

Die Erneuerung regionaler Fähigkeiten. Clusterpolitik in Leipzig und Nürnberg¹

Martin Heidenreich, Vedrana Miljak

Erschienen in: Initiative für Beschäftigung OWL/Universität Bielefeld/Survey/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Net'swork. Netzwerke und strategische Kooperationen in der Wirtschaft. Bielefeld: Kleine, S. 101-112

In einer wissensbasierten Gesellschaft hängen Wachstum und Lebensstandard von der Fähigkeit ab, kontinuierlich Innovationen hervorzubringen, d.h. neue Ideen in neue oder verbesserte Produkte, Dienstleistungen und Verfahren umzusetzen. Solche Innovationen werden vielfach in Netzwerken zwischen Herstellern, Anwendern, Zulieferern, Universitäten, Forschungseinrichtungen und Politik hervorgebracht. Die Bildung solcher Netzwerke wird durch räumliche Nähe erleichtert. Dies erklärt die erhebliche Bedeutung regionaler Innovationssysteme gerade in einer innovationszentrierten, grenzüberschreitenden Wissensgesellschaft (Cooke u.a. 2004). Keinesfalls sind regionale Innovationssysteme und regionale Produktionscluster somit Ausdruck überholter, im Zeichen der Globalisierung zum Untergang verurteilter Produktionsmodelle. Vielmehr haben sie einen wichtigen Stellenwert für die Akkumulierung, Weiterentwicklung und Konservierung technischen Wissens. Die Ursachen hierfür werden in Transaktionskostensparnissen, in Lernvorteilen, in der Chance zur Etablierung interaktionsbasierter Vertrauensbeziehungen, in der Teilhabe an informellen Informationsnetzwerken („Buzz“) und in der Bereitstellung von Produkten, Dienstleistungen und Qualifikationen, die auf die Bedürfnisse der jeweiligen Unternehmen abgestimmt sind, gesehen. Als regionale Fähigkeiten können daher die Fähigkeiten zur institutionell stabilisierten Vernetzung regionaler Unternehmen, Ausbildungs-, Technologietransfer-, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen und politischer Akteure bezeichnet werden.

Die Innovationsfähigkeit einer Region hängt in erheblichem Maße von der Fähigkeit ab, technologische, organisatorische und wissenschaftliche Kompetenzen zu vernetzen. Dies kann durch Clusterpolitiken unterstützt werden. Clusterpolitiken sind ein Weg, um durch die Schaffung und Stärkung von Netzwerken zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik die Kompetenzen einer Region zu erneuern und politische Fördermittel zielgerichtet einzusetzen (Boekholt/Thuriaux 1999: 381). Hierdurch können Unternehmen beim Erhalt ihrer Produktivitäts-, Kompetenz- und Innovationsvorsprünge unterstützt werden. Offen allerdings ist, wie genau dies möglich ist, welche Ansatzpunkte für politische Initiativen bestehen und wie die Gratwanderung zwischen der Weiterentwicklung bisheriger Kompetenzen und Unternehmen und der Schaffung neuer Kompetenzen und Unternehmen bewältigt werden kann. Diese Fragen haben wir im Rahmen eines europaweiten Projektes am Beispiel zweier außerordentlich erfolgreicher Regionen aus Ost- und Westdeutschland untersucht. Hierbei ging es darum, die Ausgangsbedingungen, die Ausgestaltung und die Ergebnisse regionaler Clusterpolitiken zu untersuchen. Während es in der Region Nürnberg darauf ankam, eine traditionelle Industriestruktur zu einer technologie- und wissensbasierten Dienstleistungsregion weiterzuentwickeln, ging es in Leipzig um den Aufbau einer neuen Wirtschafts- und Unternehmensstruktur.

1 Dieser Artikel entstand im Rahmen des EU-Projektes „Social dialogue, employment and territories. Towards a European politics of capabilities (EUROCAP)“ (Leiter: R. Salais, IDHE Cachan). Wir stützen uns auf insgesamt 30 Interviews, die wir im ersten Halbjahr 2004 in Mittelfranken und Leipzig mit Vertretern regionaler Unternehmen, Wirtschaftsfördereinrichtungen und Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Wirtschaftsverbänden durchgeführt haben.

Im Folgenden werden zunächst die Konzepte der Cluster und der Clusterpolitik vorgestellt (1). Hierbei geht es uns insbesondere um die Dilemmata regionaler Erneuerungsprozesse (vgl. auf allgemeiner Ebene Heidenreich 2004). Anschließend werden am Beispiel von Leipzig und Nürnberg/Mittelfranken die Herausforderungen skizziert, mit denen sich diese beiden Regionen angesichts offenerer, grenzüberschreitend stärker integrierter Märkte konfrontiert sehen (2). Beide Regionen haben ihre wirtschaftlichen Fähigkeiten durch die Intensivierung zwischenbetrieblicher Vernetzungen, durch regionale Leitbilder und durch neue Forschungseinrichtungen, Studiengänge, Gründerparks und Technologietransfereinrichtungen weiterentwickelt. Im nächsten Schritt werden die Clusterpolitiken rekonstruiert, die einen erheblichen Beitrag zur Erneuerung der beiden Regionen geleistet haben (3). Wir schließen mit einer kurzen Zusammenfassung (4).

