prozesse einzugreifen, die sich auch ohne Förderung einstellen würden. Statt der Förderung der Konzentration von Wirtschaftsaktivitäten sollte die Wirtschaftspolitik direkt auf jene Wirtschaftsaktivitäten abstellen, die als Ursache für Lokalisationsvorteile gelten können und bei denen berechtigterweise von Marktversagen ausgegangen werden kann.

---

## 5. AKTUELLE VORSCHLÄGE ZUR FÖRDERUNG VON CLUSTERN

Welche konkreten Handlungsempfehlungen werden nun in der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Debatte geäußert? Viele Autoren erheben zwar die Forderung gegenüber der Regionalpolitik, das Entstehen oder das Wachstum von Clustern zu fördern, verzichten aber darauf, den politischen Akteuren operationalisierbare Ziele und konkrete Handlungsempfehlungen an die Hand zu geben wie dies zu geschehen hat. Als ein exemplarisches Beispiel hierfür kann die jüngste Debatte um den Aufbau Ost herangezogen werden: So wird seit gut einem Jahr, initiiert durch das so genannte „Dohnanyi-Papier“ (vgl. Gesprächskreis Ost (2004)), immer wieder medienwirksam die Forderung nach einem Strategiewechsel in der Förderpolitik für Ostdeutschland geäußert, weg von der Gießkanne hin zu einer Konzentration der Fördermittel auf Cluster. Bezeichnenderweise findet sich aber im Dohnanyi-Papier nicht die Erwähnung einer einzigen wirtschaftspolitischen Maßnahme, wie denn eine spezielle Förderung von Clustern bewerkstelligt werden kann. Auch eine Antwort darauf, in welcher Region die entsprechend stärker zu fördernden Cluster lokalisiert und welche Branchen hierunter zu fassen sind, sucht man vergeblich. Stattdessen wird darauf verwiesen, dass die Festlegung von Clustern durch politische Gremien (in diesem Fall durch den Bundestag!) zu geschehen hätte.

Das Dohnanyi-Papier ist aber nicht nur stellvertretend für die Beliebigkeit der zahlreichen Vorschläge zur Förderung von Clustern, es ist auch stellvertretend für die Unkenntnis über das sehr differenzierte Förderinstrumentarium, welches in den (ost)deutschen Regionen bereits zum Einsatz kommt, und bei denen vielfach implizit oder explizit eine Konzentration der Förderung auf sektorale und/oder regionale Schwerpunkte angelegt ist. So können Förderprogramme des Bundes wie „Unternehmen Region“ oder „NEMO“ oder die Förderung von FuE-Verbundprojekten durch die einzelnen Bundesländer als Paradebeispiele für einen Förderansatz betrachtet werden, Wissensspillover zwischen der privaten Wirtschaft und staatlichen Forschungseinrichtungen zu generieren, die wiederum als zentrale Triebkraft für die Entstehung von „Clustern“ gelten. Ein wichtiger Punkt bei diesen Maßnahmen ist zudem, dass die Konzentration der Fördermittel auf innovative Wachstumsträger nicht durch staatliche Gremien sondern durch Marktkräfte zu Stande kommt.

Wie wenig man zum Teil über die bereits praktizierten Instrumente der Regionalpolitik informiert ist, lässt sich auch am Beispiel der Ergebnisse eines Workshops zum Thema „Regionalization of Innovation Policy“ im DIW illustrieren (vgl. DIW (2004)). Im dortigen Konferenzbericht tauchen unter der Überschrift „Clusterbildung als Förderstrategie?“ folgende Empfehlungen hinsichtlich möglicher Politikmaßnahmen auf:

- 
- Ermöglichung bzw. Erleichterung des Zugangs zu Innovationsressourcen in der Region etwa durch die Errichtung von Forschungseinrichtungen und Förderung des Wissenstransfers in die Region
  - Verbesserung der Qualifikation des regionalen Arbeitskräftepotenzials durch Steigerung des Bildungsangebots in der Region
  - Stärkung des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit zwischen regionalen Unternehmen und Forschungseinrichtungen insbesondere die verbesserte Ausrichtung der Forschungsaktivitäten an den Bedürfnissen der regionalen Wirtschaft
  - Initiierung von innovationsfördernden Netzwerken zwischen Unternehmen, Universitäten, und regionalen Forschungseinrichtungen durch spezielle Programme Vermarktung der wirtschaftlichen regionalen Spezialisierung außerhalb der Region
  - Angebot von spezifischen Dienstleistungen und Beratungen für Unternehmen; Bemühung um die Ansiedlung von geeigneten Investoren, um die Wertschöpfungskette in der Region zu stärken

