

**Hintergründe und Akteure von Clusterstrategien in der
Wirtschaftsförderung, aufgezeigt am Fallbeispiel der Automobilindustrie
Sachsens***

von

Claas Beckord

* Schriftliche Ausarbeitung eines Vortrages, gehalten im Rahmen der 3. Veranstaltung im Zyklus "Erhöhung der regionalen Leistungs- und Innovationsfähigkeit Mitteldeutschlands" des Instituts für Europäische Forschungen und Projekte (IFEP) und des DGB-Landesverbandes Sachsen-Anhalt, Arbeitskreis 4 "Cluster und Regionale Wirtschaftsförderung", Jena, 8. Dezember 2005.

Impressum:

Herausgeber: Univ.-Prof. Dr. Peter Jurczek
Anschrift: Technische Universität Chemnitz, Sozial- und Wirtschaftsgeographie, 09107 Chemnitz
E-mail: peter.jurczek@phil.tu-chemnitz.de
Erscheinungsort: Chemnitz 2006
ISSN: 1619-8603

1 Einführung

Die klassischen Aufgabengebiete kommunaler Wirtschaftsförderung wie Bestands- und Ansiedlungsförderung oder Bereitstellung von Gewerbeflächen sind längst um eine Vielzahl von Aufgaben erweitert worden. Stadt- und Regionalmarketing, Innovationsförderung, Netzwerkbildung, Finanzierungs- und Gründerberatung stellen heute bedeutende Aufgabengebiete dar, die längst nicht mehr ausschließlich durch kommunale Institutionen wahrgenommen werden. Vielmehr hat die entstandene Aufgabenvielfalt zu einer Ausdifferenzierung unterschiedlicher Akteure geführt und somit gleichzeitig die Rolle der Kommunen bei der Steuerung und Umsetzung dieser Aufgaben verändert. Entstanden ist eine stark differenzierte Akteursstruktur, die durch zum Teil divergierende Grundinteressen (z.B. Gewerkschaften vs. Arbeitgeberverbände) oder konkurrierende Steuerungsansprüche (Landesregierung vs. Kommunen) gekennzeichnet ist, welche letztlich jedoch ein gemeinsames Ziel, die Entwicklung des Wirtschaftsstandortes und damit verbunden den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen, hat.

Zur Erreichung dieses Zieles existiert eine Vielzahl von wirtschaftspolitischen Strategien und Instrumenten. Eine dieser Strategien findet jedoch in der aktuellen Debatte, nicht nur in Sachsen, eine besondere Fokussierung: die Clusterbildung. Die Idee zur Entwicklung von Clustern fußt auf der Erkenntnis, dass die weltweit erfolgreichsten Regionen eine sektorale Ballung von Unternehmen einer oder mehrerer strukturbestimmender Branchen aufweisen, die über direkte und indirekte Beziehungen miteinander verbunden sind und die gemeinsam mit spezialisierten Forschungs- und Bildungseinrichtungen sowie weiteren Akteuren ein enges Netzwerk eingehen. Dieses soll letztlich, einhergehend mit einer Steigerung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen im Cluster, zu einer umfassenden wirtschaftlichen Dynamik führen. Das Konzept, solche regionalen und sektoralen Ballungen, also Cluster, zu fördern, ist ein weitgehend konsensfähiger Strategieansatz. Die gemeinsame Vision zur Entwicklung von Clustern könnte somit den Baustein einer kooperativen und integrierten Wirtschaftsförderung liefern, die Interessen und Akteure gleichermaßen zur Erreichung eines gemeinsamen Leitbildes zusammenführt.

Um nachzuvollziehen, warum und mit welchen Zielen Cluster entwickelt werden sollen, wird zunächst eine Analyse der Situation im Bereich der Wirtschaftsförderung, ihrer Aufgaben und Akteure vorgenommen. Um aufzuzeigen, ob und inwieweit durch die gemeinsame Vision clusterbasierter Entwicklungskonzepte ein strategische Zusammenwirken erreicht werden kann, wird im zweiten Teil eine Analyse der Aktivitäten und Initiativen zur Entwicklung der Automobilindustrie in Sachsen vorgenommen.

2 Wirtschaftsförderung im Wandel

Die Rahmenbedingungen der Wirtschaftsförderung¹ haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Während die kommunale Wirtschaftsförderung in den Jahren nach der politischen Wende hauptsächlich die Aufgabe hatte, Gewerbeflächen bereitzustellen und Ansiedlungen zu fördern und zu begleiten, muss heute konstatiert werden, dass sich die Ansiedlungsdynamik vor allem in Ostdeutschland erheblich verlangsamt hat. Die Ansiedlungen von BMW oder DHL in Leipzig stellen eher die Ausnahme denn die Regel dar. In der Folge führt dies zu einem spürbaren Wettbewerb der Kommunen, welcher sich u.a. im Preisverfall für Gewerbeflächen bemerkbar macht. Diese sind mittlerweile nahezu ubiquitär vorzufinden und stellen keinen entscheidenden Vorteil für Standorte dar.² Die Suche nach Alleinstellungsmerkmalen wird zu einer wichtigen Aufgabe im Wettbewerb. Daneben lässt sich eine Ausdehnung des Dienstleistungsangebotes der kommunalen Wirtschaftsförderung beobachten.

Gleichzeitig erwachsen durch unterschiedlichste gesellschaftliche und wirtschaftliche Initiativen neue Institutionen, die ähnliche Aktivitäten für und in der Region übernehmen. Zu nennen wären hier nichtkommunale Initiativen des Regionalmanagements, des Stadt- und Regionalmarketings, Netzwerkinitiativen usw.

Es lassen sich folgende Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsförderung festhalten:

- Die Aufgaben, die im Rahmen der Wirtschaftsförderung nicht nur durch die staatlichen Akteure wahrgenommen werden müssen, werden zunehmend ausdifferenziert.
- In Folge dessen findet eine Ausdifferenzierung der Akteure statt, wobei insbesondere solche mit nicht-öffentlichem und intermediärem Hintergrund an Bedeutung gewinnen.
- Die Finanzierung von Investitionen im unternehmerischen wie im öffentlichen Bereich bereitet zunehmend Schwierigkeiten.
- Tradierte Förderinstrumente wie z.B. die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ verlieren an Bedeutung. Gleiches gilt für die Investitionsförderung, der in hohem Maße „Mitnahmeeffekte“ bescheinigt werden.

¹ Wirtschaftsförderung wird nicht als ausschließlich durch öffentliche Träger ausgeübte Tätigkeit zur Förderung der lokalen und regionalen Ökonomie verstanden. Vielmehr werden sämtliche Akteure des Staates, der Gesellschaft und der Wirtschaft, welche Aktivitäten oder Beiträge zur Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen leisten, unter dem Begriff subsumiert.

² Vgl. Beckord/Jurczek 2004, S. 58ff.

- Die derzeitige wirtschaftspolitische Diskussion ist gekennzeichnet durch einen strategischen Inkrementalismus. Förderung von Wachstumskernen, Entwicklung von Clustern, Ansiedlung von Leuchttürmen, Einrichtung einer Sonderwirtschaftszone Ost können beispielhaft für die Fülle an Konzepten genannt werden.³
- Gleichzeitig sieht sich die Wirtschaft zur stetigen Innovation gezwungen, um in einem globalen Wettbewerb bestehen zu können.