1. Cluster und Clusterpolitik

Der amerikanische Ökonom Michael Porter (1990, 1998) bezeichnet die geographische Konzentration von miteinander verbundenen Unternehmen und Institutionen in einem bestimmten Wirtschaftszweig als Cluster. Zentrale Merkmale solcher Cluster sind die *räumliche Nähe* der jeweiligen Unternehmen, ihre *Spezialisierung* auf Tätigkeiten derselben Wertschöpfungskette und die Existenz von *Netzwerken* zwischen den clusterzugehörigen Unternehmen und Institutionen. Während das *Clusterkonzept* eher auf zwischenbetriebliche Vernetzungen und Wertschöpfungsprozesse abzielt, betont das ähnlich gelagerte Konzept der *regionalen Innovationssysteme* (Cooke u.a. 2004) stärker die Bedeutung regionaler Ordnungen. Im Unterschied zu Clustern – die vorrangig über gemeinsame technologische Kompetenzen und Liefer- und Leistungsbeziehungen integriert werden – werden regionale Innovationssysteme vorrangig durch Institutionen und soziokulturelle Ordnungen integriert. Die Reichweite von Clustern und regionalen Innovationssystemen deckt sich nicht immer. So ist das mitteldeutsche Automobilcluster größer als das Leipziger oder sächsische Innovationssystem.

Clustern wird eine Reihe von Vorteilen zugeschrieben: Zum einen sind die Kostensparnisse durch räumliche Nähe und informellere, häufigere Abstimmungen erheblich. Zum anderen erleichtern dauerhafte, verlässliche institutionelle Rahmenbedingungen den Zugang zu spezialisiertem technologischen Wissen, die Ausbildung von Arbeitskräften und die Bereitstellung spezialisierter Produkte und Dienstleistungen. Räumliche Nähe und regionale Institutionen begünstigen langfristige, ergebnisoffenere, vertrauensgestützte Austauschbeziehungen auch zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Drittens erleichtert die räumliche Konzentration von Unternehmen den Austausch informellen, nichtkodifizierten, impliziten Wissens, das eng an Personen, organisatorische Strukturen und Erfahrungen und bewährte Praktiken gebunden ist.

Cluster und ihre Vorteile existieren zunächst einmal unabhängig von politischen Interventionen. Allerdings sind Cluster in den letzten Jahren zu einem wichtigen Bezugspunkt wirtschafts-, innovations- und technologiepolitischer Initiativen geworden. Dies verweist zum einen auf die Grenzen bisheriger Industriepolitiken: Die direkte Subventionierung von Krisenbranchen und –regionen oder die Förderung „nationaler Champions“ erweist sich vielfach nicht mehr als sinnvoll – und sie ist im Rahmen einer europaweiten Wettbewerbskontrolle immer weniger möglich. Eine direkte Förderung vermeintlicher Zukunftstechnologien und -branchen setzt voraus, dass der Staat zukünftige wirtschaftliche und technologische Dynamiken zutreffend und rechtzeitig abschätzen kann – eine oft fragliche Annahme. Bei Clusterpolitiken hingegen geht es um eine indirekte Wirtschaftsförderung. Ansatzpunkt sind nicht die einzelnen Unternehmen, sondern die Leistungsfähigkeit regionaler Innovationssysteme. Den Unternehmen werden zum einen kollektiv nutzbare Leistungen (Ausbildung, Forschung und Entwicklung, Technologietransfer) angeboten. Zum anderen soll durch die Unterstützung re-

gionaler Netzwerke und Kooperationsbeziehungen und durch die Einbeziehung der regionalen Akteure in die Definition politischer Förderprogramme ein innovatives Umfeld geschaffen werden:

“The main task of policy makers promoting innovation in clusters is to facilitate the networking process and create an institutional setting which provides incentives for market-induced cluster formation and forms of co-operation in both emerging and mature clusters (...) Examples of innovation policy measures include: raising awareness of the benefits of knowledge exchange and networking; providing support and appropriate incentive schemes for collaboration; initiating network brokers and intermediaries to bring actors together; facilitating the informal and formal exchange of knowledge; setting up competitive programmes and projects for collaborative R&D; and ensuring that (public) institutions (especially schools, universities, research institutes) cultivate ties with industry.” (den Hertog/Bergman/Charles 2001: 414)

Clusterpolitiken können deshalb als Versuch begriffen werden, Wissenschaft, Politik und Wirtschaft im interaktiv und institutionell verdichteten regionalen Raum wieder stärker zu verkoppeln. Durch dauerhafte Formen der wechselseitigen Irritation soll die Innovationsfähigkeit der regionalen Wirtschaft erhöht werden. Erleichtert wird dies durch räumliche Nähe und die damit erleichterten Interaktions- und Regulierungschancen.

Solche Vernetzungen gehen immer auch mit sozialen und kognitiven Schließungsprozessen einher. Dies führt zu zahlreichen Innovationsdilemmata (Heidenreich 2004): Gefragt ist zum einen die Öffnung für neue Chancen, Herausforderungen und Technologien, zum anderen die Fortführung bisheriger Erfolgsrezepte und die Weiterentwicklung bisheriger Kompetenzen. Zum einen müssen sich Unternehmen im globalen Wettbewerb behaupten, zum anderen werden lokale, kontextgebundene, erfahrungsbasierte Wissensbestände aufgewertet. Zum einen können Netzwerke Innovationen erleichtern. Zum anderen können solche Netzwerke auch die Entwicklung neuer Kompetenzen und Technologien verhindern. Zum einen erleichtert eine enge Kopplung verschiedener Akteure die wechselseitige Abstimmung, zum anderen können damit auch radikale wissenschaftliche, wirtschaftliche oder technische Innovationen unterbunden werden. Zum einen geht es um die pfadabhängige Weiterentwicklung der bisher akkumulierten Kompetenzen, zum anderen um die Erschließung neuer technologischer Felder. Clusterpolitiken sind damit immer das Ergebnis von Aushandlungsprozessen, in denen regionale Akteure versuchen, den widersprüchlichen Anforderungen regionaler Lernprozesse gerecht zu werden. Bevor wir diese Aushandlungsprozesse am Beispiel von Nürnberg und Leipzig beschreiben, gehen wir zunächst auf die Herausforderungen ein, vor denen diese beiden Regionen stehen.