Offensichtlich führen die hier unter dem Label „Förderung von Clusterbildung“ vorgeschlagenen Maßnahmen auf Förderinstrumente zurück, die schon seit längerem Gegenstand der regionalen Wirtschaftspolitik im Allgemeinen und der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland im Speziellen sind: So sind mit der Verabschiedung des 24. Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) im Jahr 1995 neben der „klassischen“ Förderung von privaten Investitionen und wirtschaftsnaher Infrastruktur weitere, so genannte nicht-investive Fördertatbestände getreten. Danach können Fördermittel der GA auch zur Verstärkung von Landesprogrammen in den Bereichen Beratung, Schulung, Humankapitalbildung und Forschung und Entwicklung verwendet werden. Die nicht-investiven Maßnahmen sind mittlerweile zu einem festen Bestandteil des Förderinstrumentariums der GA geworden.

Weiterhin wird die GA-Förderung unterstützt durch die Instrumente der europäischen Strukturfonds. Im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wiederum finden sich beispielsweise bei der Unternehmensförderung der so genannte Maßnahmebereich „Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und der Informationsgesellschaft“ und im Bereich der Infrastrukturförderung die Maßnahmebereiche „Infrastruktur im Bereich Wissenschaft, Forschung, Entwicklung, Informationstechnologien“ und „Infrastruktur im Bereich der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung“. Die Fördermittel des EFRE werden ergänzt durch die Förderinstrumente des Europäischen Sozialfonds (ESF), mit denen insbesondere Bundesprogramme zur Verbesserung der Humanressourcen und der Qualifizierung des Arbeitskräftepotenzials kofinanziert werden. Nur zur Illustration sei hier auf einige relevante Förderprogramme

---

verwiesen wie „Lernende Regionen“, „Lebenslanges Lernen“ oder „Lokales Kapital“.<sup>3</sup>

Seit geraumer Zeit werden die GA und die Europäischen Strukturfonds als die traditionellen Grundpfeiler der regionalen Strukturpolitik in Deutschland durch die bereits oben erwähnten Förderprogramme wie InnoRegio, innovative regionale Wachstumskerne, NEMO, etc. auf bundespolitischer Ebene unterstützt. Diese Programme und ihre Vorläufer wie FOKO, BioRegio, PRO INNO können als Ausfluss einer wirtschaftspolitischen Diskussion um die so genannte innovationsorientierte Regionalpolitik gesehen werden, die bereits Ende der 80er Jahre – also deutlich vor der gegenwärtigen Cluster-Debatte – in der Regionalökonomie geführt wurde und sich auf eine Arbeit von Ewers, Wettman (1978) zurückführen lässt.

An dieser Stelle kann keine vollständige Auflistung des umfassenden Förderinstrumentariums gegeben werden, welches der regionalen Strukturpolitik in Deutschland zu Grunde liegt. Es sollte aber klar geworden sein, dass die generell verfolgte Förderstrategie im Rahmen der Regionalpolitik bereits seit mehr als einem Jahrzehnt den Kerngedanken einer stärkeren Orientierung auf die Förderung von Humankapital und technischem Wissen oder der Vernetzung von regionalen Akteuren enthält. Mit der unspezifischen Forderung nach einer Förderung von Clustern durch die „Errichtung von Forschungseinrichtungen“, der „Förderung des Wissenstransfers“, der „Verbesserung der Qualifikation des regionalen Arbeitskräftepotenzials“ oder der „Stärkung der Zusammenarbeit zwischen regionalen Unternehmen und Forschungseinrichtungen“ ist den regionalpolitischen Entscheidungsträgern wenig geholfen. Worum es angesichts des umfassenden Einsatzes von Instrumenten bei gleichzeitig knappen öffentlichen Fördermitteln vielmehr geht, ist es jene Maßnahmen zu identifizieren und voneinander zu isolieren, mit denen sich regionalpolitische Ziele effektiv und effizient verfolgen lassen, und jene, die weitgehend ohne die erhofften Wirkungen verpuffen.

