

Kruse, Mirko; Wedemeier, Jan

Article

Grenzen intelligenter Spezialisierungsstrategien

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kruse, Mirko; Wedemeier, Jan (2019) : Grenzen intelligenter Spezialisierungsstrategien, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 11, pp. 795-797,
<https://doi.org/10.1007/s10273-019-2531-8>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213260>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mirko Kruse, Jan Wedemeier*

Grenzen intelligenter Spezialisierungsstrategien

Die intelligenten Spezialisierungsstrategien (RIS3) der EU sollen dazu dienen, wirtschaftliche Stärken von Regionen auszubauen, ihre Innovationsbasis zu stärken und Zukunftsbranchen zu entwickeln. Um regionale Disparitäten auszugleichen, kann diese Strategie aber nur eines von vielen Instrumenten sein. Andere Instrumente der EU fördern die Kohäsion durch Modernisierungen im Verkehr, gemeinsame Agrarpolitik und Unternehmensförderung. Die RIS3 versuchen hingegen, Potenziale endogenen Wachstums zu erhöhen, um Kohäsion zu fördern. Im Sinne einer Kohäsionspolitik müssen die Regionen bereits bei der Strategiebildung der RIS3 stärker zusammenarbeiten.

Die intelligenten Spezialisierungsstrategien (Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation, RIS3) sollen zum Wachstum zwischen und innerhalb von Regionen beitragen. Die Strategie setzt auf eine wissens- und innovationsbasierte Ökonomie, die nachhaltiges Wachstum mit ressourceneffizienter sowie emissionsarmer Wirtschaft kombiniert. RIS3 sollen den Zusammenhalt stärken und einen Strukturwandel aus den Regionen heraus anstoßen, der neue Jobs schafft, soziale Innovationen stärkt und das Wachstum inklusiver gestaltet. Das Konzept der RIS3 lässt sich in die elf Ziele der EU zur Wachstumsförderung für 2014 bis 2020 einordnen, beispielsweise unter „Ausbau von Forschung, technischer Entwicklung und Innovation“ oder „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“.¹

Die Einkommen und der Wohlstand sind in der EU unterschiedlich verteilt.² Dabei lassen sich einerseits Regionen wie Amsterdam, Kopenhagen, Mailand oder Stuttgart identifizieren, die bereits besondere Spezialisierungsmerkmale und Agglomerationsvorteile aufweisen. Andererseits existieren viele peripher-ländliche und städtische Regionen, insbesondere in südosteuropäischen Ländern, die noch am Anfang dieser Entwicklung stehen.³ Fraglich

ist, ob die regionale Konvergenz tatsächlich gefördert wird und welchen Beitrag intelligente Spezialisierungsstrategien dazu leisten können. Die Implementierung der RIS3 unterliegt vielfältigen Herausforderungen. Zu nennen ist etwa der Wettbewerb um Talente oder auch die steigende internationale Vernetzung auf Projektebene.⁴

Regionale Spezialisierungsstrategien entwickeln

Ausgangspunkte für die Entwicklung einer RIS3 bilden stets die Analyse der spezifischen Voraussetzungen einer Region sowie die Identifizierung aussichtsreicher Prioritäten und Kompetenzfelder für eine intelligente Spezialisierung. Entwicklung und Umsetzung der Strategie erfolgt idealtypisch im Rahmen eines breit angelegten Beteiligungsprozesses, der am regionalen Innovationsgeschehen mitwirkenden Akteure. Ziel ist es, die regionale Innovationsbasis umfassend, in einem ortsbezogenen Ansatz, nachhaltig zu stärken und dabei eine breite Einbindung von Akteuren sicherzustellen.⁵

* Der Beitrag ist im Rahmen von „Strengthening smart specialisation by fostering transnational cooperation (GoSmart BSR)“ entstanden.

1 Vgl. Europäische Union: Einführung in die EU-Kohäsionspolitik 2014-2020, 2014, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_de.pdf (27.8.2019).

2 Vgl. unter anderem B. Busch, M. Diermeier: Kohäsionspolitik der Europäischen Union, in: M. Hüther, J. Südekum, M. Voigtländer: Die Zukunft der Regionen in Deutschland, Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln 2019; vgl. F. Schlitte: Regional disparities and growth in the European Union, Economic integration, convergence and skill-specific employment, Bielefeld 2012.