2. Auf dem Weg zu regionalen Knoten in globalen Wertschöpfungsketten: Leipzig und Nürnberg vor neuen Herausforderungen

Sowohl Leipzig als auch der Regierungsbezirk Mittelfranken – der im Folgenden als Region Nürnberg bezeichnet werden soll – standen in den 90er Jahren vor der Aufgabe, ihre regionalen technologischen und organisatorischen Kompetenzen grundlegend zu erneuern. Während Nürnberg eine traditionsreiche, von der Elektro- und Metallindustrie bestimmte Wirtschaftsregion war, war die Leipziger Wirtschaftsstruktur durch die jahrzehntelange sozialistische Mangelwirtschaft so deformiert, dass fast alle größeren regionalen Unternehmen nach der Wende ihren Betrieb einstellen mussten. Durch die Wiedervereinigung wurden die Unternehmen in Leipzig praktisch von einem Tag zum anderen in eine westliche Hochlohnwirtschaft integriert. Dies führte zum fast völligen Zusammenbruch der bisherigen Unternehmensstrukturen (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Innovationen in Leipzig und Mittelfranken

	Leipzig	Mittelfranken	Deutschland	EU 15
Bevölkerung (in 1000, 2000)	1094	1685	82188	375,460
Bruttoinlandprodukt (pro Kopf; KKS; 2000, EU15 = 100)	75	126,3	106,4	100
Beschäftigungsquote (15-64-Jährige; 2001; insgesamt)	61,7	69,3	65,7	64,3
Arbeitslosenquote (in %; insgesamt; 2001)	14,3	5,2	7,8	7,6
Beschäftigte in der Industrie (in % aller Beschäftigten; 2001)	28,7	36,7	32,8	28,5
Beschäftigte in der Dienstleistungen (in % aller Beschäftigten; 2001)	69	60,4	64,6	66,7
Niedriges Bildungsniveau (in % der 25-59-jährigen Bevölkerung; 2001)	5,1	18,6	16,1	34,2
Mittleres Bildungsniveau (in % der 25-59-jährigen Bevölkerung; 2001)	65,4	56,7	59,7	43,5
Gehobenes Bildungsniveau (in % der 25-59-jährigen Bevölkerung; 2001)	29,5	24,7	24,2	22,3
Forschungs- und Entwicklungsausgaben (in % BIP; 1997)	2,2	2,5	2,3	1,85
Hochwertige und Spitzentechnologien (in % der Beschäftigung; 2002)	5,8	14,1	11,4	7,4
Spitzentechnologien (in % der Beschäftigung; 2002)	1,4	2,5	1,9	1,3
Wissensbasierte Dienstleistungen (in % der Beschäftigung; 2002)	34,6	31,1	31,8	33,3
Anmeldungen beim Europ. Patentamt (pro Mio. Einwohner; Durchschnitt 98-99-2000)	36,2	445,5	271,9	140,1
Patentanmeldungen Spitzentechnologie (2000; pro Mio. Einwohner)	3,49	95,18	49 (2001)	32 (2001)

Quellen: European Commission, 2003: Second progress report on economic and social cohesion. Brussels, COM(2003) 34/4.

2.1 Zwischen Boomtown und Mezzogiorno: Die Wirtschaftsregion Leipzig

Nach der Wiedervereinigung 1990 musste die Leipziger Wirtschaft die Folgen einer jahrzehntelangen Knappheitswirtschaft bewältigen. Dies war auf inkrementalem Weg nicht mehr möglich; in Leipzig tätige Kombinate wie Gisag, Robotron, Takraf oder IFA stellten ihren Betrieb in der Regel schon 1991/92 ein. Der Aufbau einer neuen Wirtschaftsstruktur ist noch längst nicht abgeschlossen: Die Arbeitslosenquoten sind mit etwa 20 % (18,8 % im August 2004) immer noch doppelt so hoch wie in Westdeutschland und der Anteil des verarbeitenden Gewerbes liegt etwa bei der Hälfte des Bundesdurchschnitts (13,1 % im Vergleich zu 26,1 %). In Leipzig haben das krisengeschüttelte Baugewerbe, öffentliche Erziehungs-, Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, öffentliche Verwaltungen, die Energie- und Wasserversorgung und das Grundstücks- und Wohnungswesen einen erheblich stärkeren Stellenwert als in Deutschland insgesamt. All diese Branchen sind in erheblichem Maße von öffentlichen Mitteln abhängig. Die umsatzstärksten Leipziger Unternehmen bestätigen das Bild einer Wirtschaft, die in erheblichem Maße von öffentlichen Unternehmen bestimmt wird: Der Mitteldeutsche Rundfunk, die Stadtwerke, die regionale Wohnungsbaugesellschaft und die Wasserwerke. Allerdings sind in Leipzig auch viele größere Zweigbetriebe westdeutscher Unternehmen: Die Bahn, Quelle, Siemens, Allianz, Porsche. Einer der größten gewerblichen Arbeitgeber ist das Logistikzentrum der Quelle AG, das von 1991-95 mit einem Investitionsvolumen von rund 1 Milliarde Mark aufgebaut wurde. Weitere solcher so genannten „Leuchtturm-Unternehmen“ wurden in den nächsten Jahren aufgebaut: Porsche, BMW, DHL Die regionale Wirtschaft wird somit von öffentlichen Unternehmen und von Tochterbetrieben auswärtiger Unternehmen bestimmt. Erst allmählich entwickeln sich wieder größere mittelständische Unternehmen.

