



Nr. 66

Wie hell strahlen "Leuchttürme"?

Anmerkungen zur Clusterpolitik in ländlichen Räumen

Positionspapier aus der ARL

Nr. 66

Wie hell strahlen "Leuchttürme"?

Anmerkungen zur Clusterpolitik in ländlichen Räumen

Hannover 2006

Das Positionspapier wurde erarbeitet von den Mitgliedern einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Prof. Dr. Joachim Genosko, Katholische Universität Eichstätt, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Ingolstadt, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Prof. Dr. Hubert Job, Ludwig-Maximilians-Universität München, Institut für Wirtschaftsgeographie, Ordentliches Mitglied der ARL

Dr. Peter Lintner, stellvertretender Hauptgeschäftsführer, Industrie- und Handelskammer Schwaben, Augsburg

Prof. Dr. Drs. h.c. Jörg Maier, Universität Bayreuth, Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung, Ordentliches Mitglied der ARL

Dr. Robert Obermeier, Bereichsleiter Volkswirtschaft, Industrie, Dienstleistungen, Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern

Dr. Reinhard Paesler, Ludwig-Maximilians-Universität München, Institut für Wirtschaftsgeographie

Dr. Sieglinde Walter, Katholische Universität Eichstätt, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Ingolstadt

Dr. Jürgen Weber, Regierungsdirektor, Regierung von Niederbayern, Landshut, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Sekretariat der ARL: Zentralabteilung, Leitung: Dr. Andreas Klee
(Klee@ARL-net.de)

Hannover, Juli 2006

Positionspapier Nr. 66
ISSN 1611 - 9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42 - 0, Fax (+49-511) 3 48 42 - 41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Wie hell strahlen „Leuchttürme“?

Anmerkungen zur Clusterpolitik in ländlichen Räumen

Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen ist das Bestreben, die in weiten Bereichen stagnierende ökonomische Entwicklung mit neuen Formen der Wirtschaftsförderung zu stärken. Dazu gehört insbesondere das Clusterkonzept, welches momentan in mehreren Bundesländern als regionalpolitisches Instrument, insbesondere zum Zwecke des Erhalts und der Schaffung neuer Arbeitsplätze, ausgearbeitet wird und demnächst implementiert werden soll. Die Clusterpolitik ist aus dem Blickwinkel der intendierten Wachstumsausrichtung und der damit einhergehenden Raumwirksamkeit zu bewerten.

I. Was sind Cluster und welche Ziele verfolgen sie?

Cluster sind übergreifende regionale Vernetzungsgebilde. Sie erzeugen mehr Innovationen (dazu gehören neue Produkte ebenso wie die Re- und Neuorganisation des Produktionsprozesses oder die Erschließung neuer Märkte) und eine höhere Produktivität als räumlich dispersere Strukturen. Cluster sind insbesondere durch Akteure in räumlicher Nähe gekennzeichnet, aber ebenso durch eine Mindestzahl an Unternehmen eines gemeinsamen Tätigkeitsfelds, mit einer kritischen Masse an Beschäftigung und Umsatz, durch exportorientierte Aktivitäten sowie durch enge personale Beziehungen zueinander.

Nähert man sich dem Terminus Cluster aus „Netzwerk-Sicht“, so lässt sich zur Strukturierung des Begriffes die mathematische Graphentheorie anwenden. Danach besteht ein Netzwerk aus Knoten und Kanten. Die Knoten bilden die regionalen Cluster-Akteure ab, nämlich:

1. die wirtschaftlichen Akteure: Unternehmen aller Art (Endprodukthersteller, Zulieferer, Dienstleister, Unternehmensverbände), Banken, Capital Venture Fonds, vermögende Privatpersonen (so genannte Business Angels), Tarifparteien (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) und Kammern.
2. Akteure aus Verwaltung und Politik. Zu ihnen sind u.a. die Administratoren auf staatlicher und kommunaler Ebene zu zählen. Auf beiden Ebenen sind besonders die Fachbehörden der Wirtschaftsförderung sowie der Landes-, Regional- und Stadtplanung gefragt.
3. Forschungs- und Bildungseinrichtungen. Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen (Max-Planck-Institute, Institute der Fraunhofer-Gesellschaft, Institute der Leibniz-Gemeinschaft u.a.) sowie der sekundäre und tertiäre Bildungsbereich, die Berufsschulen, die (staatlichen und privaten) Weiterbildungseinrichtungen und die Volkshochschulen zählen hierzu.
4. Eine vierte Gruppe von Cluster-Akteuren kann aus dem kulturellen Milieu im weitesten Sinne bestehen. Diese kann für Kreativität sorgen und als Katalysator für den Austausch mit der Um- und Außenwelt fungieren.