2.1 Akteursstruktur

Generell lassen sich zwei Hauptgruppen von Akteuren im Bereich der Wirtschaftsförderung trennen. Diejenigen, die dem öffentlichen Bereich zuzuschreiben sind, und Akteure, die nicht dem direkten oder indirekten Einfluss der kommunalen Selbstverwaltung unterliegen.

Ursprünglich galt die Förderung der lokalen Wirtschaft, flankiert durch die Organisationen der Selbstverwaltung der Wirtschaft, als eine originäre Aufgabe der gemeindlichen Selbstverwaltung, wenngleich es auf den verschiedenen staatlichen Hierarchieebenen Einrichtungen und Organisationen mit wirtschaftsbezogenem Charakter gibt.

In den Städten und Gemeinden ist die Organisation dieser Tätigkeit jedoch keineswegs gleich geregelt. Neben den klassischen Ämtern für Wirtschaftsförderung existieren Lösungen im Rahmen von kommunalen Gesellschaften oder es kommt, besonders in kleineren Kommunen, häufig zur Aufgabenkopplung; hier wird die Wirtschaftsförderung teilweise von Bürgermeistern wahrgenommen.

Im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung ergeben sich weitere Sachgebiete, die zum Teil erheblichen Einfluss auf die Tätigkeit von Unternehmen haben können. Hierzu zählen nicht zuletzt die für Planung, Liegenschaften, Tourismus, Stadtmarketing oder Stadtentwicklung zuständigen Dienststellen. Eine ähnliche Akteursstruktur ergibt sich auf der Ebene der Kreisverwaltungen (vgl. Abb. 1).

Die Regierungspräsidien⁴ übernehmen eine wichtige Rolle bei der Genehmigung von Fördermitteln, gleichzeitig sind sie die Schnittstelle zwischen der Ebene der gemeindlichen Selbstverwaltung und dem Freistaat Sachsen. Dieser betreibt mit der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH selbst eine Gesellschaft, deren Aufgaben das Marketing und der Akquisition im nationalen und internationalen Raum für den Standort Sachsen sind (Vgl. Abb. 1).

³ Vgl. Kujath 2000, S.1; Anderssen u.a. 2004, S. 8

⁴ Im Rahmen der Diskussion über die Verwaltungsreform in Sachsen ist zurzeit noch nicht absehbar, ob die Regierungspräsidien in der heutigen Struktur in Zukunft erhalten bleiben.



Abbildung 1: Öffentliche Akteure der Wirtschaftsförderung

Neben den dargestellten öffentlichen Einrichtungen hat sich eine Reihe von nichtstaatlichen etabliert. Hierzu gehören die Organisationen der Wirtschaft wie Verbände und Kammern, Netzwerke und Vereine sowie nicht zuletzt auch Wirtschaftsberatungsunternehmen. Weitere Akteure sind im Bereich Finanzierung zu finden. Als intermediäre Akteure sind solche Einrichtungen anzusehen, in denen sich neben wirtschaftlichen und/oder gesellschaftlichen Kräften speziell auch Vertreter der Kommunen engagieren. Beispiele solcher Intermediäre existieren im Bereich Stadt- und Regionalmarketing. Darüber hinaus können Hochschulen, FuE-Einrichtungen sowie Gewerkschaften ebenfalls von hoher Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung von Unternehmensstandorten sein (Vgl. Abb. 2).

Festzustellen bleibt, dass die zunehmende Ausdifferenzierung der Akteursstruktur die Entwicklung und Umsetzung von koordinierten und zielgerichteten wirtschaftsfördernden Aktivitäten erschwert. Gerade hier könnten insbesondere die intermediären Akteure helfen diese Situation zu überwinden.