Bei der Entwicklung einer neuen Wirtschaftsstruktur nach 1991 lassen sich drei Phasen feststellen. In der ersten Hälfte ging es vor allem um die Erneuerung der Infrastruktur. Eine zentrale Rolle kam hierbei öffentlichen Unternehmen und öffentlich finanzierten Bauinvestitionen zu. Dies führte zu einem überproportionalen Gewicht des Baugewerbes und der öffentlichen Dienstleistungen. Nachdem in diesen Bereichen nun eine gewisse Sättigung erreicht ist, schrumpfen diese beiden bisher strukturbestimmenden Bereiche. Anschließend wurde vergeblich versucht, Leipzig zu einem ostdeutschen Dienstleistungs-, Messe- und Bankenzentrum zu entwickeln. Ausgehend von öffentlich geförderten Investitionen entwickelt sich in Ostdeutschland nun ein produktiver industrieller Sektor, in dessen Zentrum kapitalintensive Produktionsbetriebe namhafter westdeutscher und ausländischer Unternehmen stehen. Die für Leipzig entscheidende Frage ist, ob diese neuen industriellen Kerne als Kristallisationspunkte für Zulieferunternehmen und für produktionsnahe Dienstleistungen genutzt werden können.

Die Voraussetzungen für die Entwicklung einer innovationsbasierten, international wettbewerbsfähigen Wirtschaft sind in Leipzig gut: Die Stadt verfügt über ein angenehmes, studentisch und akademisch geprägtes Milieu; das Ausbildungsniveau der Arbeitskräfte und Einwohner ist vergleichsweise hoch; die Stadt verfügt über zahlreiche Forschungseinrichtungen und Hochschulen (vor allem im nichttechnischen Bereich); in der Region haben sich zahlreiche Zweigbetriebe international tätiger Unternehmen angesiedelt. Für die wirtschaftliche Zukunft der Stadt ist daher entscheidend, ob diese Potenziale durch die Bildung geeigneter Netzwerke zusammengeführt werden können.

2.2 Die Wirtschaftsregion Nürnberg auf dem Weg zu einer technologiebasierten Dienstleistungsregion

Anders als die Region Leipzig ist die Region Nürnberg ein in wirtschaftlicher, soziokultureller und politischer Hinsicht relativ klar abgrenzbares Gebiet mit einer Universität und zahlreichen regionalen Institutionen (Regierungspräsidium, IHK, Handwerkskammer, Erdgas- und Energieversorger, Verkehrsverbund, Marketingverein). Die Region Nürnberg ist eine der zehn stärksten Technologieregionen in Deutschland. Die Patentintensität ist doppelt so hoch wie in Deutschland – vor allem aufgrund der von Siemens angemeldeten Patente. Neben der Elektroindustrie und dem Maschinenbau sind viele Beschäftigte in der Automobilzulieferindustrie und in der Medizintechnik tätig. Hochwertige und Spitzentechnologien sind daher in der Region stark vertreten (Übersicht 1). Eine Besonderheit der mittelfränkischen Industrie ist ihre großbetriebliche Struktur. 37 % der 186.000 Industriebeschäftigten arbeiten in Betrieben mit mehr als 1000 Mitarbeitern. Siemens kommt dabei als größtem Arbeitgeber mit fast 33.000 Mitarbeitern eine herausragende Stellung zu. Etwa 100.000 Arbeitsplätze in der Region hängen direkt oder indirekt von diesem Unternehmen ab. Von Erlangen aus werden 5 der 16 Geschäftsbereiche des Konzerns geleitet; von Nürnberg aus zwei weitere. Neben Siemens und weiteren Industrieunternehmen (INA, Bosch, AEG, Diehl, Adidas, Lucent) sind in der Region auch zahlreiche große Dienstleistungsunternehmen tätig – insbesondere Finanzdienstleister und Versand- und Logistikunternehmen. Die regionale Industrie, insbesondere die Medizin- und Regelungstechnik, die Elektroindustrie, der Maschinenbau und die Automobilzulieferindustrie, erwirtschaftete 2002 42 % ihres Umsatzes im Ausland. Neben dem Export von Gütern und Dienstleistungen wird der Aufbau ausländischer Produktionsstätten, Entwicklungszentren und Vertriebsorganisationen immer wichtiger.

Die Region Mittelfranken durchläuft seit den 70er Jahren einen rasanten Deindustrialisierungs- und Tertiarisierungsprozess. Zeitweise wurde Nürnberg deshalb sogar als Krisenregion bezeichnet. In den letzten Jahrzehnten wurden über 170.000 Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor neu geschaffen, während über 100.000 Industriearbeitsplätze verloren gingen (darunter in so bekannten Unternehmen wie Grundig, Triumph Adler, AEG, ADtranz, Cebal, ABB/ALSTOM). Der Anteil der Dienstleistungsbeschäftigten stieg dadurch von 38 % auf 61

%. Dieser erfolgreiche Strukturwandel wurde zum einen durch den Ausbau produktionsnaher Dienstleistungen (Beratung, Werbung, Marktforschung, Finanzdienstleister, IT- und Telekommunikation, Ingenieurbüros, Call Center), zum anderen durch die Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Industrie ermöglicht.

