

Profilierung im globalen Kontext: Überlegungen zur Weiterentwicklung kommunaler und regionaler Wirtschaftspolitik

1 Einleitung

Mitte der 80er Jahre wurde mit den ersten Regionalisierungsinitiativen in vieler Hinsicht Neuland betreten. Diesen konzeptionell und organisatorisch sehr unterschiedlichen Initiativen zur regionalen Zusammenarbeit ist gemeinsam, daß sie nicht die bestehenden politisch-administrativen Handlungsfelder und Strukturen ersetzen wollen. Sie wollen diese vielmehr in vertikaler und in horizontaler Hinsicht ergänzen. Vertikal (Kommune, Mittelinstanzen, Land, Bund) und horizontal (Öffnung für die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit) werden Diskussions- und Kooperationszusammenhänge aufgebaut, die im erfolgreichen Fall als Netzwerke der unterschiedlichen Akteure fungieren und einen Beitrag zur Koordination der ansonsten räumlich (einzelne Kommunen) und sektoral (Fachpolitiken) fragmentierten politischen Aktivitäten leisten können.

2 Regionalisierung zwischen „Runden Tischen“ und Globalisierung

Die Erfahrungen dieser Regionalisierungsinitiativen machen deutlich, daß, auch wenn anfänglich immer wieder Umwege in Kauf genommen werden mußten, eine „intelligente“ Regionalpolitik in der Lage ist, Impulse für eine gesellschaftliche wie auch wirtschaftspolitische Neuorientierung zu liefern, die so entstehenden Ideen zu bündeln und zielgerichtet umzusetzen.

Gleichzeitig ist aber auch eine gewisse Ernüchterung gegenüber der Regionalisierung zu erkennen. Sie hat ihren Grund darin, daß in vielen Regionen die einst großen Hoffnungen nicht erfüllt wurden und sich kommunale Egoismen von daher erneut in den Vordergrund drängten. In manchen Fällen ist sie gerade an diesen Egoismen gescheitert. In vielen Regionen stellte sich Regionalisierung eben nicht als der erhoffte Lernprozeß heraus, sondern verblieb im Stadium der Organisation „Runder Tische“. Drehen sich diese nur noch im Kreis um sich selbst, wird der konkrete Nutzen für die Beteiligten nicht erkennbar, so nutzt sich früher oder später

auch der anfänglich überall gelobte Prozeßnutzen (“Gut, daß wir mal miteinander geredet haben”) ab.

Diese negativen Erfahrungen lassen momentan vielfach die Frage aufkommen, inwieweit regionalpolitische Initiativen überhaupt noch Sinn machen. Hierzu hat auch die seit einigen Jahren ihre Blüten treibende Globalisierungsdebatte beigetragen, die von einer Auflösung räumlicher Strukturen ausgeht, aber auch von der Ablösung direkter Kommunikation - die immer auch räumliche Nähe erfordert - zugunsten elektronisch vermittelter, zunehmend weltweit organisierter Kommunikation. So propagiert die Globalisierungsdebatte eine Vision des virtuellen Unternehmens, in der „Region“ als sozialer Bezugsraum an Bedeutung verliert, wenn nicht gar “pulverisiert” wird.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß in anderen, ebenfalls von der Globalisierung nicht unberührten Ländern die Praxis genau in die Gegenrichtung tendiert: Österreich, England, aber auch zum Beispiel Indien, haben in den vergangenen Jahren ihre regionalpolitischen Initiativen gerade mit dem ökonomischen Ziel der Stärkung und Entwicklung von Produktionsclustern als regionale Innovationschwerpunkte erheblich ausgebaut und hierbei beachtliche Erfolge erzielt. Dies deutet darauf hin, daß im Rahmen einer zunehmenden Globalisierung wirtschaftlicher Strukturen die regionalen Zusammenhänge und damit Handlungsstrategien keineswegs zwangsläufig an Bedeutung verlieren.

