

BÜCHER

Cluster und Regionalpolitik – eine kritische Bestandsaufnahme

Rezension von: Uwe Blien, Gunther Maier, *The Economics of Regional Clusters. Networks, Technology and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham 2008, 311 Seiten, gebunden, £ 65.

Cluster gelten als Hoffnungsträger eines innovationsgetriebenen regionalen Wachstums in Zeiten des globalen Standortwettbewerbs. Dass mit Clustern aber nicht nur positive Effekte verbunden sind, zeigt die aktuelle Weltwirtschaftskrise. Eine starke Konzentration der österreichischen Industrie auf den Automobilsektor, räumlich zusammengeballt in drei Clustern in Wien, der Steiermark und Oberösterreich, ist aufgrund der allgemeinen Branchendynamik besonders von der Krise betroffen – Spezialisierung und Konzentration implizieren eben auch eine erhöhte Risikoanfälligkeit.

Ökonomische Analysen aus räumlicher Perspektive haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Symbolischer Höhepunkt dieser Reintegration räumlicher Betrachtung in den *Mainstream* der Volkswirtschaftslehre ist der Nobelpreis an Paul Krugman. In der Begründung wurden *expressis verbis* dessen Leistungen auf dem Gebiet der Wirtschaftsgeografie („*New Economic Geography*“) gewürdigt. Als Paul Krugman vor mehr als 18 Jahren sein bahnbrechendes Buch veröffentlichte, stellte er die rhetorische Frage, was denn das hervorstechendste Merkmal der Geografie ökonomischer Aktivitäten sei. „The short answer is surely concentration.“ [Krugman (1993)]. Die Konzentration ökonomischer Aktivitäten bzw. einiger Branchen in einigen wenigen Regionen, auch als Cluster bezeichnet, ist Gegenstand des Bandes „*The Economics of Regional Clusters*“, herausgegeben von Gunther Maier, Professor an der Wirtschaftsuniversität Wien, und Uwe Blien, Leiter des Bereiches „Regionale Arbeitsmärkte“ am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

Clusterpolitik in Österreich und der EU

Um die darin versammelten Beiträge in ihrer Bedeutung für die Wirtschaftspolitik einschätzen zu können, erscheinen ein paar Bemerkungen zur Clusterpolitik in Österreich und der EU sinnvoll. Zunächst einige quantitative Kennzahlen, die jedoch aufgrund der schweren statistischen Erfassbarkeit von Clusterunternehmen mit großer Vorsicht zu interpretieren sind: In Österreich arbeiten laut einer aktuellen Studie von Clement und Welbich-Macek (2007) etwa 420.000 Beschäftigte in ca. 3.500 Unternehmen in Clustern und erwirtschaften dort einen Umsatz von 80 Mrd. Euro, das ist etwas weniger als ein Drittel des österreichischen BIP. Der größte Cluster in Österreich ist der oberösterreichische Automobilcluster mit

ca. 83.000 Beschäftigten in 245 Unternehmen und einem Gesamtumsatz von 20 Mrd. Euro.¹ Zum Vergleich dazu umfasst der oftmals zitierte steirische Automobilcluster 180 Partnerunternehmen mit 46.000 Beschäftigten.²

Während Clusterkonzepte mittlerweile als die wahrscheinlich wichtigste regional- bzw. wirtschaftspolitische Strategie für die Mehrzahl der österreichischen Bundesländer bezeichnet werden können, sind es die Länder Steiermark und Oberösterreich, welche hierbei eine Vorreiterrolle einnehmen. Die Anfänge der österreichischen Clusterpolitik liegen in den 1990er Jahren. Die Krise der „Altindustrieregion“ Steiermark war der entscheidende Ausgangspunkt für die Landespolitik, nach neuen Konzepten für regionales Wachstum zu suchen. Man wurde fündig im Clusterkonzept des Harvard-Professors Michael Porter, einem mittlerweile weltweit von ihm selbst vermarktetem „*Fuzzy Concept*“ zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit regionaler Unternehmenskonzentrationen. Der steirische Automobilcluster war dann auch der erste von der Politik unterstützte Cluster in Österreich. Seither wurde das Clusterkonzept unzählige Male mehr oder weniger erfolgreich in anderen Bundesländern repliziert.