3 Vgl. Europäische Kommission: Smart Specialisation Platform, Benchmarking Regional Structure, Finding reference regions based on structural similarities, 2019, <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home> (23.8.2019); Eurostat: Datenbank EU Politikbereiche, 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/de/home> (20.8.2019).

4 Eines der Projekte ist GoSmart BSR. Bis Herbst 2020 wird in dem Gemeinschaftsprojekt mit Partnern aus sieben nord- und osteuropäischen Ländern zu Fragen der RIS3 im Ostseeraum geforscht, und Lösungen werden implementiert.

5 Vgl. M. Kruse, J. Wedemeier: Methodik einer transnationalen intelligenten Spezialisierungsstrategie, HWWI Policy Paper, Nr. 115, Hamburg 2019.

Mirko Kruse, M.A., ist Junior Researcher am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI).

Dr. Jan Wedemeier ist dort Senior Researcher und Leiter des Forschungsbereichs „Ökonomie der Städte und Regionen“.

Dabei sollen insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in die Strategieentwicklung eingebunden werden. Aufgrund des internationalen Wettbewerbsdrucks wird die Bedeutung der Innovationsfähigkeit der KMU für den Erfolg einzelner Regionen immer größer.⁶ So kann etwa eine stärkere Abstimmung der Forschung und Entwicklung auf konkrete Bedarfe der Wirtschaft dazu beitragen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der KMU und zugleich die regionale Innovationsbasis zu stärken. Übertragbare Lösungen zu entwickeln, die auch außerhalb einer Region angewendet werden können, ist ein Ziel der RIS3.

Erkenntnisse der Clusterforschung zeigen, dass Investitionen in Wertschöpfungsketten, Cluster, Prioritäten und Kompetenzfelder erfolgen sollten, die hinreichend wettbewerbsfähig sind, um auf Basis zusätzlicher öffentlicher Flankierung einen Beitrag zur Stärkung der regionalen Wirtschaft leisten zu können.⁷ Es sollte allerdings eine „one size fits all“-Strategie vermieden werden, da sich die regionalen Bedingungen grundsätzlich stark unterscheiden.⁸ Im Rahmen der regional entwickelten Strategien soll der Strukturwandel aus der Region selbst angestoßen werden. Um die Ziele mithilfe der Kohäsionsmittel zu adressieren, müssen für Deutschland in den Programmen der 16 Bundesländer Strategien der intelligenten Spezialisierung vorliegen.⁹ Regionale Spezialisierungsstrategien können idealtypisch in sechs Schritten entwickelt werden:

1. evidenz-basiert regionale Wirtschaftsstruktur und Innovationspotenziale analysieren;
2. Strategien in einem dynamischen unternehmerischen Entdeckungsprozess, der zentrale Stakeholder einbezieht, entwickeln;

3. eine gemeinsame Vision für die Region entwickeln;
4. Prioritäten setzen;
5. kohärente Policy-Mixes und Aktionspläne schaffen;
6. Monitoring und Evaluation integrieren.¹⁰

Im Rahmen der entwickelten Strategie sollen so die Pfadabhängigkeiten regionaler Entwicklungen aufgebrochen werden. Am Ende stehen schließlich neue regionale Prioritäten und Kompetenzfelder der Innovationspolitik. Für die Entwicklung müssen jedoch auch externe Faktoren einbezogen werden. In diesem Zusammenhang wird im Prozess eine querschnittsbezogene Industriepolitik entwickelt, die versucht, Markttrends in die regionale Spezialisierung einzubeziehen und damit die Diversifikation zu vergrößern.¹¹ Für die Realisierung rücken Technologiebrücken in den Vordergrund, um Wachstum und Wettbewerbsvorteile zu erzielen. RIS3 können dabei die regionale Innovationsbasis entwickeln und Wachstum fördern. Auch in Lateinamerika oder den USA wird diese Programmatik daher mittlerweile angewendet.¹²

Interregionalität regionaler Innovationsstrategien

Ein zentrales Element der Diversifikation ist die Internationalisierung, bei der eine Gruppe von Regionen in die Strategiebildung der RIS3 einbezogen wird. Hierzu müssten allerdings gemeinsame Wissens- und Wirtschaftsprioritäten sowie Kompetenzfelder identifiziert und aus anwendungsbezogener Sicht ausgewählt werden. Dies findet jedoch nur selten statt, weil die operationellen Programme mit ihren Strategien entsprechend mit kommunalen Haushalten hinterlegt sind und damit (regionale) Grenzen aufweisen.¹³ Einzig bei der inhaltlichen Belebung der RIS3

6 Vgl. ebenda.

7 Vgl. M. Porter: Clusters and the new economics of competition, in: Harvard Business Review, 76. Jg. (1998), H. 6, S. 77-90; ders.: The Competitive Advantage of Nations, New York 1990; H. Kroll, T. Stahlecker: Prozess und Auswirkungen der Entwicklung von „Strategien intelligenter Spezialisierung“ in deutschen Ländern, Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 14-2015, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe 2017.