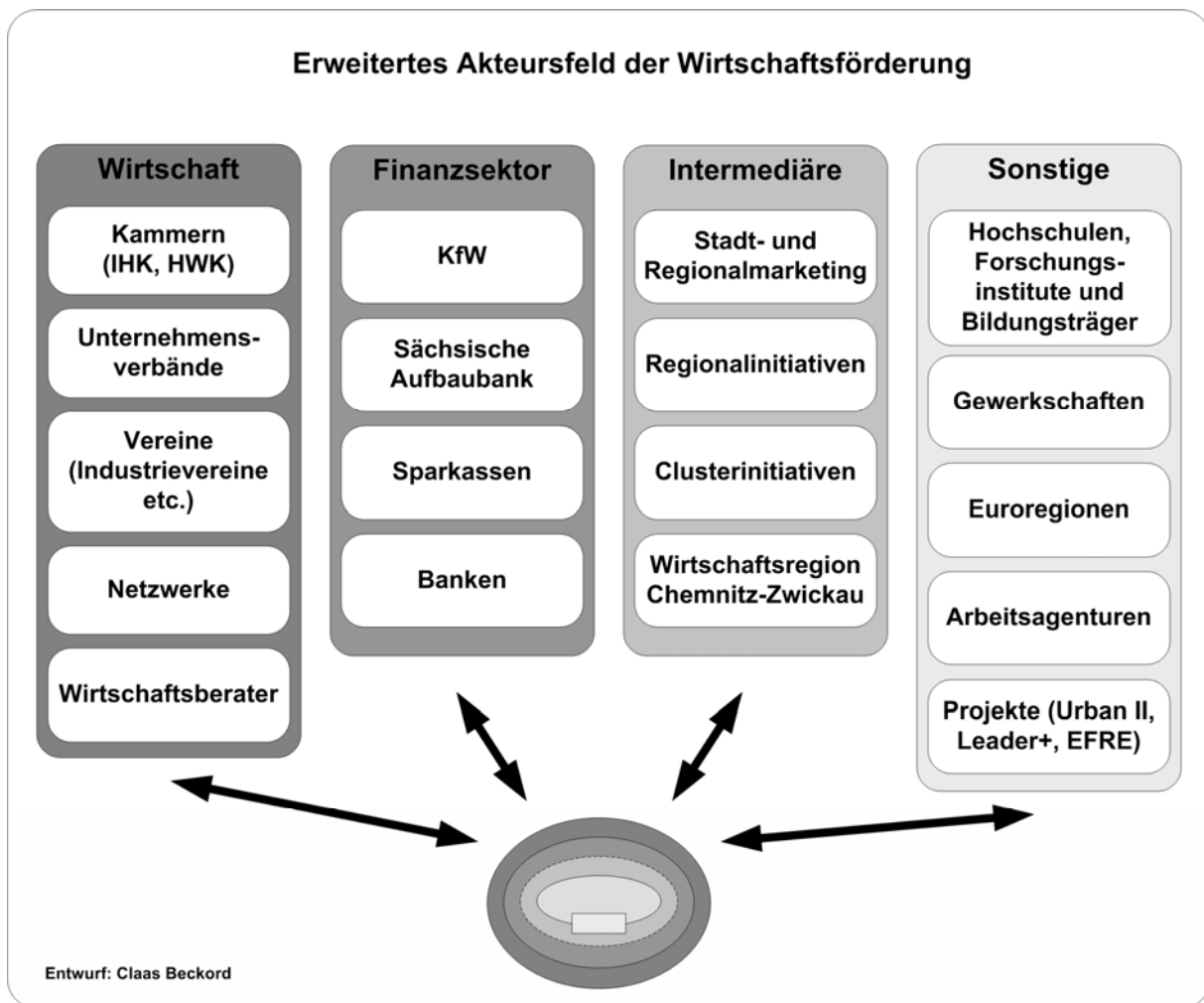


Abbildung 2: Wirtschaftliche und private Akteure der Wirtschaftsförderung

2.2 Aufgabenfelder der kommunalen Wirtschaftsförderung

Neben den klassischen Aufgaben wie etwa der Gewerbeflächenbereitstellung oder Ansiedlungsförderung und der Pflege bestehender Unternehmen existieren heute weitere Anforderungen an das Leistungsprofil der kommunalen Wirtschaftsförderer. Hierzu gehören Aufgaben im Bereich des Genehmigungsmanagements, der Fördermittel- oder Gründerberatung sowie das Beschwerdemanagement. Vor allem den erstgenannten Aufgaben wird von Seiten sächsischer Wirtschaftsförderer eine besonders hohe Bedeutung beigemessen.⁵ Organisatorisch stehen dabei Bemühungen im Vordergrund, die Wirtschaftsförderungseinrichtungen zu sog. One-Stop-Agencies, also zentralen Ansprechpartnern für sämtliche Angelegenheiten zwischen Unternehmen und Verwaltung, auszubauen.

Aufgabenfelder, die im weitesten Sinne zur Entwicklung von Clusterstrukturen beitragen können, sind die Förderung von Forschung und Entwicklung, die Vermittlung von

⁵ Die Aussagen beziehen sich auf die Ergebnisse einer vom Autor durchgeführten Befragung von Wirtschaftsförderern der Kreise und Städte (> 10000 Einwohner) in Sachsen im Juli 2005.

Kooperationen und Netzwerken, Technologietransfer sowie die Qualifikation und Fortbildung. Diese finden sich beim Ranking der Aufgaben kommunaler Wirtschaftsförderer lediglich im unteren Mittelfeld und dies trotz eines allgemein definierten Anspruches der Clusterförderung, der unter den Wirtschaftsförderern geteilt wird.

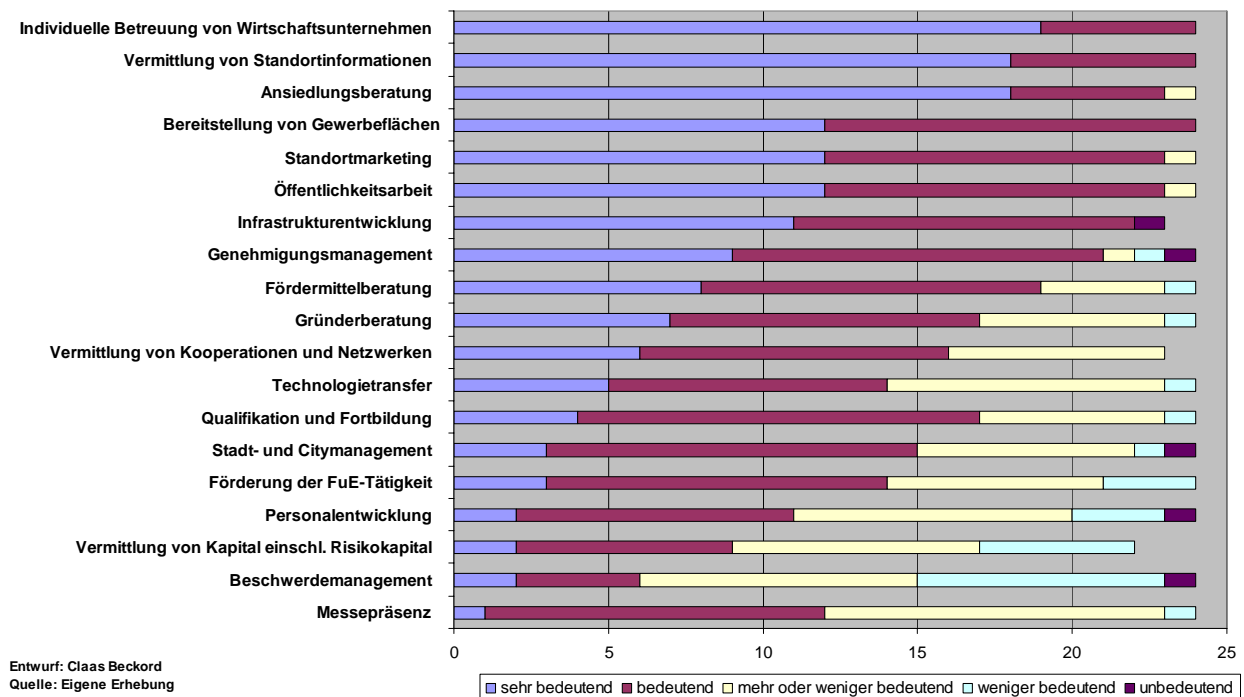


Abbildung 3: Aktuelle Bedeutung ausgewählter Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung

2.3 Anforderungen an eine integrierende Wirtschaftsförderungsstrategie

Vor dem Hintergrund dieser Analyse der Rahmenbedingungen, Akteure und Aufgaben stellt sich eine Reihe von zentralen Anforderungen, an denen sich der Erfolg einer wirtschaftspolitischen Strategie messen lassen muss:⁶

- Förderung von Innovationen und damit verbunden der Ausbau der Wissensgesellschaft
- Effizienter Einsatz von Fördermitteln vor dem Hintergrund nachlassender staatlicher Finanzierungsmöglichkeiten und der Verhinderung von Mitnahmeeffekten
- Integration der Akteure und Koordination der Aufgaben zur Schaffung größtmöglicher Synergien
- Berücksichtigung regionaler Besonderheiten in Bezug auf Problemstellungen, Unternehmensstrukturen und Akteurskonstellationen⁷

⁶ Vgl. KfW 2004

⁷ Vgl. Rosenfeld/Franz/Günther 2004, S. 14

- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, um in globalisierten Märkten erfolgreich bestehen zu können⁸