Angesichts der Kleinheit Österreichs erscheinen die in der Regel auf Länderebene organisierten Cluster allerdings bisweilen mehr als Ausgeburt des Föderalismus denn der ökonomischen Vernunft. Das Clusterkonzept scheint eine besondere Anziehung für die Politik zu entfalten, verspricht es doch angesichts globalen Wettbewerbs eine zunehmende Bedeutung regionaler Strukturen, die noch dazu politisch – zumindest teilweise – steuerbar wären: „Competitive Advantage is created and sustained through a highly localized process. Ultimately, nations succeed in particular industries because their home environment is the most forward looking, dynamic and challenging.“³ Nicht zuletzt hat die moderne Clusterforschung eine weitere Form des Marktversagens identifiziert, sog. „*systemic imperfections*“, welche einen Mangel an Vernetzung der Clusterakteure untereinander bezeichnen.⁴ Damit wird der Politik die Rolle des „Netzwerkers“ und „Moderators“ bzw. des „Ermöglichers“ von Interaktionen zuteil. Nach Maier und Blien kann dieses Marktversagen durch positive externe Effekte aufgrund von Netzwerkeffekten argumentiert werden: Es zahlt sich für ein einzelnes Unternehmen nicht aus, ein Netzwerk zu organisieren, da die damit verbundenen Effekte zu einem Gutteil anderen Unternehmen zugute kommen.

Neben zahlreichen regionalen und nationalen Clusterinitiativen hat mittlerweile auch die Europäische Union die Unterstützung und Begleitung dieser Prozesse als Inhalt ihrer Regionalpolitik entdeckt. Das von der EU finanzierte „European Cluster Observatory“ stellt in mehreren Publikationen die These auf, dass das im Vergleich zu den USA enttäuschende Wachstum Europas an einem Mangel an Clustern, also Spezialisierung bzw. Konzentration liege. Auch das sog. *European Paradox*, also die Überlegenheit Europas bezüglich Inventionen bei gleichzeitigem Rückstand bei deren Transformation in Innovationen, ließe sich durch einen Mangel an Cluster erklären, da diese den dafür notwendigen Transfer fördern sowie Innovationen generell ermöglichen würden.⁵ Es zeigt sich also ein hohes Interesse der Politik an Clusteransätzen, nicht zuletzt ist sie bereit, diese mit entsprechenden Mitteln zu subventionieren. Ob das Geld dafür immer eine intelligente Investition ist, wird in den Beiträgen des vorliegenden Bandes kritisch hinterfragt.

Kapitelstruktur und Motivation

Das Buch umfasst mit der Einleitung vierzehn Kapitel, wobei die Kapitel 2 und 3 theoretisch ausgerichtet sind und eine Art kritische Rekonstruktion der mittlerweile ausufernden Beiträge zur Clustertheorie bieten. Die große Mehrzahl der Beiträge sind somit empirische Untersuchungen, die einmal mehr als Politikanalyse, ein anderes Mal eher als methodenorientierte Beiträge im Sinne der Frage nach der Identifikation und Abgrenzung von Clustern verstanden werden können. Der überwiegende Teil der Beiträge stammt von deutschen Autoren, fünf von nicht-deutschen Autoren. Dies spiegelt sich auch in den Fallbeispielen deutlich wider – hier sind nur vier von elf nicht aus Deutschland. Wenngleich das Buch grundsätzlich an eine internationale Leserschaft adressiert ist, stellt sich die Frage, ob nicht angesichts der deutlichen Konzentration auf deutsche Fallbeispiele der eine oder andere Beitrag aus Österreich angesichts eines österreichischen Mitherausgebers interessant und bereichernd gewesen wäre. Immerhin wird immer wieder darauf hingewiesen, dass den heimischen Clusterinitiativen auch jenseits der Grenzen eine Art Vorbildfunktion zukommt. An interessanten Arbeiten mangelt es jedenfalls nicht.⁶ Die beiden Beiträge von Monasterio und Feser haben einen theoretischen bzw. empirischen Schwerpunkt auf Entwicklungsländer(forschung). Die theoretischen Zugänge spiegeln die gegenwärtige Paradigmenvielfalt der Regionalökonomik wider: *New Economic Geography* (z. B. Beiträge von Monasterio und Alecke, Alsleben, Scharr, Untiedt) und Evolutionsökonomik (z. B. Beiträge von Iammarino, McCann und Otto, Köhler) dominieren.