Nürnberg steht somit vor der Herausforderung, sich als Standort für wissensbasierte Produkte und Dienstleistungen im europäischen und globalen Maßstab zu behaupten. Leipzig ist hingegen eine stärker kommerziell geprägte Stadt, die ihre Wirtschaftsstruktur nach der Wende fast völlig neu aufbauen musste. Nachdem die Stadt zunächst versucht hat, sich als ostdeutsches Dienstleistungs-, Messe- und Bankenzentrum zu profilieren, setzt sie nun stärker auf den Wiederaufbau industrieller Strukturen (insbesondere im Automobilsektor). Damit stellen sich teilweise andere Anforderungen an die regionalen Clusterpolitiken: Während es in Nürnberg um die stärkere Vernetzung regionaler Unternehmen und Institutionen und um die Flankierung technologieorientierter Unternehmensgründungen geht, stand die Leipziger Wirtschaftspolitik vor der Herausforderung, die Forschungs- und Unternehmenslandschaft durch die Anwerbung externer Unternehmen und die Gründung neuer Institute wieder aufzubauen. Erst im zweiten Schritt geht es um die stärkere Vernetzung dieser neuen Strukturen. Im Folgenden wird beschrieben, wie die beiden Regionen hierbei vorgegangen sind.

3. Clusterpolitiken und ihre Dilemmata

Im Folgenden werden die in den Regionen Leipzig und Nürnberg verfolgten Clusterpolitiken rekonstruiert. Hierbei orientieren wir uns an der Frage, wie die Erneuerung regionaler Fähigkeiten durch eine stärkere Vernetzung der politischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure flankiert werden kann. Ausgehend von den einleitend beschriebenen Dilemmata regionaler Innovationsprozesse gehen wir davon aus, dass diese Erneuerung nur in regionalen Macht- und Austauschprozessen möglich ist. In diesen Prozessen geht es um die Neuerfindung der jeweiligen Region und ihrer wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technologischen Fähigkeiten.

3.1 Zwischen Leuchttürmen und Vernetzung: Die Clusterpolitik der Wirtschaftsregion Leipzig

Leipzig hat erfolgreich auf die Ansiedlung von Produktionsstätten großer westlicher Unternehmen gesetzt (Siemens, Quelle, Porsche, BMW, DHL). Erst allmählich rückt die Notwendigkeit der stärkeren Vernetzung der neu geschaffenen Kapazitäten ins Blickfeld. Hierbei lassen sich vier Initiativen unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Schwerpunkte im Spannungsfeld zwischen der Schaffung neuer technologischer Schwerpunkte und der Weiterentwicklung bisheriger Kompetenzen setzen. Die Stadt Leipzig und das Land Sachsen setzen vor allem auf die Ansiedlung neuer Betriebe und Einrichtungen, während das vom Regierungspräsidenten geleitete Regionalforum Leipzig-West Sachsen und der von der Wirtschaft getragene Marketingverein Mitteldeutschland eher auf die Vernetzung existierender Unternehmen und Institutionen setzen. Zwar sind diese vier Initiativen untereinander verflochten. Da sie jedoch auf vier verschiedenen politischen Ebenen (Stadt, Regierungsbezirk, Land, Mitteldeutschland) angesiedelt sind und da die kommunale und Landesebene erheblich einflussreicher als die beiden anderen Ebenen sind, kommt es zu gewissen Abstimmungsproblemen. Die beiden unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Orientierungen sollen im Folgenden am Beispiel der Clusterpolitik der Stadt Leipzig und des Regionalforums Leipzig herausgearbeitet werden.

Die Stadt Leipzig konzentriert ihre Aktivitäten auf fünf als Cluster bezeichnete Schwerpunkte: Automobil- und Zulieferindustrie; Medien/Kommunikationstechnik/IT; Gesundheit/Biotechnologie/Medizintechnik/Life Sciences; Energie- und Umwelttechnik; Querschnittstechnologien und Dienstleistungen (Handwerk, sonstiges verarbeitendes Gewerbe, Logistik, Dienstleistungen und Handel, Messen, Kongresse, Tourismus und Kultur in Verbindung mit dem Hotel- und Gastgewerbe). Diese „Cluster“ reflektieren weitgehend die auf Landesebene gesetzten Schwerpunkte und weisen einem Interviewpartner zufolge „vornehmlich zukunftsorientierte Perspektiven auf“, d.h. sie müssen sich erst noch zu richtigen Clustern entwickeln. Derzeit sind sie vor allem als regionale Förderschwerpunkte zu begreifen. Noch ist nicht zu erkennen, dass die kommunale Clusterpolitik tatsächlich zu einer Bündelung der Kräfte auf ausgewählte Wirtschaftsbereiche führt. Auch die Pflege des Unternehmensbestandes durch eine gezielte Vernetzung bestehender Aktivitäten, durch eine gezielte Forschungsförderung und durch clusterzentrierte Neugründungsaktivitäten steht deshalb noch am Anfang.

Ein alternatives Konzept verfolgt die Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen (IAS). Unter Federführung des Regierungspräsidenten und im Rahmen einer landesweiten Initiative hat diese eine regionale Clusterpolitik entwickelt, um die regionalen, größtenteils neu angesiedelten oder von westlichen Eignern übernommenen Industriebetriebe als Kerne für die Entwicklung regionaler Netzwerke zu nutzen. Ein beeindruckendes Beispiel hierfür ist ein regionales Netzwerk von zehn Gießereibetrieben (und einigen weiteren Zulieferbetrieben), die auf Anregung der IG Metall seit 1997 vor allem im Bereich Ausbildung und Qualifizierung zusammenarbeiten. Dieses Netzwerk hat sich auf die Verbundausbildung von Sachbearbeitern, Gießereifacharbeitern, Gießereiarbeitern und Technikern konzentriert. Neuerdings werden auch gemeinsame Entwicklungs- und Qualitätssicherungsaufgaben angegangen. Auch in 17 weiteren Netzwerken des IAS geht es zum einen um die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter, zum anderen um die Stärkung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch intensivere Vernetzungen mit den regionalen Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen. Diese Clusterpolitik unterscheidet sich deutlich von der städtischen Clusterpolitik: Die regionalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und die anderen regionalen Akteure werden stärker eingebunden; die Stiftung orientiert sich eher an der Sicherung bestehender Arbeitsplätze als an der Neuansiedlung von Produktionsstätten und der Neugründung technologieorientierter Unternehmen; die Stiftung betont eher die industrielle Basis Leipzigs als ihre Rolle als Dienstleistungs- und Handelsstadt; sie richtet sich weniger an High-Tech-Unternehmen als an kleinere und mittlere Unternehmen mit etablierten technologischen Kompetenzen. Damit verfolgt die Stiftung eine Strategie, die komplementär zur „Leuchtturm-Strategie“ von Stadt und Land einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Erneuerung und Konsolidierung der Leipziger Region leistet.