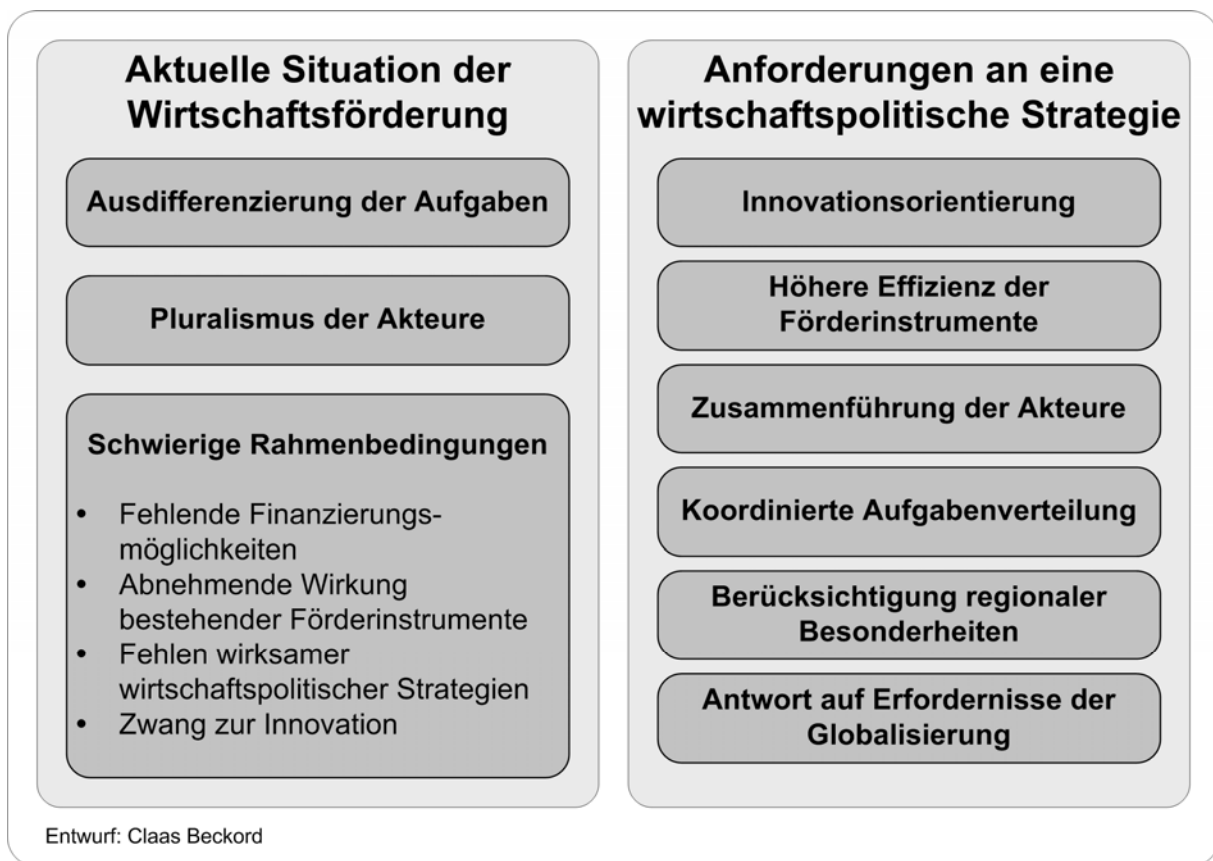


Abbildung 4: Ist und Soll der Wirtschaftsförderung

3 Clusterentwicklung als wirtschaftspolitische Strategie

Für oben genannte Anforderungen an eine wirtschaftspolitische Strategie bietet die Clustertheorie auf den ersten Blick das angemessene Instrumentarium an. Durch die räumliche und sektorale Ballung von Unternehmen, Forschungseinrichtungen und anderen, die Wertschöpfungskette flankierenden Einrichtungen sollen positive Effekte wie Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschafts- und damit Arbeitskräftewachstum generiert werden. Sie kombiniert dadurch eine Reihe von Politikzielen und verhindert einen Eklektizismus verschiedener Strategieansätze. STEINER stellt diesbezüglich fest: „Clusterorientierung ist letztlich mehr als die Summe einzelner wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen. Sie mag als eine Art strukturierender Leitfaden für unterschiedliche Bereiche von Industrie-, Technologie- und Regionalpolitik dienen und zu einer institutionellen Erneuerung von Wirtschaftspolitik im Allgemeinen führen.“⁹

⁸ Vgl. www.cityregio.aufbauwerk-leipzig.de

⁹ Steiner 2003, S. 37

So bescheinigt die EUROPÄISCHE KOMMISSION: "Enterprise clusters and networks are recognised as important settings for the development and growth of SMEs, because they help them improve productivity, increase innovation capability, facilitate the commercialization of innovation and generate high employment."¹⁰

Als Erfolgsfaktoren, die für diese Entwicklung verantwortlich sein sollen, gelten insbesondere Transaktionskostensenersparnisse, Lernvorteile, Etablierung interaktionsbasierter Vertrauensbeziehungen, informelle Informationsnetzwerke und Bereitstellung von Produkten, Dienstleistungen und Qualifikationen.¹¹

Clusterentwicklung eignet sich demnach¹² dazu, eine ganze Reihe von Zielen der Wirtschaftspolitik mit Hilfe einer einzelnen strukturpolitischen Strategie zu verbinden. Die bereitwillige Umsetzung der Clustertheorie in der Praxis durch wirtschaftsfördernde Akteure ist daher nachvollziehbar. Sie wird zur gemeinsam getragenen Vision, auch wenn in vielen Regionen wesentliche Voraussetzungen gar nicht gegeben sind. Neben den positiven Wirkungen für die regionale Wirtschaft existieren jedoch weitere Faktoren, die für die Konzentration auf die Clustertheorie als wirtschaftspolitisches Leitbild sprechen:

- Cluster gelten als Ausweis für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Regionen. Sie sind nach PORTER eine Erscheinung der wirtschaftlich erfolgreichsten Regionen der Welt.¹³
- Die Theorie, deren Entwicklung und die Triebkräfte im Cluster erscheinen einfach und nachvollziehbar. Gerade die kritisierte Unschärfe¹⁴ ist in der Anwendung eher günstig. Clusterähnliche Strukturen können fast überall identifiziert werden. Dies ist ein nicht zu unterschätzender Vorteil im Rahmen der erfolgreichen Kommunikation der Theorie vor allem im politischen Raum.
- Nicht zuletzt wird in den Kommunen und Regionen suggeriert, dass sie über eine neue Handlungsfähigkeit verfügen und nicht den Entwicklungen der globalisierten Wirtschaft machtlos unterworfen sind.

Trotz einer gewissen inhaltlichen Unschärfe der Clustertheorie sowie ihrer Anwendungsmöglichkeiten haben sich einige Grundvoraussetzungen herauskristallisiert, die

¹⁰ EU o.J., S. 10

¹¹ Vgl. Heidenreich/Miljak 2004, S. 1

¹² Die Argumentationskette dient dazu nachzuvollziehen, warum die Clustertheorie einen so großen Erfolg in der praktischen Anwendung finden konnte. Gegenargumente wären aber die mangelhafte theoretische Schärfe, der fehlende Nachweis über eine Reihe deterministisch angenommener Verflechtungsbeziehungen und Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit. Vgl. hierzu auch Martin/Sunley 2002

¹³ Porter hat die Clustertheorie auf der Basis der Analyse der wirtschaftlich erfolgreichsten Regionen der Welt entwickelt. In Deutschland untersuchte er hierzu die Region Stuttgart. Vgl. Porter 1991, S. 93ff

¹⁴ Vgl. Martin/Sunley 2002

als erfüllt gelten müssen, damit eine Erfolg versprechende Umsetzung von Clusterstrategien erfolgen kann. Hierzu zählen unter anderen:¹⁵

- **Strukturelle Voraussetzungen**
 - Branchenkonzentration („Kritische Masse“)
 - Nähe zu Leitnachfragern, spezialisierten Zulieferern und Dienstleistern
 - Innovationsdruck durch direkte Konkurrenz
 - Austausch mit Hochschul- und Forschungseinrichtungen
 - Möglichkeiten direkter (informeller) Kontakte
- **Institutionelle Voraussetzungen**
 - Kenntnis über Entstehung des Clusters und dessen innere Wirkungszusammenhänge
 - Politischer Wille
- **Bereitschaft und Fähigkeit relevanter Akteure zur Zusammenarbeit**

Einige der Strategien und Akteure sollen im Folgenden für das Automotive-Cluster in Sachsen analysiert werden.