8 Vgl. F. Tödting, M. Trippi: One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach, in: Research Policy, 34. Jg. (2005), H. 8, S. 1203-1219; B. T. Asheim, A. Isaksen: Regional innovation systems, the integration of local sticky and global ubiquitous knowledge, in: Journal of Technology Transfer, 27. Jg. (2002), H. 1, S. 77-86.

9 Vgl. H. Bornemann, J.-P. Kramer, M. Schrapers, J. Nellen: Status quo der Regionalen Innovationsstrategien zur „intelligenten Spezialisierung“ (RIS3) der Bundesländer mit besonderer Betrachtung der Zusammenhänge zur Förderung über den EFRE 2014-2020, Prognos (Hrsg.), Berlin, Brüssel 2017; D. Fornahl: Regionale Innovationssysteme als Motoren für Erneuerungs- und Anpassungsprozesse, in: H. H. Bass, H. M. Niemeier, C. Wilke, J. Wedemeier: Impulse für die Innovationspolitik im Land Bremen, HWWI Policy Paper, Nr. 88, Hamburg 2015.

10 Vgl. D. Foray, A. Rainoldi: Smart Specialisation programmes and implementation, Joint Research Centre Scientific and Policy Reports, S3 Policy Brief Series, Nr. 02/2013, Europäische Kommission (Hrsg.) Luxemburg 2013; D. Foray, J. Goddard, X. Goenaga Beldarrain, M. Landabaso, P. McCann, K. Morgan, C. Nauwealers, R. Ortega-Argilés: Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3), Europäische Kommission (Hrsg.), Luxemburg 2012.

11 Vgl. D. Fornahl, a. a. O.; M. Feldman, S. Tavassoli: Something New: Where do new industries come from?, in: D. B. Audretsch, A. N. Link, M. Walshok (Hrsg.): The Oxford Handbook of Local Competitiveness, Oxford 2015.

12 Vgl. J. Gomez-Prieto, A. Demblans, M. Palazuelos Martinez: Smart Specialisation in the world, an EU policy approach helping to discover innovation globally, Joint Research Centre Scientific and Policy Reports, Europäische Kommission (Hrsg.), Luxemburg 2019; B. Barroe, J. Gómez Prieto, J. Paton, M. Palazuelos, M. Cabrera Giraldez: Innovation and Regional Specialisation in Latin America, Joint Research Centre Technical Reports, Europäische Kommission (Hrsg.), Luxemburg 2017.

13 Vgl. H. Bornemann, J.-P. Kramer, M. Schrapers, J. Nellen, a. a. O.

mit Projekten sind einzelne Internationalisierungsaspekte zu erkennen, nicht aber bei der Strategiebildung selbst.¹⁴

Um im Sinne der EU-Kohäsionspolitik regionale Disparitäten zu verringern, müssen die Regionen bereits bei der Strategiebildung der RIS3 stärker zusammenarbeiten. Denn nur wenn nicht nur endogene Potenziale berücksichtigt werden, sondern auch eine sinnvolle interregionale Arbeitsteilung erreicht wird, kann die EU ihre globale Wettbewerbsfähigkeit stärken.¹⁵

Kohäsion durch Spezialisierungsstrategien?

Regionale Entwicklungsziele sollten dort gesetzt werden, wo vorhandenes Wissen und Technologien eine chancenbasierte Entwicklung ermöglichen. Clustern kommt in der Strategie der intelligenten Spezialisierung eine bedeutende Rolle zu, da Cluster idealtypisch die regionalen, wirtschaftlichen und technologischen Stärken einer Region reflektieren. Dabei zeigen die Strategien zur intelligenten Spezialisierung auch Grenzen auf. Es gibt ein Missverständnis bei den Entwicklungen von Innovationen und der Adaption von Technologien in vielen RIS3-Strategien. Nicht die technologische Innovation als solche ist entscheidend für die Marktführerschaft, sondern die Adaptionfähigkeit von neuen Technologien.¹⁶ Entsprechend gilt es, einen leistungsfähigen Ansatz zur Stärkung der Adaptionfähigkeit von Technologien zu entwickeln. Nicht der Ansatz der einzelnen Branchenförderung, sondern die

branchenübergreifende Kooperationen, stärken die Wissensbasis. Verschiedene Branchen auf regionaler Ebene bieten Ansatzpunkte für die gemeinsame Grundlagenforschung. Kooperationen können die Entwicklungskosten reduzieren und den Austausch von Wissen und Informationen fördern.