## **6. CLUSTERFÖRDERUNG UND INDUSTRIEPOLITIK**

Während also ein Großteil der vorgeschlagenen (sinnvollen) Maßnahmen zur spezifischen Unterstützung von Clustern als überflüssig angesehen werden kann, da sie bereits seit längerem praktiziert werden, gibt es in der gegenwärtigen

---

<sup>3</sup> Hinzu kommen seit geraumer Zeit die Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die durch die Änderung des SGB III seit 1998 zu einer stärkeren Dezentralisierung und Flexibilität der Mittelvergabe und somit eine ausgeprägtere regionalpolitische Komponente bekommen hat.

---

gen Diskussion eine Reihe von Vorschlägen, die aus ordnungspolitischer Sicht als höchst bedenklich einzustufen sind und geradewegs in eine von staatlichem Interventionismus getragene Regionalpolitik führen. So erinnern die oftmals zur Bildung und Entwicklung von Clustern vorgeschlagenen Mittel einer „stärkeren sektoralen Spezialisierung von Regionen“ oder einer „Vervollkommnung von regionalen Wertschöpfungsketten“ fatal an industrie- und handelspolitische Konzepte, die in der Bundesrepublik bereits zu Anfang der 70er Jahre Gegenstand der strukturpolitischen Diskussion waren (vgl. Meißner, Fassing (1989)).

Zu welcher problematischen ordnungspolitischen Handlungsempfehlungen die Cluster-Förderung führen kann, lässt sich sehr gut am Beispiel der Investitionsförderung durch die GA illustrieren. Auch hier lassen sich zahlreiche Rufe nach einer Konzentration der Fördermittel auf Wachstumspole, Zukunftsbranchen und nicht zuletzt Cluster vernehmen. Angesichts der knapper werdenden Finanzmittel für die GA erscheint es zunächst einmal auch nahe liegend, eine Schwerpunktsetzung bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung einzufordern. Für die konkrete Umsetzung dieser Forderung ist allerdings zu berücksichtigen, dass auf Grund der Vielzahl der Förderanträge die Mittel der GA im Allgemeinen regelgebunden und nur in Ausnahmefällen durch Einzelfallentscheidungen vergeben werden. Eine Konzentration der Fördermittel zu Gunsten von Clustern ließe sich somit nur umsetzen, wenn Investitionen von Unternehmen aus bestimmten, als zukunftsweisend erachteten Wirtschaftszweigen *und* strukturstarken Regionen a-priori höhere Fördersätze gewährt werden würden. Dies würde zusätzlich zur Abgrenzung der Fördergebiete, die im Rahmen der GA bereits gemeinschaftlich erfolgt, noch eine Staffelung der Fördersätze in Anlehnung an ein generelles Klassifikationsschemata der Branchen, z.B. auf Basis der europäischen Klassifikation der Wirtschaftszweige (NACE), voraussetzen. Am Ende würde eine flächendeckende und wirtschaftszweigübergreifende Differenzierung der Fördersätze in Form einer Matrix stehen. Allein für den „Aufbau Ost“ wäre bei z.B. mehr als 4.600 Gemeinden in den neuen Ländern und 108 Sektoren im Verarbeitendem Gewerbe auf der Ebene der WZ-3-Steller nahezu eine halbe Million an Einzelentscheidungen zu treffen und in einem dynamischen Optimierungsprozess im Zeitablauf anzupassen (bundesweit gibt es gegenwärtig 13.148 Gemeinden und die detaillierteste Stufe der WZ-Klassifikation (5-Steller) weist 1.062 sogenannte Wirtschaftsunterklassen auf). Die Vergabe von Fördermitteln nach einem solchen System müsste sich wohl zu Recht den Vorwurf einer staatlichen Investitionslenkung gefallen lassen.