Insgesamt ist die Zusammenarbeit zwischen den vier Ebenen, die jeweils eigene Clusterkonzepte verfolgen (Stadt, Regierungsbezirk, Land und „Mitteldeutschland“), nicht unproblematisch. Zahlreiche unserer Gesprächspartner weisen auf Egoismen, Eitelkeiten und „Sonnenkönigtum“ hin. Dies geht mit unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Konzeptionen einher. Während die Stadt eher auf die Ansiedlung großer „Leuchtturmunternehmen“ setzt und hierbei beeindruckende Erfolge zu verbuchen hat, konzentriert sich die Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen eher auf die Bildung von Netzwerken zwischen kleineren und mittleren Unternehmen. Sie initiiert und moderiert regionale Innovationsnetzwerke, um die Qualifikationen der Belegschaft und die Innovationsfähigkeit insbesondere von kleineren und mittleren Unternehmen durch zwischenbetriebliche Projekte und Lernprozesse weiterzuentwickeln. Stärker als die Stadt bindet die Stiftung Unternehmen, öffentliche Einrichtungen und Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in ihre Arbeit ein.

3.2 Die Clusterpolitik der Wirtschaftsregion Nürnberg

Die wirtschaftliche Erneuerung der Region Nürnberg wurde durch eine Clusterinitiative unterstützt, an der Vertreter der Gewerkschaften, der IHK, der kreisfreien Städten, der Landkreisen, des Regierungsbezirks und des Landes Bayern teilnahmen. Ein erstes, zentrales Ergebnis dieser Initiative war die konsensuelle Erarbeitung eines „Entwicklungsleitbilds der Wirtschaftsregion Nürnberg“, in dem 1998 folgende fünf Kernkompetenzen und Förderschwerpunkte identifiziert wurden: (1) Medizin- Pharma-Gesundheit, (2) Kommunikation und Multimedia, (3) Energie und Umwelt, (3) Transport und Logistik und (5) Neue Materialien.

Die Auswahl der fünf Kompetenzfelder orientierte sich an zwei Kriterien: Sie sollte in der Region ein überdurchschnittliches Gewicht haben und zukunftssträftig sein. Für die Auswahl der Cluster *Energie und Umwelt* und *Transport und Logistik* war insbesondere das erste Kriterium ausschlaggebend: In beiden Bereichen sind sehr viele Personen beschäftigt. Allerdings ist der Wettbewerb im Energiesektor sehr stark; die großen Unternehmen folgen dem Markt, der hauptsächlich im Ausland liegt. Insbesondere die Gewerkschaften haben sich für das Energiecluster eingesetzt. Die beiden technologisch avanciertesten und zukunftssträftigsten Cluster der Region sind die *Medizintechnologie* und *Kommunikation und Multimedia*. Zahlreiche regionale Unternehmen sind in diesen Feldern tätig; auch verfügen die regionalen Unternehmen und Hochschulen über erhebliche Forschungs- und Entwicklungskompetenzen in diesen Bereichen. Auch ohne politische Förderung können diese Felder als regionale Schwerpunkte gelten. Allerdings hängt die Medizintechnik stark von einem einzigen Unternehmen ab, das bereits 90 % seines Umsatzes im Ausland erwirtschaftet und drei Viertel seiner Mitarbeiter im Ausland einsetzt. Das fünfte Kompetenzfeld „Neue Materialien“ (bzw. neue Werkstoffe) geht auf eine Förderinitiative der Staatsregierung zurück; es reflektiert nach Ansicht eines Gesprächspartners eher die Perspektiven der Landesregierung und der Forschung. Die Stärke dieses Entwicklungsleitbildes war sicherlich, dass es den unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure und damit den Konflikten zwischen bisherigen Stärken und neuen technologischen Feldern nicht ausgewichen ist, sondern in jahrelangen Aushandlungsprozessen einen von allen Beteiligten getragenen Konsens gefunden hat.

Als Ergebnis dieser Aushandlungsprozesse wurden fünf Kompetenzinitiativen gegründet, die von jeweils einem Förderverein getragen werden. An diesen Fördervereinen sind neben den Gebietskörperschaften und den Kammern schätzungsweise etwa 1000 Unternehmen beteiligt. Diese finanzieren die Kompetenzinitiativen durch ihre Mitgliedsbeiträge. Der Geschäftsführer einer dieser Initiativen, die von etwa 100 Unternehmen getragen wird, beschreibt seine Arbeit „als Technologiemarketing, firmenübergreifende Informationsveranstaltungen, Kooperations- und Kontaktmanagement zwischen Unternehmen, Technologieprojekte, knallharter politischer Lobbyismus und Öffentlichkeitsarbeit/PR.“ Nachdem sich diese Kompetenzinitiative zunächst auf die Außendarstellung der Region konzentriert und anschließend Förderprojekte initiiert hat, entwickeln sie sich nun in Richtung eines regionalen Branchenverbandes. Dabei wird die Arbeit in spezifischen Fachgruppen immer wichtiger. Diese Spezialisierung könnte in Zukunft in viel spezifischere, projektorientierte Formen der Wirtschafts- und Clusterförderung münden. Hierdurch kann auch die Zusammenarbeit mit den regionalen Forschungseinrichtungen verbessert werden. Ein weiterer Erfolg der Kompetenzinitiativen war die Intensivierung der Gründungsaktivitäten. Es wurden zahlreiche, teilweise den fünf Kompetenzfeldern zugeordnete Innovations- und Gründerzentren eingerichtet. Diese Gründerzentren entwickeln sich zu Kristallisationspunkten für vernetzte Innovationsprozesse.