Die graphentheoretischen Kanten bilden die Clusterbeziehungen ab. Dabei ist es erforderlich, die Clusterbeziehungen von „normalen“ Marktbeziehungen abzugrenzen. Clusterbeziehungen sind in erster Linie nicht-hierarchische Beziehungen, verlaufen also

horizontal und nicht vertikal. Im Gegensatz zu den vertraglich fest verankerten, hauptsächlich auf die Kunden hin orientierten Marktbeziehungen sind sie lose gekoppelt, redundant und polyzentrisch. Zudem sind Clusterbeziehungen durch ihre Vielfalt und Variabilität sowie durch die Tatsache geprägt, dass sie mehrere Sachverhalte (z.B. gemeinsames Marketing, gemeinsamer Vertrieb, gemeinsame Ausbildung etc.) umfassen können.

II. Welche Voraussetzungen sind zur Bildung von Clustern nötig?

Clusterbeziehungen sind in den meisten Fällen personenorientiert, jedenfalls in der Initialphase. Nicht Institutionen, sondern Personen sind demnach vornehmlich Treiber von Clusterbeziehungen. Aus der Personenorientierung folgt unmittelbar, dass die Beziehungen vertrauensbasiert, interdependent und reziprok sind. Erfolgreiche Clusterbeziehungen bedürfen gegenseitiger Investitionen in das Vertrauen und in die Reputation der Cluster-Akteure sowie des Clusters insgesamt. Eng mit der Personenorientierung verknüpft ist die informelle Natur von Clusterbeziehungen. Die Träger der Beziehungen stehen sowohl in Kooperation wie im Wettbewerb zueinander. Bei einem Cluster liegt der typische Fall der „coopetition“ vor. Um die Existenz eines Clusters dauerhaft zu sichern, müssen Kooperation und Wettbewerb in der Balance gehalten werden.

Nicht zuletzt werden Clusterbeziehungen durch den Ressourcenfluss mitbestimmt. Sie transportieren Informationen, weil sie den Cluster-Akteuren Zugänge zu neuen Informationsquellen für kodifiziertes oder stilles Wissen eröffnen. Gerade der Transfer des stillen Wissens (das sich nicht niederschreiben oder formell mündlich überliefern lässt), bedarf dabei der informellen, personenorientierten Beziehungen und einer entsprechenden Vertrauensbasis. In einem Cluster wird darüber hinaus Kapital in Form von humanem und physischem Kapital (Geld- und Anlagekapital) eingesetzt und ausgetauscht. Gerade die wechselseitigen Investitionen in alle Arten von Kapital schaffen das notwendige Vertrauen zwischen den Cluster-Akteuren.

Cluster entstehen nicht aus dem Nichts. In der Empirie hat sich gezeigt, dass vielfach regionale oder sektorale Krisen die Schaffung von Clustern begünstigt haben. Erfolgreiche Cluster haben bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen. Dazu gehören u.a. einheitliche Produktions- und hohe Qualitätsstandards und eine deutliche Exportorientierung aller Beteiligten, weil nur dann aus einfachen Konkurrenten Kooperationspartner mit einem gemeinsamen „Wir-Gefühl“ werden können, eine sich daraus ergebende internationale Wettbewerbsfähigkeit sowie ein gemeinsamer Wertekanon der beteiligten Cluster-Akteure. Er schafft die kulturelle Nähe, welche u.a. die Problemidentifikation wie auch die Problemlösung innerhalb eines Clusters erleichtert.

Als Vernetzungsgebilde stellen Cluster an die beteiligten Akteure spezifische Herausforderungen. Von Unternehmen fordern Clusterbeziehungen eine angepasste betriebsinterne Ausrichtung, die sich mittel- bis langfristig auch in der Corporate Identity der betreffenden Unternehmung wiederfinden muss. Insbesondere müssen innerhalb der Unternehmen Verantwortliche für Clusterbeziehungen eingesetzt werden, die in der Hierarchie hoch angesiedelt und mit geeigneten Persönlichkeitsmerkmalen ausgestattet sind. Außerdem müssen Unternehmen in der Lage sein, gleichzeitig Konkurrenz- und Kooperationsbeziehungen zwischen den Partnern zu handhaben. Besonders den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) muss es ermöglicht werden, strukturierte Beziehungen zu Forschungseinrichtungen zu schaffen. Auch die Vertreter der Interessenverbände

sind wie bislang auch weiterhin angehalten, ein Denken in Netzwerken sowie ein vernetztes Agieren zu pflegen, wie es die Industrie- und Handels- sowie die Handwerkskammern qua ihres gesetzlichen Auftrages schon tun.