3 Regionale Profilierung in einer globalen Wirtschaft

Ohne Zweifel fehlt es auch heute noch an verallgemeinbaren Aussagen über die Veränderung der Bedeutung von Regionen im globalen Kontext. Wir verfügen aber mittlerweile über eine umfangreiche empirische Erfahrung, die plausibel werden läßt, daß die Stärke von Regionen im Rahmen globaler Netze in der Existenz von Produktionsclustern besteht, die als Innovationschwerpunkte profilbildend wirken:

- Fallstudien über erfolgreiche Regionen zeigen, daß in derartigen Regionen Innovationen auf Basis einer Wirtschaftsstruktur hervorgebracht werden, die sich als Gleichzeitigkeit von regionaler Spezialisierung und funktionaler Differenzierung beschreiben läßt. Regionale Spezialisierung bezieht sich darauf, daß unter heutigen Bedingungen keine Region

mehr Kompetenzen in einer Vielzahl von Produktionsketten für sich beanspruchen kann, sondern lediglich in ausgewählten Feldern, in denen sie sich profilieren kann. In der Regel weisen erfolgreiche Regionen ein drei oder vier Produktionscluster umfassendes Profil auf. Die funktionale Differenzierung bezieht sich auf dieses Profil: Hersteller, spezialisierte Zulieferer und produktionsorientierte Dienstleister, Leitkunden und Forschungseinrichtungen sind in ihrem Zusammenspiel notwendig, um im Rahmen einer Produktionskette eine innovative Kompetenz aufzuweisen.

- Erfahrungen aus vielen Städten, die Technologieparks aufbauten, um eben diese innovative Kompetenz zu bilden und zu bündeln, verweisen ebenfalls auf die Bedeutung einer Profilierung. Während die meisten Technologieparks mittlerweile kaum von herkömmlichen Gewerbegebieten zu unterscheiden sind oder gar als Investitionsruinen gelten, haben sich gerade diejenigen - wie zum Beispiel in Dortmund - als erfolgreich und boomend erwiesen, denen die Konzentration auf ein oder einige Produktionscluster gelungen ist.
- Weiterhin haben Analysen der Standortstrategien von Unternehmen gezeigt, daß diese in der Regel bereits heute nicht (mehr) Standorte bevorzugen, die von generell niedrigen Produktionskosten geprägt sind, sondern dorthin gehen, wo neue Märkte erschlossen werden können. Und in diesem Rahmen werden bevorzugt solche Standorte ausgewählt, die eine spezifische Kompetenz für Innovationen in bestimmten Produktionsketten aufweisen.
- Analysen von Unternehmensnetzwerken gerade auch bei innovativen Projekten zeigen schließlich, daß ungeachtet der Möglichkeit neuer Technologien die face-to-face-Kontakte und das vor Ort gebündelte, nicht transferierbare, implizite Wissen eine anhaltend zentrale Bedeutung haben und eben nicht oder immer nur mit sehr hohem Aufwand durch elektronische Medien wie das Internet und e-mail ersetzbar sind.

Diese Befunde gehen einher mit der Erfahrung, daß Innovationen immer mit Unsicherheit verbunden sind und soziale, in einer Region verdichtete Netzwerke eine zentrale Rolle bei der Reduzierung von Unsicherheit spielen. Und die für Innovationen immer wichtigere Fähigkeit, eine Vielfalt unterschiedlicher Kompetenzen neu zusammenzubringen und die inner- und zwischenbetrieblichen Strukturen neu zu organisieren und auf neue Märkte hin zu bündeln, setzt solche Netzwerke voraus. Deshalb machen vor Ort verfügbare Fertigkeiten, Expertisen, Zulieferer, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen sowie effektive lokale Institutionen - also

Produktionscluster, die als Innovationsschwerpunkte wirken können - einen künftig wettbewerbsfähigen Standort aus. Erfolgreiche Regionen haben gezeigt, daß diese Standortvorteile nicht mehr strukturpolitisch „geregelt“ werden können, sondern auf die Beteiligung auch der wirtschaftlichen Akteure angewiesen sind. So verstandene Regionalisierung stellt einen gemeinsam von wirtschaftlichen und politischen Akteuren getragenen, zielgerichteten Prozeß dar.

Wir wissen also, daß Regionen keinesfalls zwangsläufig im Rahmen der Globalisierung an Bedeutung im Rahmen unternehmerischer Standortstrategien verlieren. Wir wissen auch, daß sie es dann nicht tun, wenn den Unternehmen im Rahmen von Produktionsclustern innovative Räume zur Verfügung stehen, die die Region wiederum als profilbildende Innovationsschwerpunkte nutzen kann. Das Problem ist also, daß wir viel über die Struktur und Prozesse in erfolgreichen, in diesem Fall innovativen Regionen wissen, daß diese Strukturen und Prozesse aber immer auf sehr spezifische Faktorkonstellationen zurückzuführen sind, daß sie historisch oft sehr langsam und langfristig gewachsen sind, und daß wir kaum etwas darüber wissen, wie derartige Strukturen und Prozesse regionalpolitisch gestaltet werden können.