Durch die regionalen Kompetenzinitiativen konnte der Vernetzungsgrad der regionalen Unternehmen und Institutionen somit deutlich erhöht werden. Es wurden neue regionale Zulieferketten geschaffen und gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsprojekte initiiert. Weiterhin konnte die interkommunale Zusammenarbeit verbessert werden. Die Zusammenar-

beit mit den regionalen Hochschulen und Forschungsinstituten wird hingegen noch insgesamt als eher unbefriedigend eingeschätzt, da insbesondere die Universität nicht auf die Bedürfnisse der regionalen Wirtschaft zugeschnitten sei.

Angesichts der tiefgreifenden Strukturkrise der 80er und 90er Jahre ist es in Nürnberg somit gelungen, die relevanten Akteure (Vertreter der Städte, Kreise und der Region Mittelfranken, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, IHK) in ein gemeinsames regionales Entwicklungskonzept einzubeziehen. Die Fördermaßnahmen scheinen recht gut aufeinander abgestimmt zu sein. Trotz der üblichen Gebietsegoismen sind die Akteure gut untereinander vernetzt und haben ein gemeinsames Verständnis der Region und ihrer Entwicklungsperspektiven erarbeitet. Flankiert wurde dies durch die High-Tech-Offensive des Landes Bayern. In diesem Rahmen wurden in der Region etwa 70 Projekte mit einem Volumen von DM 750 Millionen gefördert.

Aus diesem Fallbeispiel können einige Lehren für eine erfolgreiche Clusterpolitik gezogen werden. Erstens kam der IHK als Vertreterin der regionalen Wirtschaft eine zentrale Rolle bei der Bildung einer regionalen Steuerungsgruppe und der Entwicklung eines kollektiv getragenen Leitbilds zu, da sie eher als die Gewerkschaften, die Hochschulen, die Politik oder einzelne große Unternehmen den kollektiven Abstimmungs- und Lernprozess moderieren konnte. Zweitens konnten die hohen Zuschüsse des Landes, des Bundes und der EU in der Region effektiv verwendet werden, weil das regionale Entwicklungsleitbild und die auf dieser Grundlage gegründeten Kompetenzinitiativen eine effektive Fokussierung der Mittel erleichterten. Drittens war es gelungen, eine regional angepasste Liste von Kompetenzfeldern zu entwickeln. Die Region hat sich nicht nur auf die derzeit modischen „High-Tech“-Branchen (Biotechnologie, IT, neue Werkstoffe ...) konzentriert, sondern sich an den tatsächlichen regionalen Stärken und Potenzialen orientiert. Viertens konnten durch die Kompetenzinitiativen zahlreiche zwischenbetriebliche Kooperationsbeziehungen begründet und zahlreiche Unternehmensgründungen unterstützt werden. Damit konnte die regionale Clusterpolitik einen Beitrag zur Transformation einer traditionellen Industrieregion in eine der innovativsten deutschen Technologieregionen leisten.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Innovationsfähigkeit eines Landes hängt in erheblichem Maße von der Fähigkeit ab, technologische, organisatorische und wissenschaftliche Kompetenzen zu vernetzen. Auf regionaler Ebene kann eine solche Vernetzung durch Clusterpolitiken unterstützt werden. Allerdings können solche Innovationspolitiken nicht den Dilemmata regionaler Innovationssysteme entgehen - Dilemmata, die sich aus den widersprüchlichen Anforderungen von Offenheit und Geschlossenheit, von Pfadabhängigkeit und Erneuerung ergeben. Am Beispiel einer ost- und einer westdeutschen Region werden die Ausgangsbedingungen, die Ausgestaltung, die Ergebnisse und die Dilemmata regionaler Clusterpolitiken herausgearbeitet. Während es in der Region Nürnberg darauf ankam, eine traditionelle Industriestruktur in eine technologiebasierte Dienstleistungsregion zu transformieren, ging es in Leipzig um den Aufbau einer neuen Wirtschafts- und Unternehmensstruktur bei gleichzeitiger Pflege der verbliebenen kleineren und mittleren Betriebe. In Nürnberg gelang es, ein regionales Leitbild zu entwickeln, das von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft gemeinsam getragen wird und einen erheblichen Beitrag zur Vernetzung der regionalen Unternehmen und Forschungseinrichtungen, zur Fokussierung forschungspolitischer Initiativen und zur Intensivierung des Gründungsgeschehens geleistet hat. In Leipzig konnten Stadt und Land bei der Neuansiedlung von „Leuchtturmunternehmen“ erhebliche Erfolge verzeichnen, während auf mitteldeutscher Ebene stärker auf die Vernetzung industrieller Kompetenzen gesetzt wurde. Aufgrund der Abstimmungsprobleme zwischen verschiedenen politischen Ebenen konnte das Dilemma von Erneuerung und pfadab-

hängiger Weiterentwicklung bisheriger regionaler Kompetenzen nur teilweise bewältigt werden. Die Vernetzung von Hochschulen und Wirtschaft stellt sich in beiden Regionen als schwierig dar. Insgesamt kann eine Clusterpolitik die verschiedenen, oftmals isolierten Initiativen und Kompetenzen von Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung integrieren und damit dem systemischen Charakter von Innovationsprozessen besser Rechnung tragen.