Die politischen und Verwaltungs-Akteure müssen lernen, sich in die Logik unternehmerischer Entscheidungen einzudenken. Insbesondere gilt es statt in der Kameralistik in der Doppik zu denken. Sie müssen fähig sein, Public-Private-Partnerships einzugehen. Ihnen muss auch klar werden, dass für das Funktionieren von Clustern eine „gute“ politische und administrative Führung („regional governance“) ihres regionalen Verantwortungsbereichs erforderlich ist.

III. Welche Cluster braucht die Regionalpolitik?

Gerade diejenigen Regionen können als besonders wettbewerbsfähig angesehen werden, die mehrere sich überlappende Cluster aufweisen. Regionale wirtschaftliche Stabilität kann also durch regionale wirtschaftliche Diversifikation erreicht werden, wobei sich Letztere nicht nur auf einzelne Unternehmen oder Branchen, sondern auf Cluster von Unternehmen auch über Branchengrenzen hinweg beziehen kann.

Das gängige Konzept der „High Tech“-Clusterbildung sollte ausdrücklich um „Low Tech“-Bereiche der Wirtschaft ergänzt werden. „Low Tech“-Cluster müssen unterstützt werden, sofern sie einen internationalen, mindestens aber überregionalen Markt bedienen können. Wichtig ist gerade im „Low Tech“-Kontext, dass Cluster an den regionalen Kompetenzen und an dem in einer Region Bestehenden anknüpfen, ohne sofort radikale Neuerungen „aus dem Hut zaubern zu wollen“. Beispiele für solche Entwicklungen aus dem „Low Tech“-Bereich heraus sind die Keramik- und die Textilindustrie (indem sich z.B. in Bayern Teile dieser Industrien nicht länger als Produzenten von Gebrauchsgütern, sondern als Hersteller neuer Materialien verstehen, haben ihre Produkte Eingang gefunden in ausgewiesene „High Tech“-Bereiche, wie sie die Luft- und Raumfahrt darstellen).

In der Literatur zur Clusterentstehung werden vorwiegend „Gütercluster“ beschrieben, d.h. industrielle Cluster oder Cluster in der Landwirtschaft (auch die von der Bayerischen Staatsregierung identifizierten Cluster sind überwiegend „Gütercluster“; allerdings nicht ausschließlich – bei dem Cluster Finanzdienstleistungen handelt es sich um ein typisches Cluster größtenteils unternehmensnaher Dienstleistungen). Grundsätzlich erscheinen also nicht nur Cluster von Unternehmen möglich, die Güter herstellen, sondern auch „Dienstleistungscluster“ (an dieser Stelle ist anzumerken, dass Dienstleister immer auch Bestandteil von „Gütercluster“ sind).

Für die Clusterung von Dienstleistern sind verschiedene Voraussetzungen erforderlich. Die Dienstleistungen dürfen jedoch nicht ubiquitär verfügbar sein. Ubiquitäre Dienstleistungen richten sich nämlich nach der Bevölkerungsverteilung und nicht nach der Verteilung der Produktionsstandorte im Raum. Eine Clusterung von solcherart Dienstleistern wäre ein Widerspruch in sich. Das heißt, bei der Clusterbetrachtung muss zwischen haushalts- und unternehmensnahen Dienstleistungen unterschieden werden. Es sind in erster Linie die unternehmensnahen Dienstleistungen, für die Cluster vorstellbar sind. Dafür sprechen ebenfalls ihre Humankapitalintensität, ihre Intensität an physischem Kapital sowie die Größe ihrer Märkte.

IV. Wie lässt sich das Entstehen von Clustern positiv beeinflussen?

Cluster sind dynamisch und müssen keine auf Dauer bestehenden Vernetzungsgebilde darstellen. Sie sind im Zeitablauf räumlich und strukturell variabel und können sich

auch wieder auflösen. Es gilt bereits bestehende, voll funktionsfähige von sich entwickelnden Clustern zu unterscheiden.