Auf die Probleme der Abgrenzung von „Zukunftsbranchen“ und/oder „regionalen Wachstumskernen“ und die Auswahl von geeigneten Indikatoren zu ihrer Operationalisierung (inklusive ihrer Aktualisierung) sei an dieser Stelle nur hingewiesen. Eine sektorale und regionale Ausdifferenzierung von Fördersätzen im diskretionären Ermessensspielraum von Politik und Verwaltung dürfte zudem auch ständig Gegenstand der politischen Diskussion bleiben. Es ist auch

äußerst unsicher, dass man allein auf Grund der Kenntnis von Branchenzugehörigkeit oder Firmensitz (Standort!) wachstumsstarke von ertragsschwachen Unternehmen trennen kann. Stattdessen ist es sinnvoller, verstärkt auf Marktkräfte zu setzen, um „zukunftssträchtige“ Unternehmen aus der Vielfalt der Förderanträge zu „selektieren“. Bei knappen Fördermitteln geschieht dies besser durch eine Absenkung der Fördersätze, um neben den betriebswirtschaftlichen Chancen auch das Risiko stärker in den unternehmerischen Verantwortungsbereich zu verlagern, als durch eine von staatlichen Entscheidungsträgern gelenkte Konzentration von Fördermitteln auf Branchen und Regionen.

Aus diesen Gründen erscheint die Investitionsförderung zur Unterstützung von „Clustern“ als ungeeignet. Erfolgversprechender sind stattdessen Maßnahmen, bei denen begründet davon auszugehen ist, dass deren Fördertatbestände technologische Externalitäten aufweisen. Hierzu gehören z.B. die Förderung von FuE-Verbundprojekten zwischen privaten Unternehmen und wirtschaftsnahen bzw. öffentlichen Forschungseinrichtungen oder der weitere Ausbau der Forschungs- und Bildungsinfrastruktur.

## **7. FAZIT**

Das Ziel dieses Aufsatzes war eine kritische Auseinandersetzung mit dem Konzept einer verstärkten Förderung von Clustern. Dieses zunächst intuitiv einleuchtende Konzept einer Konzentration der Förderung auf bestimmte Sektoren in bestimmten Regionen gewinnt in jüngster Zeit zunehmend an Popularität, so dass man sich manchmal nicht des Eindrucks erwehren kann, die Clusterförderung würde mit möglichst plakativen Formulierungen wie „die Stärken stärken“ und „Rückzug aus der Fläche“ als eine Art Heilsbringer verkauft werden.

Ausgangspunkt der Kritik war zunächst die Beobachtung, dass trotz der inflationären Verwendung des Begriffs Cluster, eine einheitliche Definition dessen, was ein Cluster eigentlich ist, nicht existiert. Dem Cluster-Konzept liegt auch keine Theorie zu Grunde, auf deren Basis man zentrale Bestandteile einer Definition ableiten könnte. Stattdessen erweist sich der Cluster-Gedanke – oder vielmehr die einzelnen Bestandteile dessen was gemeinhin darunter subsumiert wird – als „alter Wein in neuen Schläuchen“. Methodisch steht er in der Traditionslinie eines rein deskriptiven wirtschaftsgeographischen Forschungsansatzes, der theoretisch wie empirisch viele Fragen offen lässt. Insoweit kann er lediglich als eine konsequente Fortsetzung einer Forschungsrichtung gesehen werden, die eine Menge anekdotischer Evidenz zu so genannten industriellen Distrikten, innovativen Milieus, regionalen Innovationssystemen oder lernenden Regionen hervorgebracht hat, ohne jedoch einen fundierten theoretischen Un-

---

terbau zu liefern, der verallgemeinerbare Aussagen und darauf aufbauend empirische Hypothesentests zu den Ursachen und Wirkungen von Clustern zulässt und damit dann wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen ermöglicht.

Die fehlende oder bestenfalls „schwammige“ Definition hat zur Konsequenz, dass Cluster für eine empirische Anwendung nicht operationalisiert werden können, und der Mangel an geeigneten Messkonzepten dazu führt, dass praktisch in jeder erfolgreichen Region „irgendwie“ die Existenz von Clustern behauptet werden kann. Am Ende stellt das Cluster-Konzept eine reine Tautologie dar und entsprechend verwundert es nicht, wenn der Begriff Cluster mittlerweile als Synonym für erfolgreiche Regionen verwendet wird.