5 Profilierung im globalen Kontext: Ausgangspunkte

Es fehlt vor allem an Gestaltungswissen, doch wir können zumindest auf erste Erfahrungen mit regionalpolitischen Projekten zurückgreifen. Und diese Erfahrungen verdeutlichen, daß es durchaus regionale Handlungsmöglichkeiten gibt, daß es aber gleichzeitig noch immer an der strategisch-organisatorischen Kompetenz in den Regionen mangelt, um entsprechende Projekte zielgerichtet zu entwickeln und umzusetzen. Verbinden wir die vorhandenen empirischen Befunde mit den Erfahrungen aus regionalpolitischen Projekten, so lassen sich drei Aspekte als wesentliche Ausgangspunkte für regionalpolitische Strategien festhalten.

Erstens: Produktionscluster können, vermutlich müssen sie es sogar, in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. In der regionalwissenschaftlichen Literatur finden sich Beispiele für sehr unterschiedliche Kombinationen und Ausprägungen hinsichtlich Infrastruktur, sozialer, technischer/organisatorischer sowie politischer (Unternehmens)Netzwerke .

Als Konsequenz für die Gestaltung von Produktionsclustern ergibt sich hieraus, daß auf keinen Fall versucht werden sollte, Beispiele aus anderen Regionen zu imitieren, sondern eine den jeweiligen regionalen Traditionen, Strukturen und Problemlagen angemessene Form anzustreben ist. Strategischer Bezugspunkt ist daher der spezifische regionale Kontext und nicht ein außerhalb der Region praktiziertes, erfolgreiches Modell, auch wenn hieraus wertvolle Anregungen gewonnen werden können.

Zweitens: Um das Potential von Produktionsclustern für eine regionale Profilierung zu nutzen, bedarf es spezifischer struktureller Voraussetzungen. Diese müssen nicht unbedingt alle zu Beginn vorhanden sein, sondern können auch im Laufe des Prozesses bedarfsgerecht ergänzt werden. In der regionalwissenschaftlichen Diskussion ist mittlerweile akzeptiert, daß derartige charakteristische Spezialisierungen immer auf einer regionalen Grundlage beruhen und nicht beliebig aufgebaut werden können. Denn Produktionscluster sind das Resultat eines lange Jahre zurückreichenden Prozesses, wie etwa die Entwicklung des Medien-Clusters in Köln zeigt. Die grundlegenden, impulsgebenden Voraussetzungen sind umstritten, dürften auch in Abhängigkeit von Faktoren wie "Alter" und regionaler Bedeutung der Branche, Betriebsgrößenstruktur oder bereits vorhandenes bzw. mobilisierbares regionales Bewußtsein variieren. Es ist zu vermuten, daß innerhalb einer Region nur wenige Branchen diese Voraussetzungen an eine spezifische Standortqualität in Form eines Produktionsclusters erfüllen.

Drittens: Die Beteiligung von Unternehmen an Produktionsclustern und Innovationsschwerpunkten ist für diese kein "Wert an sich". Ihre Gestaltung muß immer davon ausgehen, daß Unternehmen in verschiedenen Funktionsräumen agieren (Konzern, Produktionskette, strategische Allianzen, Märkte). Die Region wird nur dann einen für die Unternehmen attraktiven Funktionsraum bilden, wenn hier Funktionen besser als in anderen Funktionsräumen bzw. komplementär zu diesen erfüllt werden können. Soll das Potential von Produktionsclustern aufgegriffen und nutzbar gemacht werden, so spielt die Frage eine zentrale Rolle, warum die Unternehmen das vermutete Potential einer regionalen Zusammenarbeit bisher nicht von sich aus genutzt haben. Weltweite Marktorientierung und Innovationszusammenhänge, überregionale Zulieferverflechtungen und Konzerneinbindungen tragen dazu bei, daß eine Orientierung am regionalen Umfeld bzw. ein Bewußtsein für die dort vorhandenen Potentiale auch in solchen Betrieben verloren gehen, die einst stark vor Ort verwurzelt waren. Hierbei handelt es sich selten um eine strategische Entscheidung, keinesfalls um einen Sachzwang.