Generell erscheint eine „Top Down“-Clusterbildung nur schwer möglich. Politische und administrative Akteure können letztlich nur geeignete Rahmenbedingungen für eine branchenspezifische „Bottom Up“-Clusterbildung setzen. Sie können Diskussionsforen schaffen, Datenbanken und Kontaktbörsen einrichten sowie als Coaching-Agenturen funktionieren. Wobei sie sich immer vergegenwärtigen müssen, dass Personen und nicht Institutionen Cluster generieren. Des Weiteren müssen Politiker und Administratoren für rechtliche, ökonomische und organisatorische Suprastrukturen sorgen, die den wirtschaftlichen Cluster-Akteuren ein Höchstmaß an Gestaltungsspielraum gestatten. Besonders wichtig ist es zudem, dass sie als Mittler zwischen den KMU und den Forschungseinrichtungen fungieren. Sie sollten eine hohe Sensibilität für das Entstehen und den Wandel regionaler und sektoraler Kompetenzfelder haben. Hierzu gehört, dass sie den Strukturwandel in der Wirtschaft verfolgen und Detailkenntnisse über betriebliche Tätigkeiten besitzen, weil Clusterpotenziale nicht unbedingt und nicht allein an den Produkten der Unternehmen erkennbar sind.

Um regionale Cluster zu fördern, sollten Politik und Verwaltung sich als Dienstleister regionaler Unternehmen verstehen, die deren Networking unterstützen und ihnen als „Informationsbroker“ dienen. Darüber hinaus sollten sie das Benchmarking und die Internationalisierung der Unternehmen verbessern helfen, ebenso wie die Managementfertigkeiten in den KMU. Politiker müssen sich dabei immer bewusst sein, dass die Bildung von Clustern vornehmlich auf den Aktivitäten von einzelnen Personen beruht. Sie müssen deshalb ihren Fokus weniger auf Strukturen, als vielmehr auf Personen legen.

Für die Konstituierung von Clustern sind Verwaltungsgrenzen wenig hilfreich, da sich die Beziehungen innerhalb eines Clusters nach anderen als administrativen Kriterien richten. Kulturelle Identitäten im Sinne eines ähnlichen Arbeitsethos, homogener Werte und folglich sich ähnelnder Problemformulierungen und -lösungsstrategien sind der Clusterbildung durchaus förderlich. Die Herausbildung kultureller Identitäten macht räumliche Nähe der Cluster-Akteure zu einer wichtigen Vorbedingung. Anders formuliert sind Cluster im Prinzip offene Vernetzungsgebilde – in der Realität müssen sie gleichwohl regional verankert und damit räumlich begrenzt sein. Was allerdings „räumliche Nähe“ für das konkrete Cluster bedeutet, lässt sich nicht herleiten. Die einzige Eingrenzung, die möglich scheint, ist die, dass die Begrenzung eines Clusters nicht zu groß, aber auch nicht zu klein ausfallen darf (mittlere Maßstabsebene). Die globale Performance und die räumliche „Ent-Grenztheit“ von Clustern ist zu betonen. Denn daraus folgt, dass Cluster häufig Verwaltungsgrenzen überschreiten, was es nach dem Subsidiaritätsprinzip nahe legt, dass übergeordnete staatliche Akteure die Cluster-Koordination übernehmen. Eine Verankerung des Clustermanagements auf der untersten kommunalen Ebene, aber auch auf der Ebene der Landkreise und der kreisfreien Städte dürfte demnach eher problematisch sein.

Cluster können in Zentralräumen aber auch in ländlich-peripheren Räumen entstehen. Insofern können sie prinzipiell nicht nur dem raumordnerischen Wachstums-, sondern auch dem Ausgleichsziel dienen. Der ländlich-periphere Raum besitzt durchaus einige die Clusterbildung begünstigende Eigenheiten. Zum Beispiel kann dort die persönliche Ansprache von potenziellen Cluster-Akteuren leichter fallen. Zudem bringt die Kooperation der KMU, die im ländlich-peripheren Raum die vorherrschende Betriebsgröße darstellen, für alle beteiligten Unternehmen Vorteile – weil für sie jetzt Aufträge übernehm- und bearbeitbar werden, die sie alleine nicht schultern könnten.

Gleichwohl sind die Probleme des ländlich-peripheren Raums für die Clusterbildung unübersehbar. Eine grundsätzliche Schwierigkeit entsteht aus dem Wettbewerb der Gebietskörperschaften um (Gewerbe-)Steuereinnahmen. Daher ist gerade im ländlich-peripheren Raum eine übergeordnete Cluster-Koordination unerlässlich, die von einer „neutralen“ Person bzw. Institution geleistet werden sollte. Dazu kommen Infrastrukturprobleme des ländlich-peripheren Raums, die häufig in der Informations- und Kommunikationstechnologie-Infrastruktur im weitesten Sinne angesiedelt sind (so klagen beispielsweise international agierende KMU über mangelhafte Mobilfunk-Verbindungen und Kabelanschlüsse). Aus den KMU-typischen Problemen ergibt sich bei der Clusterbildung für die ländlich-peripheren Räume folgende Problematik: Die Clusterpolitik wirkt u.U. der ausgleichsorientierten Politik entgegen. Ländlich-periphere Räume laufen damit Gefahr, zu Resträumen „degradiert“ zu werden, so dass die Erreichung des landesplanerischen Ziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht mehr gesichert ist.