Will man bei der gegenwärtigen Cluster-Diskussion „Boden unter den Füßen gewinnen“ sollte man sich stärker den traditionellen und neueren Ansätzen der regionalökonomischen Forschung und den dort behandelten Agglomerationseffekten zuwenden. Betrachtet man die „räumliche Konzentration gleichartiger Wirtschaftsaktivitäten“ als das wesentliche Merkmal eines Clusters und ist man gewillt seine Operationalisierung durch statistische Konzentrationsmaße und die Anwendung eines gesamtwirtschaftlichen Maßstabs zu akzeptieren, öffnet sich eine umfangreiche Literatur. Diese hat auf Basis von Top-Down-Ansätzen, unter Ausnutzung von umfassenden, flächendeckenden Datensätzen, der Anwendung von einheitlichen intersubjektiv-vergleichbaren Klassifikationsschemata und statistischer Tests umfangreiche empirische Evidenz zu den Ursachen und Wirkungen von Lokalisations- und Urbanisierungsvorteilen zu Tage gefördert. Anders als die anekdotische und verstreute Evidenz, die aus der zwangsläufig begrenzten Zahl an Fallstudien resultiert, sind die entsprechenden Arbeiten von ihrer Methodik darauf ausgerichtet, verallgemeinerbare Aussagen zu liefern.

Vor dem Hintergrund dieser Literatur erscheint es legitim festzustellen, dass die empirische Evidenz für das Vorliegen von Clustern nicht besonders überwältigend ist. Während die öffentliche Wahrnehmung von einzelnen, immer wieder zitierten Fallbeispielen wie Silicon Valley, Hollywood etc. dominiert wird, zeigt sich auf einer makroökonomischen Ebene, dass Industrien nur eine schwach ausgeprägte und nicht zeitstabile Tendenz aufweisen, messbare regionale Konzentrationen zu bilden. Und entgegen der landläufigen Meinung sind es weniger die „modernen“ technologieintensiven, sondern die „alten“ rohstoffintensiven Industrien, bei denen eine ausgeprägte Neigung zur „Clusterung“ festgestellt werden kann. Weiterhin zeigt sich, dass genau so wenig wie von Clustern als einer ökonomischen Regularität gesprochen werden kann, sie eine unabdingbare Voraussetzung für das wirtschaftliche Wohlergehen einer Region darstellen. Eher scheinen Agglomerationen mit sehr diversifizierten Strukturen und vielen interdisziplinären Schnittstellen und nicht intraregionaler sondern interregionaler Orientierung die erfolgreicher zu sein.

---

Da das Phänomen der Konzentration von (gleichartigen) Wirtschaftsaktivitäten an sich weder förderwürdig noch förderfähig ist, wird anschließend den Fragen, ob und wie der Staat die Entstehung und Entwicklung von Clustern in den Regionen bevorzugt fördern sollte, mit besonderer Aufmerksamkeit nachgegangen. Dieser Themenkomplex besitzt dabei zwei zentrale Aspekte: zum einen geht es um die theoretische Begründung für staatliche Eingriffe, die wesentlich von der Unterscheidung so genannter „pekuniärer“ und „technologischer“ Externalitäten als Agglomerationsursache abhängt. Zum zweiten, unter der Annahme eines wirtschaftspolitisch wohlbegründeten Handelns, ist die Frage zu beantworten, mit welchen konkreten Maßnahmen der Staat dann das Entstehen und Wachstum von Clustern fördern sollte.

Hier zeigt sich, dass in krassem Gegensatz zu den immer lauter werdenden Rufen nach einer stärkeren wirtschaftspolitischen Berücksichtigung von Clustern, die meisten Arbeiten die Aspekte der theoretischen Legitimation und konkreten Umsetzungsmöglichkeiten einer Cluster-Förderung im Zuge der Regionalpolitik eher stiefmütterlich behandeln. Stattdessen begnügt sich ein Großteil der wissenschaftlichen Literatur mit wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen, die eher als eine Art „Feigenblatt“ zu verstehen und derart beliebig sind, dass sie für die praktische Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen nur wertlos bleiben können.

Noch im besten Fall generiert der Cluster-Ansatz Empfehlungen für Politikmaßnahmen, die mit Bezug auf die Verbesserung des technologischen Potenzials von KMU durch Beratungs- oder Absatzförderung oder dem Aufbau von Netzwerken zwischen Unternehmen und öffentlichen Forschungseinrichtungen bereits seit den 80er Jahren in der deutschen Regionalpolitik unter dem Stichwort „innovationsorientierte Regionalpolitik“ praktiziert werden oder mit Bezug auf die regionale Infrastrukturausstattung als Umsetzung des Konzepts der „zentralen Orte“ selbstverständlich sein sollten. So lange der Ruf nach einer Cluster-Förderung nur überflüssig ist, weil darunter Maßnahmen erfasst sind, die seit langem – nur unter anderem Titel – praktiziert werden, fällt der regionalpolitische „Schaden“ begrenzt aus: allenfalls dürften in vielen „nachhinkenden“ Regionen falsche Hoffnungen geweckt worden sein, allein mit einer Neuausrichtung der regionalen Wirtschaftsförderpolitik könne man sich von dem mehr als unbefriedigenden gesamtwirtschaftlichen Wachstumstrend abkoppeln und einen dynamischen sich selbst tragenden räumlich begrenzten „Aufholprozess“ in Gang bringen.