Für die Gestaltung von Produktionsclustern ergibt sich hieraus, daß seitens der Unternehmen von einer heterogenen Motivationsstruktur auszugehen ist. Die Vermittlung zwischen unterschiedlichen individuellen und regionalen Interessen dürfte die zentrale Herausforderung darstellen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß Produktionscluster immer auch für Impulse von außen, also aus den anderen für die Unternehmen wichtigen Funktionsräumen, offen sein müssen.

6 Profilierung im globalen Kontext als Konzeption künftiger kommunaler und regionaler Wirtschaftspolitik

Die Entwicklung und Unterstützung von Produktionsclustern kann nicht allein durch Impulse von außen erfolgen, sondern sie hat an den vorhandenen Wirtschaftsstrukturen anzusetzen. Die Wurzeln von Produktionsclustern reichen oft jahrzehntelang zurück. Gelegentlich steht am Anfang eine einzelne Aktivität, die sich ausdifferenziert. Meistens handelt es sich jedoch um Kompetenzen, die zunächst verstreut in verschiedenen Unternehmen oder Forschungseinrichtungen vorhanden sind, und dann, bezogen auf neue oder veränderte Märkte, gebündelt werden. Diese Potentiale für neue Produktionscluster möglichst früh zu erkennen und ihre weitere Entwicklung durch wirtschaftspolitische Maßnahmen zu unterstützen, kann heute, vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft, als die zentrale Herausforderung einer kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik angesehen werden.

Produktionscluster, die als Innovationsschwerpunkte in der Region wirken, zeichnen sich zudem dadurch aus, daß regionale Verflechtungen durch informelle, auf Innovationen bezogene Zusammenarbeit geprägt sind, wobei das Zusammenspiel von industrieller Fertigung und wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungen erhebliche Bedeutung erhält. Mit diesen Verflechtungen ist ein Wissen vor Ort gebündelt, das sich nicht ohne weiteres an anderen Standorten nachahmen oder dorthin exportieren läßt.

Sowohl eine solche informelle Zusammenarbeit als auch ein wirtschaftliches Profil der Region auf der Grundlage neuer Innovationsschwerpunkte entwickeln sich sehr langfristig. Beide können nicht verordnet oder allein durch (Image)Kampagnen propagiert werden. Deshalb kann das regionale Profil auf der Basis von Innovationsschwerpunkten nur das Resultat einer kontinuierlichen Zusammenarbeit und Anstrengung aller Beteiligten in der Region bilden.

Die Entscheidung für eine auf die Gestaltung von Produktionsclustern abzielende Strukturpolitik kann schließlich nur in den Regionen selbst gefällt werden. Dies betrifft sowohl die Akzeptanz in den Regionen für diese Option wie auch die strukturpolitische Umsetzung in Form einer Bündelung der unterschiedlichen Aktivitäten auf die in der Region vorhandenen Produktionscluster. Seitens des Zentralstaates kann eine derartige Entscheidung lediglich unterstützt werden: durch die Auflage entsprechender Programme, durch prozedurale Vorgaben oder, wie im Fall Niedersachsen, durch eine Verankerung im Landesraumordnungsplan.

Hierbei handelt es sich nicht um eine zwangsläufige Strategie, sondern um eine Option im Kontext einer sich zunehmend globalisierenden Wirtschaft. Jede Region kann entsprechend den vorhandenen Potentialen verschiedene Optionen verfolgen und nicht in allen Regionen sind die Voraussetzungen für eine Profilierung innerhalb einer Produktionskette gegeben. Die strategische Alternative vor dem Hintergrund der unterschiedlichen globalen Unternehmensstrategien besteht darin, daß die Unterstützung der innovationsorientierten Unternehmensstrategien mit der Möglichkeit der Profilierung einer Region durch Produktionscluster die unter wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielsetzung attraktivste Option darstellt.

Literatur

Benz, Arthur/Fürst, Dietrich/Kilper, Heiderose/Rehfeld, Dieter, 1997

Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.

Rehfeld, Dieter, 1999

Produktionscluster. Konzeption, Analysen und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik. Habilitationsschrift TU Braunschweig, Fachbereich für Philosophie, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Erscheint 1999.

Rehfeld, Dieter/Wompel, Mag, 1997

Künftige Produktionscluster im Raum Köln. Gutachten im Auftrag der Stadtparkasse Köln. Projektbericht 6 des Instituts Arbeit und Technik. Gelsenkirchen.

Rehfeld, Dieter/Wompel, Mag, 1999

Standort mit Zukunftsprofil: Innovationsschwerpunkte in Dortmund. Eine Untersuchung im Auftrag der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1999-02. Gelsenkirchen.