Vor dem Hintergrund dieser Gefahr mag es zunächst widersprüchlich erscheinen, trotzdem die Clusterpolitik als landesweites Konzept einzufordern. Eine derartige Clusterkonzeption ist jedoch deswegen nötig, weil ansonsten die Ausgleichspolitik mit Sicherheit konterkariert werden würde. Würde man die Clusterpolitik nur auf Zentralräume beschränken, könnten die ländlich-peripheren Räume lediglich als „verlängerte Werkbänke“ der Zentralräume existieren. Es ist daher zwingend erforderlich, dass die Clusterpolitik und die damit zu fördernde Vernetzung im ländlichen Raum den Bestand der vorhandenen Betriebe stabilisieren hilft und im Einzelfall das Gründungsgeschehen positiv zu beeinflussen in der Lage ist.

V. Wie lassen sich Cluster erfolgreich managen?

Selbstverständlich bringt nur ein Zusammenwirken aller regionalen Akteure einen Cluster zum Erfolg. Damit steht auch die Wirtschaftsförderung in einer besonderen Verantwortung. Ähnlich wie die politischen Akteure muss ein regional verankerter Clustermanager der Unternehmerlogik folgen können. Letzteres ergibt sich nahezu zwangsläufig daraus, dass der Clustermanager näher bei den Unternehmen als bei den politischen und sonstigen Akteuren angesiedelt sein sollte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Aufgabe des Clustermanagements im ländlichen Raum – wegen der größeren Vielfalt der Akteure – ein größeres Einfühlungsvermögen und mehr Engagement erfordert.

Das Clustermanagement sollte nicht selbst die Vergabehoheit über Geldmittel für die Clusterausgaben im engeren Sinne haben. Der wesentliche Grund für diese Maßgabe liegt darin, dass im anderen Fall der Clustermanager nicht länger ein „unabhängiger Makler“ der diversen Akteursinteressen wird sein können. Anzustreben ist, dass mög-

lichst alle Clusterakteure sich an einer Finanzierung beteiligen (im Sinne eines degressiven Finanzierungsmodells, welches die öffentliche Hand sukzessive aus der Verantwortung entlässt).

Die Wirtschaftsförderung kann wie bisher weiter das Standortmarketing besorgen. Je nach konkreter regionaler Situation ist zu prüfen, ob das Clustermanagement im engeren Sinne (als neu zu denkendes Regionalmanagement und -marketing) ebenfalls bei der Wirtschaftsförderung angesiedelt werden kann, um bereits bestehende Synergien, insbesondere Unternehmenskontakte, zu nutzen. Sofern überhaupt staatliche Akteure für das Clustermanagement in Frage kommen, könnte dieses auch in den beteiligten Hochschulen und Forschungseinrichtungen angesiedelt sein. Vorzuziehen sind jedenfalls Clustermanager, die eine starke Rückkoppelung mit den wirtschaftlichen Akteuren vor Ort haben, wobei insbesondere Doppelstrukturen zu vermeiden sind. Außerdem wäre diesbezüglich die Implementierung einer übergeordneten Clearingstelle der Clusterpolitik (auf Landesebene) anzuraten, um die Transaktionskosten möglichst gering zu halten.

In diesem Kontext ist das Regional Governance-Konzept von zentraler Bedeutung. Eine gute Regionalsteuerung und -führung setzt einen „dialogischen Diskurs“ zwischen allen Beteiligten, verbunden mit demokratischen Entscheidungsverfahren, voraus sowie eine höchstmögliche Transparenz der Entscheidungsprozesse. Alle Akteure eines Clusters müssen sich als gleichberechtigte Partner verstehen können. Deshalb wird das wesentliche Instrumentarium des Clustermanagements auch die Kategorie der „moral suasion“, der Überredungs- und Überzeugungskraft sein. Durch eine überzeugende Argumentation schafft das Clustermanagement am ehesten Reputation und Vertrauen als unabdingbarer „Treibstoffe“ der Clusterbildung.

ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de