4 Clusterstrategien in Sachsen

In Sachsen zeigt sich analog zu anderen Regionen, dass sowohl der Begriff des Clusters, also auch dessen strategische Verwendung, nicht einheitlich angewandt werden.

Auf der Ebene der Staatsregierung werden Cluster als Ziel der Wirtschaftspolitik verstanden. So konstatiert der sächsische Ministerpräsident MILBRADT: „Nur wenn die Industrie in den zukünftigen Schlüsseltechnologien durch regionale Clusterbildung eine „kritische Masse“ erreicht, wird sie weltweit eine führende Rolle spielen. Der Aufbau von Clustern ist ein wichtiges Instrument der Regionalpolitik. Denn Cluster erzeugen eine Dynamik, die die Wirkung der eingesetzten Mittel vervielfacht.“¹⁶ Dabei definiert die Staatsregierung – im Gegensatz zu anderen Akteuren – Cluster als materielles Ergebnis einer wirtschaftspolitischen Strategie und nicht als bereits vorhandene Struktur.

Um diesen Prozess der Clusterbildung anzustoßen wurde mit den sog. Verbundinitiativen¹⁷ seit 1999 Instrumente etabliert, die direkt die Unterstützung von bedeutenden Branchen zum

¹⁵ Vgl. Ketels 2003, S. 18ff; Ecotech 2003, S. 22ff; Anderssen 2004, S. 30

¹⁶ Milbradt o.J., S. 5

¹⁷ Im Rahmen der Verbundinitiativen sollen Kooperationen zwischen Unternehmen ausgewählter Branchen angestoßen und begleitet werden.

Ziel haben. Ziel dieser Initiativen ist es, zur Vernetzung von Unternehmen und letztlich der Clusterbildung der folgenden Wirtschaftszweige beizutragen:

- Automobilzulieferer (bis 12/2006)
- Medizintechnik (bis 12/2004)
- Maschinenbau (bis 6/2007)
- Bahntechnik (seit 1/2006)
- Technische Textilien (z. Zt. in der Ausschreibung)

Mittels einer Biotechnologieinitiative wird versucht, diesen als modernen Wachstumsmotor geltenden Industriezweig in Sachsen (räumlich konzentriert an den Standorten Dresden und Leipzig) zu etablieren.¹⁸

Auf der Ebene der Kommunen existiert eine Begriffs- und Strategieviefalt. Während einige Kommunen angeben, bereits über funktionierende Cluster zu verfügen und eine ebensolche Förderung zu betreiben, werden in anderen Städten Cluster als Ergebnis eines zu steuernden Prozesses angesehen. Die Stadt Dresden distanziert sich von der Begrifflichkeit und spricht von „wirtschaftlichen Kompetenzfeldern“. Im Kern geht es dabei stets um die Vernetzung der Unternehmen ausgewählter Wirtschaftszweige untereinander sowie mit entsprechenden Forschungseinrichtungen in einem räumlich eng begrenzten Umfeld (siehe auch Tab. 1).

Tabelle 1: Die strategisch wichtigsten Wirtschaftsbranchen der Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig

Chemnitz	Dresden	Leipzig
Maschinenbau	Mikroelektronik / Informations- und Kommunikationstechnologie	Automobil- und Zulieferindustrie
Fahrzeugbau	Neue Werkstoffe / Nanotechnologie	Medien- und Kommunikationstechnik, IT
IT	Maschinen- und Anlagenbau / Fahrzeug-, Luft- und Raumfahrttechnik	Gesundheit / Biotechnologie und Medizintechnik; Life-science
	Biotechnologie	Energie- und Umwelttechnik
	Tourismus	Querschnittstechnologien und Dienstleistungen

Quellen: www.cwe-chemnitz.de; www.dresden.de; www.leipzig.de

Am Beispiel der Automobilindustrie und ihrer Zulieferer wird im Folgenden eine vertiefte Analyse vorgenommen.

4.1 Clusterstrukturen der Automobilindustrie in Sachsen

Eine der größten Schwächen der Clustertheorie ist die mangelhafte empirische Nachweisbarkeit von Clusterstrukturen. Eine Vielzahl von Autoren¹⁹ hat sich in diesem Zusammenhang mit der Identifizierung von Clustern beschäftigt, ohne zu einer eindeutig abgrenzbaren Methodik zu gelangen. Zur Identifizierung von Clusteransätzen der Automobilindustrie in Sachsen wird auf das Konzept der Wertschöpfungskette von KRÄTKE

¹⁸ Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004, S. 44

¹⁹ Vgl. u.a. Krätke/Scheuplein 2001; Sternberg/Litzenberger 2004; Ossenkopf/Lo/Eggers 2004

und SCHEUPLEIN²⁰ zurückgegriffen. Zu einem Automotive-Cluster werden dabei alle Branchen auf der Ebene der „5-Steller“ in der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ03)²¹ gerechnet, die eindeutig der Wertschöpfungskette im Automobilbereich zugeordnet werden können. Hierzu zählen demnach neben der reinen Produktion von Personen- und Nutzkraftwagen sowie von deren Teilen und Zubehör auch Dienstleistungen im Bereich Vermarktung, Wartung und Pflege. Schwierig ist u.a. die Zuordnung von Forschungs- und Entwicklungsleistungen oder Maschinen für den Automobilssektor, da die Klassifikation der Wirtschaftszweige hier keine eindeutigen Rückschlüsse zulässt.

Tabelle 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Automotive-Cluster Sachsen

	SV-Beschäftigte gesamt	SV-Beschäftigte im Automotive-Cluster	in %	SV-Beschäftigte in produktiven Branchen	in %
Sachsen	1.352.648	58.119	4,3	22242	1,6
Regierungsbezirk Chemnitz	476.952	29.636	6,2	15034	3,2
Regierungsbezirk Dresden	532.942	15.922	3,0	3189	0,6
Regierungsbezirk Leipzig	342.754	12.436	4,0	4009	1,2

Quelle: Eigene Berechnung nach Landesarbeitsagentur Sachsen

Eine Gesamterfassung sämtlicher Beschäftigten im Rahmen der Wertschöpfungskette ist daher nicht über die Beschäftigtenstatistik zu erreichen.

Auf dieser Basis ergibt sich eine deutliche Konzentration der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Automotive-Cluster im Regierungsbezirk Chemnitz (vgl. Tab. 2). Dies ist zum einen auf die End- und Motorenproduktion von Volkswagen in Zwickau und Chemnitz zurückzuführen, zum anderen auf die im Zuge dieser Ansiedlungswelle dort entstandene Zuliefererstruktur.