Im schlechtesten Fall aber wird unter dem Deckmäntelchen der Förderung von Clustern eine von staatlichen Allmachtsphantasien getragene, interventionistische regionale Strukturpolitik praktiziert, die ordnungspolitisch höchst bedenklich ist und langfristig mit erheblichen Wachstumseinbußen für so manche Region einhergehen dürfte: Die Cluster-Förderung ist so betrachtet weniger ein Heilsbringer sondern vielmehr ein Wolf im Schafspelz.

## LITERATUR

- Alecke B., Alsleben C., Scharf F. und Untiedt, G. (2004): "Are there really high-tech cluster? The geographic concentration of German manufacturing industries and its determinants", Erscheint in *The Annals of Regional Science*
- Baldwin R., Forslid R., Martin P., Ottaviano G. und Robert-Nicoud, F. (2003), *Economic Geography and Public Policy*, Cambridge University Press.
- Baldwin, R. und Martin, P. (2004), „Agglomeration and Regional Growth“ in: Henderson, J.V. und Thisse, J.-F. (Hrsg.), *Handbook of Urban and Regional Economics*, Volume 4.
- Blien, U., Südekum, J. (2005): Local economic structure and industry development in Germany, 1993-2001. IAB Discussion Paper Nr. 01/2005.
- DIW (2004), „Regionalisierte Innovationspolitik sinnvoll“, in: *DIW Wochenbericht* 27/04.
- Dumais, G., Ellison, G. und Glaeser, E. L. (1999), "The Geographic Concentration of Industry: Does Natural Advantage Explain Agglomeration?", in: *American Economic Review* (Paper and Proceedings).
- Duranton, G. und Puga, D. (2004), „Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies“ in: Henderson, J.V. und Thisse, J.-F. (Hrsg.), *Handbook of Urban and Regional Economics*, Volume 4.
- Ewers, H.J. und R.W. Wettmann (1978), Innovationsorientierte Regionalpolitik – Überlegungen zu einem regionalstrukturellen Politik- und Forschungsprogramm, Informationen zur Raumentwicklung, 467-483.
- Gesprächskreis Ost der Bundesregierung (2004): „Kurskorrektur des Aufbau Ost. Strategiepapier des Gesprächskreises Ost der Bundesregierung, Berlin.
- Marshall, A. (1920), "Principles of Economics", London: MacMillan.
- Martin, R. und Sunley, P. (2003), "Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?" in: *Journal of Economic Geography* 3:5-35.
- Meißner, W. und Fassing, W. (1989): Wirtschaftsstruktur und Strukturpolitik. München.
- Möller, J. und Tassinopoulos, A. (2000): „Zunehmende Spezialisierung oder Strukturkonvergenz? Eine Analyse der sektoralen Beschäftigungsentwicklung auf regionaler Ebene“, in: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 20. Jahrgang, 1-38.
- Moulaert, F. und Sekia, F. (2003), „Territorial innovation models.“ In: *Regional Studies* 37(3):289-303.
- Overman, H.G. (2004), "Can we learn anything from economic geography proper?" in: *Journal of Economic Geography* 4(5):501-516.

- Pflüger, M. und Südekum, J. (2005), „Die Neue Ökonomische Geographie und Effizienzgründe für Regionalpolitik“, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*.
- Porter, M. E. (2000), “Locations, Clusters, and Company Strategy”, in: Clark, G.L., Feldman, M. P. und Gertler, M.S. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Economic Geography*.
- Rosenthal, S. S. und Strange, W. C. (2004), „Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economics” in: Henderson, J.V. und Thisse, J.-F. (Hrsg.), *Handbook of Urban and Regional Economics*, Volume 4.