Ein wichtiges Ergebnis dieser beiden Fallstudien ist, dass *es keine Patentrezepte für Clusterpolitiken gibt*. Clusterpolitiken sind kein Werkzeugkasten, aus dem standardisierte Werkzeuge für die Erneuerung von Wirtschaftsregionen oder die Schaffung eines Silicon Valley entnommen werden können. Vielmehr geht es darum, Instrumente zu finden, die den unterschiedlichen Kompetenzen und regionalen Besonderheiten gerecht werden. In Leipzig konnte es im letzten Jahrzehnt noch nicht vorrangig um die Bildung von Netzwerken zwischen bestehenden Unternehmen gehen, während die stärkere Vernetzung von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik zentral für die gezielte Weiterentwicklung regionaler Kompetenzen in Nürnberg war.

Zweitens wurde gezeigt, dass die *Einbindung von multinationalen Unternehmen* eine zentrale Erfolgsvoraussetzung von Clustern ist. Die Stammsitze multinationaler Unternehmen (MNU) sind Brennpunkte weltweiter Produktions-, Beschaffungs- und Logistiknetzwerke. Auch wenn der Anteil der regionalen Arbeitsplätze im Zuge von Internationalisierungsstrategien sinkt, konzentrieren multinationale Unternehmen an ihren Stammsitzen im Allgemeinen anspruchsvolle Verwaltungs-, Finanzdienstleistungs-, Beratungs-, Marketing-, Logistik- und Entwicklungsaufgaben. Sie sind der entscheidende Trumpf jeder Wirtschaftsregion, da sie den Großteil der technologischen Kompetenzen, der Patente und Forschungs- und Entwicklungskapazitäten einer Region bündeln. Allerdings können Regionen wenig tun, um multinationale Unternehmen zu halten, wenn andere Faktoren (Steuern, Arbeitskosten, ausländische Märkte ...) für eine Verlagerung industrieller Kompetenzen sprechen.

Der Großteil der Arbeitsplätze wird in der Regel nicht durch große multinationale Unternehmen, sondern durch kleine und mittlere Unternehmen geschaffen. Diese Unternehmen stehen im Zentrum von Clusterpolitiken. Gerade diese Unternehmen können in erheblichem Maße von regionalen Vernetzungen profitieren. Solche Vernetzungsmöglichkeiten sollten unabhängig vom technologischen Gehalt der Branche angeboten werden (*keine High-Tech-Fixierung von Clusterpolitiken*). Gerade Niedrigtechnologie-Unternehmen, die sich an einem Hochlohnstandort behauptet haben, haben ihre Innovationsfähigkeit unter Beweis gestellt. Die in vielen Bereichen erforderliche Bündelung knapper Ressourcen (etwa Ausbildungs-, Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen) kann durch eine konsensuell getragene Liste regionaler Schwerpunkte erleichtert werden.

Insgesamt ist eine Clusterpolitik somit ein mögliches Instrument für eine innovationszentrierte Wirtschaftspolitik. Sie ist nicht immer sinnvoll, sie ist voraussetzungs- und sie muss und sie kann andere arbeitsmarkt-, steuer-, technologie-, bildungs- und wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht ersetzen. Wenn aber ihre Grenzen beachtet werden, ist sie ein viel versprechendes Konzept zur Verbesserung der regionalen Innovationsfähigkeit. Eine zentrale Erfolgsvoraussetzung hierfür ist eine gemeinsam getragene Vision für die Erneuerung einer Wirtschaftsregion. Clusterpolitik kann deshalb auch als die Kunst definiert werden, die unterschiedlichen Interessen, Zeithorizonte, Bezugsmaßstäbe und Erfolgskriterien von Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Verwaltung in ein gemeinsames Projekt zu integrieren. Dies ist nur möglich, wenn die beteiligten Akteure im Laufe der Zeit ein gewisses wechselseitiges Vertrauen und eine gemeinsame Vision entwickeln.

Literatur

- Boekholt, Patries, und Ben Thuriaux, 1999: Public policies to facilitate clusters: Background, rationale and policy practices in international perspective. S. 381-412 in: OECD (Hg.): Boosting Innovation: The Cluster Approach. Paris: OECD.
- Cooke, Philip, Heidenreich, Martin, Braczyk, Hans-Joachim, 2004²: Regional Innovation Systems – The role of governance in a globalized world. London/New York: Routledge.
- Den Hertog, Pim, Edward M. Bergman, David Charles, 2001: Creating and sustaining innovative clusters: Towards a synthesis. 405-419. In: OECD (Hg.): Innovative Clusters: Drivers of National Innovation Systems, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Heidenreich, Martin, 2004⁽²⁾: The dilemmas of regional innovation systems. S. 363-389. In: Philip Cooke, Martin Heidenreich und Hans Joachim Braczyk (Hg.): Regional Innovation Systems. London; New York: Routledge.
- IHK Nürnberg für Mittelfranken, 2003: Wirtschaft in Mittelfranken. Bericht 2002/03. Nürnberg.
- OECD, 1999: Boosting Innovation: The Cluster Approach. Paris: OECD.
- OECD, 2001: Innovative Clusters: Drivers of National Innovation Systems, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Porter, Michael E., 1990: The Competitive Advantage of Nations, New York, Free Press.
- Porter, Michael E., 1998: Clusters and the New Economics of Competition. Harvard Business Review, 77-90.