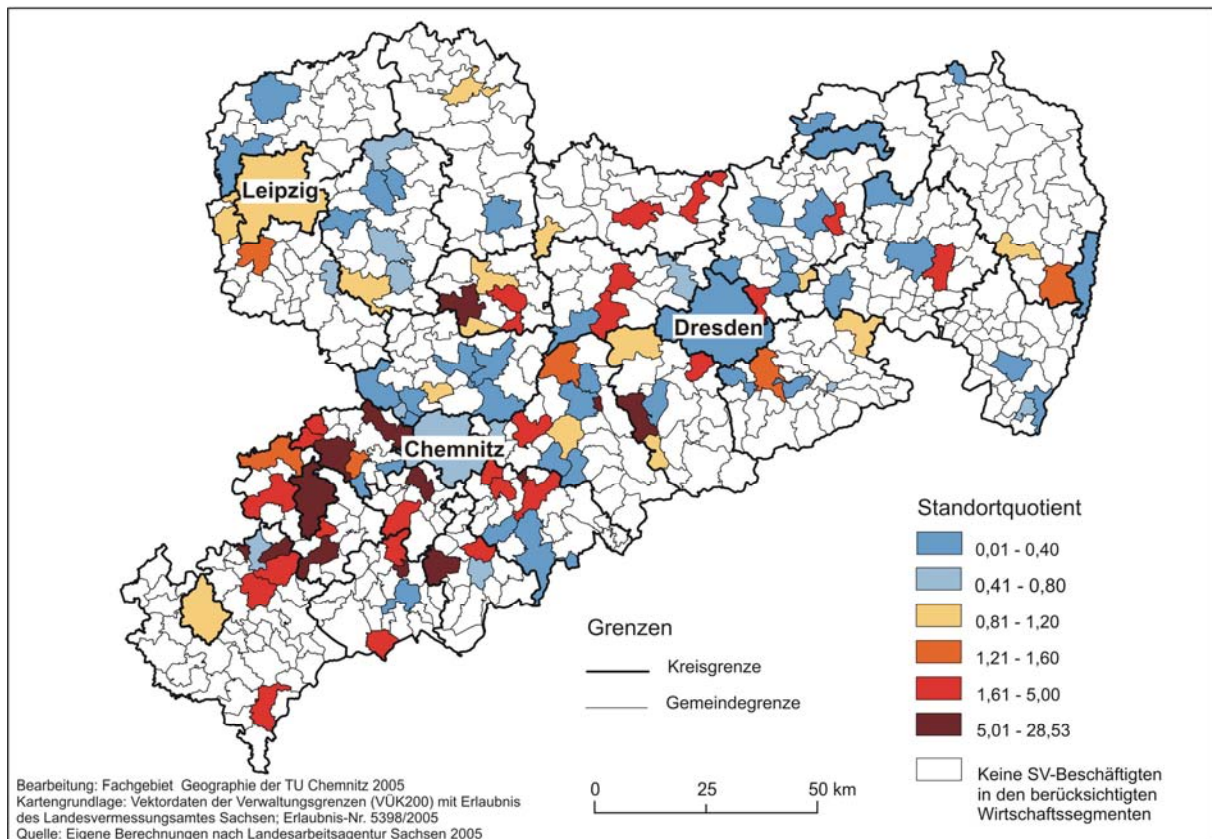
Konzentriert man die Betrachtung auf die Standortquotienten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im produktiven Bereich, der „Automotive-Kerngruppe“ (Fahrzeugproduktion, Vorproduktion und Zulieferindustrie), so wird eine starke räumliche Konzentration von Arbeitnehmern dieser Branchen um Zwickau deutlich. Für die Städte Chemnitz und Dresden ist sogar eine unterdurchschnittliche Beschäftigtenkonzentration festzustellen. Geht man davon aus, dass der Erfolg von clusterbasierten Strategien eine kritische Masse an Unternehmen (oder in diesem Fall an Beschäftigten) voraussetzt, bleibt festzuhalten, dass die Voraussetzungen für die Entwicklung von Clusterstrategien für den Automotive-Bereich eine

²⁰ Vgl. Krätke/Scheuplein 2001

²¹ Statistisches Bundesamt 2002

deutliche räumliche Differenzierung aufweisen und zum Teil nicht gegeben sind (vgl. Karte 1).

Die Beschäftigungseffekte der BMW-Ansiedlung in Leipzig lassen sich auf der Basis der vorliegenden Daten (Stand 12/2004) noch nicht ablesen. Deutlich wird jedoch, dass es nicht einen räumlich zusammenhängenden Cluster der Automobilindustrie in Sachsen gibt, sondern dass regionale Schwerpunkte ausgebildet sind.



Karte 1: Standortquotient der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Automotive-Kerngruppe 2004

Die Quantität und Qualität horizontaler und vertikaler Beziehungen zwischen den einzelnen Unternehmen kann auf diesem Wege nicht ermittelt werden. Die Identifizierung von Clustern ist vielmehr mit erheblichem qualitativem Forschungsaufwand verbunden²². Bei den meisten der für Sachsen angenommenen Cluster liegen solche vertieften Analysen nicht vor.

4.2 Clusterinitiativen, Netzwerke und Akteure zur Entwicklung von Automotive-Clustern in Sachsen

Räumlich decken sich die clusterfördernden Akteure mit den regionalen Schwerpunkten der Beschäftigung im Automotive-Bereich. Der Großteil der Initiativen existiert im Raum Leipzig sowie im Raum Chemnitz-Zwickau. Dabei gibt es sowohl lokale (z.B. kommunale

²² Ausnahmen stellen die Studien von BATHELT 2002 zum Leipziger Mediencluster sowie von MATUSCHEWSKI 2004 zur Informationswirtschaft im Raum Dresden dar.

Wirtschaftsförderungseinrichtungen, lokale Netzwerke) als auch regionale Akteure. In Dresden existiert neben der kommunalen Wirtschaftsförderung kein weiterer Akteur, welcher die Entwicklung eines Automotive-Clusters vorantreibt; sieht man von der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH einmal ab, die allerdings den gesamten Freistaat vertritt. Von herausragender Bedeutung für die Gesamtentwicklung im Freistaat ist die Verbundinitiative Automobilzulieferer Sachsen (AMZ) mit Sitz in Chemnitz. Sie stellt ein Netzwerk dar, in dem Kooperationen zwischen den sächsischen Automobilzulieferern mit dem Ziel der Schaffung von Produktinnovationen angebahnt werden sollen. Sie ist das zentrale Instrument der Staatsregierung zur Clusterbildung im Automotive-Bereich und deckt räumlich den gesamten Freistaat ab.