Auch bei der Aktualisierung der regionalen Strategien ist davon auszugehen, dass die RIS3-Rahmen in vielen Regionen schlicht fortgeschrieben werden. Es sind vielerorts keine „brandneuen“ Konzepte zu erwarten.¹⁷ Einerseits ist dies sinnvoll, um eine kohärente Strategie vorweisen zu können, andererseits werden die Strategierahmen weiterhin weder intensiv deskriptiv-statistisch begleitet noch im Sinne des oben beschriebenen Prozesses weiterentwickelt. Es hat sich bei der Analyse der Bundesländer und deren Implementierung der RIS3 zudem gezeigt, dass die Umsetzung in die Förderung schwierig ist. Dies betrifft einerseits die Anpassung bestehender Strukturen an die Ausrichtung der RIS3, aber auch die Umsetzung der Verordnung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in den Ländern.¹⁸ Es bleibt abzuwarten, wie sich dies in der neuen EU-Haushaltsperiode darstellen wird.

Wie erfolgreich ist die Kohäsionspolitik der EU? Eine solche Konvergenzwirkung lässt sich entsprechend für die EU sowie für die Länder und Regionen im Allgemeinen festhalten.¹⁹ Konvergenz durch Strukturpolitik und Transfers (oder auch durch Projekte innerhalb einer RIS3) lässt sich allerdings nicht eindeutig zuordnen.²⁰ Hier sind die Einschätzungen äußerst unterschiedlich.²¹ Dennoch sind große Hoffnungen mit der RIS3 verbunden, womit das Konzept zur eierlegenden Wollmilchsau mutiert.

14 Ein Beispiel ist das genannte Projekt GoSmart BSR, das innerhalb des EU INTERREG-Programms für die Ostseeregion durchgeführt wird. Aus regionaler Perspektive kann globale Wettbewerbsfähigkeit nur mittels einer starken Position innerhalb globaler Netzwerke erreicht werden. Das heißt, intelligente Spezialisierung ist nicht ohne Teilnahme am internationalen Wettbewerb und internationale Kooperationen möglich (Internationalisierung). Mit der Trans-S3-Methodik soll das Konzept von einer wettbewerbsfähigen Region in ein Konzept von wettbewerbsfähigen Gruppen von Regionen überführt werden.

15 Vgl. P. McCann, R. Ortega-Argilés: Smart specialisation in European regions: Issues of strategy, institutions and implementation, in: *European Journal of Innovation Management*, 17. Jg. (2014), H. 4, S. 409-427; dies.: Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy, in: *Regional Studies*, 49. Jg. (2015), H. 8, S. 1291-1302.

16 Vgl. D. Foray, A. Rainoldi, a. a. O.

17 Vgl. R. Hassink, H. Gong: Six critical questions about smart specialisation, in: *European Planning Studies*, 1. Jg. (2019), H. 17, S. 0965-4313.

18 Vgl. H. Bornemann, J.-P. Kramer, M. Schrapers, J. Nellen, a. a. O.

19 Vgl. H. Kroll, T. Stahlecker, a. a. O.

20 Vgl. B. Loewen, S. Schulz: Questioning the Convergence of Cohesion and Innovation Policies in Central and Eastern Europe, *Regional and Local Development in Times of Polarisation*, 2019, S. 121-148.

21 Vgl. B. Busch; M. Diermeier, a. a. O.; F. Schlitte, a. a. O.

Title: *Limitations of Strategies for Smart Specialisation*

Abstract: *The European Union cohesion policy lies on a variety of pillars including Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3) on a regional basis. This concept is in accordance with the EU 2020 goals of smart, sustainable and inclusive growth and can enable regions to catch-up to other particularly successful regions. The authors present the six steps to develop a RIS3 strategy and show that it can play a vital role for cohesion policy although there are certain limitations and misunderstandings regarding the methodology. Certain adaptations in regard to the next budget period of the EU are recommended in order to fully utilise the concept's potential.*

JEL Classification: R1, R11, R12, R58