4.2.1 Region Südwestsachsen

Im Kernraum der sächsischen Automobilproduktion existieren zahlreiche Initiativen, welche die Entwicklung des Automobilclusters in der Region vorantreiben. Deutliche Unterschiede zwischen diesen Akteuren bestehen in der Motivation, der Mitgliederstruktur, den Instrumenten und vor allem in ihren Aktionsräumen. Von zentraler Bedeutung sind:

- Der Industrie- und Automobilregion Westsachsen e.V. (IAW 2010), ein im Rahmen des InnoRegio-Wettbewerbes entstandenes Unternehmensnetzwerk von Automobilzulieferern mit dem Schwerpunkt im Raum Zwickau. Der IAW 2010 wird ideell von der Stadt Zwickau unterstützt.
- Die Wirtschaftregion Chemnitz-Zwickau, ein Netzwerk der Städte Chemnitz und Zwickau sowie der Kreise Aue-Schwarzenberg, Chemnitzer Land, Stollberg und Zwickauer Land. Im Rahmen dieses Netzwerkes soll eine dauerhafte Zusammenarbeit der kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen gewährleistet werden. Enge Verflechtungen existieren zur Chemnitzer Wirtschafts- und Entwicklungsgesellschaft mbH (CWE).
- Das Netzwerk „Produktion in Partnerschaft“, das durch die VW Sachsen GmbH gesteuert wird. Hier organisieren sich die maßgeblichen Zulieferer der VW-Produktionsstätten zur Abstimmung von Logistik und Entwicklung.
- Die Stadt Plauen und der Vogtlandkreis engagieren sich in der Autoregio Leipzig, da enge Verflechtungen zwischen Unternehmen im Vogtlandkreis und BMW Leipzig bestehen (z.B. Weidmann in Treuen).

Deutlich zeigt sich, dass weder eine regionale Institution noch eine abgestimmte Strategie für die Entwicklung der Gesamtregion mit ihren vielfältigen unternehmerischen Verflechtungen existieren.

4.2.2 *Region Leipzig*

In der Region Leipzig haben sich im Rahmen der Ansiedlungen von Porsche und BMW ebenfalls eigene Netzwerke etabliert. Von zentraler Bedeutung ist die Stadt Leipzig selbst, die im Rahmen ihrer Wirtschaftsförderungsstrategie ausschließlich auf die Entwicklung von Clustern²³ zielt. Auf deren Initiative ist die Entwicklung folgender Instrumente zurückzuführen:

- Bildung der Autoregio Leipzig, ein Zusammenschluss der Städte Leipzig und Plauen sowie der Landkreise Delitzsch, Leipziger Land, Muldentalkreis, Torgau-Oschatz und Vogtlandkreis.
- Beteiligung an der Interreg III B-Initiative Cityregio, gemeinsam mit den Landkreisen Leipziger Land, Delitzsch und dem Muldentalkreis. Ziel ist die Entwicklung von Instrumenten und Strategien zur Clusterentwicklung u.a. im Bereich Automotive.

Neben diesen kommunal dominierten Initiativen existieren folgende Unternehmensnetzwerke:

- Automobilzuliefernetzwerk Leipzig (AZNL)
- Automobilzulieferer Netzwerk Kunststoff (AMZK)
- Regionenmarketing Mitteldeutschland, ein Zusammenschluss der 50 bedeutendsten Unternehmen Mitteldeutschlands (Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Ziel des Netzwerkes ist die Entwicklung von Clustern in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen.
- Aus dieser Initiative heraus ist der Automobilcluster Ostdeutschland (ACOD) entstanden.

Flankiert werden diese durch Aktivitäten der Kammern, der Gewerkschaften und weiterer Initiativen aus Wissenschaft und Forschung.

Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren gestaltet sich zum Teil schwierig. Neben Akzeptanzproblemen existieren Unstimmigkeiten über Zuständigkeiten, Vertretungsansprüche sowie im Bereich der Aufgabenkoordinierung.

Zugleich lassen gerade die Netzwerke der kommunalen Wirtschaftsförderer auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit hoffen. So gibt es beispielsweise eine

²³ Vgl. <http://www.leipzig.de/de/business/wistrategie/>

Kooperationsvereinbarung zwischen den Landkreisen Delitzsch und Leipziger Land zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung sowie gemeinsame Dienstberatungen der Wirtschaftsförderer der Region Leipzig. Aber auch zwischen den Netzwerken gibt es Verbindungen und Kontakte.

Dennoch muss festgestellt werden, dass eine einheitliche Strategie und Initiative zur Entwicklung eines Automotive-Clusters Sachsen mittelfristig nicht wahrscheinlich sind. Deutlich wird vielmehr, dass durch die Clusterinitiativen viele und vielfältige Akteure im Bereich der Wirtschaftsförderung engagiert sind. Dies wird sicherlich ein dauerhafter Zustand bleiben. Abzuwarten bleibt, welche Rolle die Bundespolitik hier spielen wird, wenn die Ziele des Koalitionsvertrages zur Förderung von Clustern in Ostdeutschland²⁴ in die bestehenden Förderprogramme integriert werden. Sollte dies der Fall sein, wird voraussichtlich mit weiteren Initiativen zu rechnen sein.

5 Probleme und Potenziale

Trotz vielfältiger Ansätze Cluster zu entwickeln und zu fördern, existieren nach wie vor Probleme und Restriktionen bei der Umsetzung clusterbezogener Wirtschaftsförderungsstrategien. Zu den Restriktionen zählen sicherlich die umstrittene theoretische Grundlage²⁵, die uneinheitliche Definition und Verwendung des Clusterbegriffes sowie die nur schwer nachweisbaren positiven Effekte und Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Generell stellt sich die Frage, ob diese Wirkungen vor dem Hintergrund von Globalisierung und EU-Integration²⁶ durch eine einzelne wirtschaftspolitische Gesamtstrategie überhaupt erreicht werden können. DORNBUSCH formuliert in diesem Zusammenhang: "Noch einmal wird damit die Vorstellung wiederbelebt, man könne die Probleme in den Griff bekommen, wenn man nur entschlossen genug handelt. Vor diesen Illusionen sei gewarnt. Die Zeit der Masterpläne ist vorbei. Dirigistische Vorschläge sind Teil des Problems in Ostdeutschland und nicht Teil der Lösung."²⁷

Daneben bestehen ganz konkrete Schwierigkeiten aus der spezifischen Situation in Sachsen. Hierzu zählen nicht zuletzt die ungenügende Zusammenarbeit und mangelnde Koordination der vielen mit Wirtschaftsförderung beschäftigten Stellen und Institutionen. Vor allem ist das bei der Zusammenarbeit zwischen kommunalen und nichtkommunalen Akteuren sowie in der überregionalen Kooperation erkennbar, da insbesondere in diesem Bereich Konflikte um Kompetenz, Zuständigkeiten und Aufgaben existieren.

²⁴ CDU/CSU/SPD 2005, S. 17 ff.

²⁵ Vgl. Martin/Sunley 2002

²⁶ Vgl. www.cityregio.aufbauwerk-leipzig.de

²⁷ Dornbusch 2004, S. 23

Dennoch ergeben sich durch die Clustertheorie und ihre Umsetzung auch Potenziale, eben gerade diese Mauern zu durchbrechen.

- Die Clustertheorie PORTERS bietet einen guten Analyserahmen zum besseren Verständnis für mikroökonomische Rahmenbedingungen unternehmerischer Tätigkeit, der regionalen Vernetzung und Einbindung von Unternehmen sowie damit zusammenhängend einer Neubewertung des Standortfaktors der räumlichen Nähe.²⁸
- Die Hinwendung zu clusterbasierten Strategien im regionalen Maßstab kann zur Überwindung von Kirchturmdenken und lokalen Einzelmaßnahmen führen, dies insbesondere vor dem Hintergrund eines hohen Maßes an Zielkongruenz zwischen den Akteuren sowie eines gemeinsamen Bewusstseins für die regionalen Probleme. Hier kann die Hinwendung zu Clusterstrategien eine Leitbildfunktion übernehmen und durch die Integration aller Akteure und Instrumente zu Synergieeffekten führen.
- Es besteht bereits eine Reihe von intermediären Institutionen, Netzwerken und Kooperationen, die solche Bündelungsfunktionen übernehmen könnten.

6 Fazit

Die Anforderungen an eine wirtschaftspolitische Gesamtstrategie, die mit der Hinwendung zu clusterbasierten Entwicklungsstrategien verbunden sind, können nur zum Teil in die Praxis umgesetzt werden. Insbesondere die Vielzahl von Akteuren und Instrumenten sowie deren zum Teil geringe Vernetzung und Abstimmung stellen ein ernsthaftes, allerdings zu wenig beachtetes Problem dar. Dennoch bleibt festzustellen, dass der Gedanke, regional konzentrierte Branchen im Sinne des *Stärken stärken* durch geeignete Strategien zu entwickeln, einen wertvollen Beitrag zur gemeinsamen Leitbild- und damit Zielentwicklung der wirtschaftsfördernden Akteure leistet. Ob dieses Leitbild tatsächlich die Entwicklung eines Clusters sein muss, sollte jedoch aufgrund der Theorieschwäche offen bleiben. Immerhin bietet die Clustertheorie einen Analyserahmen an, um die Rahmenbedingungen unternehmerischer Tätigkeit in der Region zu untersuchen. Gerade deren Verbesserung sollte Priorität im Handeln aller Akteure genießen. Ob dadurch tatsächlich ein Cluster im PORTERSchen Sinne entsteht ist zweitrangig.

²⁸ Vgl. Feser/Luger 2003

7 Literatur

- ANDERSSON, T.; SCHWAAG-SERGER, S.; SÖRVIK, J.; HANSSON E.W.: *The Cluster Policies Whitebook*. Malmö 2004.
- BATHELT, Harald: *The Re-emergence of a Media Industry Cluster in Leipzig*. In: *European Planning Studies*, 10. Jg. (2002), H. 5, S. 583-611.
- BECKORD, Claas; JURCZEK, Peter: *"Beleuchtete Wiesen" oder "Blühende Landschaften"? Zum Stand der Gewerbeflächenentwicklung und -vermarktung in der Region Südwestsachsen*. In: *Standort - Zeitschrift für angewandte Geographie*, 28. Jg. (2004), H. 2, S. 58-65.
- CDU; CSU; SPD: *Gemeinsam für Deutschland - Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. Berlin 2005.
- DORNBUSCH, Klaus: *Überlegungen der Bundesregierung zur Neuordnung der Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland*. Aus: KfW Bankengruppe (Hrsg.): *Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland. Ist eine Neuausrichtung notwendig? Tagungsband zum Forum Neue Bundesländer am 22. Juni 2004 in der KfW Niederlassung Berlin*. Berlin 2004. S. 23-27.
- ECOTEC RESEARCH AND CONSULTING [Hrsg.]: *A Practical Guide to Cluster Development. A report to the Department of Trade and Industry and the English RDAs by Ecotec Research & Consulting*. o.O. 2003.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION: *Final Report of the Expert Group on Enterprise Clusters and Networks*. Brüssel o.J.
- FESER, Edward J.; LUGER Michael L.: *Cluster analysis as a mode of inquiry: Its use in science and technology policymaking in North Carolina*. In: *European Planning Studies*, 11. Jg. (2003), H. 1, S. 11-24.
- HEIDENREICH, Martin; MILJAK, Vedrana: *Die Erneuerung regionaler Fähigkeiten. Clusterpolitik in Leipzig und Nürnberg*. Aus: Initiative für Beschäftigung OWL; Universität Bielefeld; Survey; Bertelsmann Stiftung [Hrsg.] (Hrsg.): *Net´s work. Netzwerke und strategische Kooperationen in der Wirtschaft*. Bielefeld 2004.
- KETELS, Christian: *The development of the cluster concept - present experiences and further developments*. http://www.ruhrpakt.de/downloads/veranstaltungsdocs/ketels_rede.pdf o.J.
- KfW BANKENGRUPPE (Hrsg.): *Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland. Ist eine Neuausrichtung notwendig? Tagungsband zum Forum Neue Bundesländer am 22. Juni 2004 in der KfW Niederlassung Berlin*. Berlin 2004.
- KRÄTKE, Stefan; SCHEUPLEIN, Christoph: *Produktionscluster in Ostdeutschland: Methoden der Identifizierung und Analyse - Kurzfassung. Eine Studie im Auftrag der Otto Brenner Stiftung*. Berlin 2001.
- KUJATH, Hans Joachim: *Institutionelle und interorganisationale Bedingungen der Bildung von Unternehmensclustern. Das Beispiel der west- und ostdeutschen Schienenfahrzeugindustrie*. Erkner 2000.
- MARTIN, Ron; SUNLEY, Peter: *Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?* o.O. 2002.
- MATUSCHEWSKI, Anke: *Regionale Verankerung der Informationswirtschaft in Deutschland. Clusterbildende Faktoren in der Informationswirtschaft am Beispiel der Regionen Hamburg, Dresden-Oberes Elbtal und TechnologieRegion Karlsruhe*. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 48. Jg. (2004), H. 1, S. 19-33.

- MILBRADT, Georg: *Zukunft Ost - Chance für Deutschland. Ein Beitrag zu einer notwendigen Strategiediskussion.* o.O. u. J.
- OSSENKOPF, Birgit; LO, Vivian; EGGERS, Thorsten : *Evaluierung und Weiterentwicklung der Netzwerkstrategie des Freistaats Sachsen. Endbericht für das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit.* Karlsruhe 2004.
- PORTER, Michael E.: *Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt.* München 1991.
- ROSENFELD, Martin T.; FRANZ, Peter; GÜNTHER, Jutta: *Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft.* Halle 2004.
- SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT [Hrsg.]: *Wirtschaft und Arbeit in Sachsen 2004. Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Zahlen und Fakten.* Dresden 2004.
- STATISTISCHES BUNDESAMT: *Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ2003).* Wiesbaden 2002.
- STEINER, Michael: *Warum Cluster? Motive, Voraussetzungen und Erfolgsbedingungen von Netzbildung.* In: Scherer, Roland; Bieger, Thomas (Hrsg.): *Clustering - das Zauberwort der Wirtschaftsförderung.* Bern, Stuttgart, Wien 2003 (=Beiträge zur Regionalwirtschaft) S. 27-40.
- STERNBERG, Rolf; LITZENBERGER, Timo: *Regional Clusters in Germany - their Geography and their Relevance for Entrepreneurial Activities.* In: *European Planning Studies*, 12. Jg. (2004), H. 6, S. 767-791.