Die Herausgeber nennen eine Reihe von Motiven für die Edition eines – weiteren – Buches zum Thema Cluster. Zunächst erscheint es ihnen aus theoretischer Perspektive der Disziplin *Regional Science* sinnvoll, sich mit Clustern zu befassen, da räumliche Ballungen schlichtweg konstitutives Merkmal von Raumwirtschaften sind (siehe oben). Weiters verweisen sie auf die oftmalige Behauptung, dass Cluster höhere Wachstumsraten aufwiesen als Nicht-Cluster. Da dieser Zusammenhang jedoch keineswegs klar ist und sich zuweilen anstatt eines positiven Zusammenhangs zwischen Konzentration und Wachstum auch ein negativer zeigt, ist weitere Forschung notwendig. Als dritte analytische Motivation erklären Maier und Blien die Existenz von Clustern an sich als erklärungsbedürftig: Warum entstehen überhaupt Cluster?

Neben diesen theoretischen Fragen sind es aber vor allem politikrelevante Fragen, wie etwa die Evaluierung und Hinterfragung von Clusterpolitik, die oft unkritisch als Allheilmittel für verschiedenartigste Strukturprobleme herhalten muss, die als motiveitend für das Buch gelten können. Die versammelten Beiträge sollen dabei jedoch nicht einem weitverbreiteten „Cluster-Hype“ (S. 2) folgen, sondern die zugrunde liegenden Annahmen von clusterpolitischen Maßnahmen sowie deren empirisch fassbare Resultate mittels empirischer Methoden (von Ansätzen der *Spatial Econometrics* über Netzwerkmethodik bis hin zu qualitativen Fallstudien reicht hier das Spektrum) einer möglichst rigorosen Testung unterziehen. Um mit einer temporär passenden Metapher zu sprechen: Die AutorInnen wollen die Clusterblase anstecken, um das eigentlich Fundamentale wieder sichtbar werden zu lassen.

Angesichts der Vielzahl an verwendeten statistischen und ökonometrischen Methoden und Begriffen erscheint dieses rigorose Projekt zum Teil aber selbst diffus. Zunächst sei es nach Ansicht der Herausgeber notwendig, auf Wachstumsfragen einzugehen: Wenn Cluster eine Akzelerierung des Wachstums verursachen, unter welchen Bedingungen stellt sich diese Dynamik tatsächlich ein? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Beschäftigten – steigt „lediglich“ deren Produktivität oder nimmt auch das Beschäftigungsvolumen insgesamt zu (arbeitssparender vs. kapitalsparender technischer Fortschritt)? Danach wären nachstehende Fragen zu beantworten: Lassen sich clusterpolitische Strategien formulieren und implementieren, welche gleichzeitig Produktivitäts- und Beschäftigungsvolumenwachstum ermöglichen? So interessant und gesellschaftsrelevant diese Fragen sind – leider werden sie in den einzelnen Beiträgen so gut wie gar nicht aufgegriffen. Insbesondere Fragen der Wohlfahrt der abhängig Beschäftigten kommen nicht vor – was angesichts der hier bestehenden Forschungslücke als versäumte Chance klassifiziert werden muss, zumal das Einleitungskapitel hier einige Hoffnungen weckt. So verweisen die Herausgeber an einer späteren Stelle der Einleitung auf Untersuchungen, die eine Abnahme des Beschäftigungsvolumens durch Produktivitätsgewinne, verursacht durch positive externe Effekte von Clusterstrukturen, zeigen. Dieses politisch brisante Ergebnis wird jedoch nicht wieder aufgegriffen.

Aus österreichischer und deutscher Perspektive wäre an dieser Stelle auch die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Produktivitätswachstum und Lohnentwicklung zu stellen: Eine partielle Entkopplung dieser makroökonomischen Variablen zeigt die Grenzen des Produktivitätsfortschritts als Proxy für potenzielle Wohlstandszugewinne der abhängig Beschäftigten auf.

Da eine Einzelbesprechung der Kapitel zu lang ausfallen würde, soll die weitere Diskussion anhand der im Beitrag von Kiese (S. 268) genannten Kategorien Clustertheorie, Clusterempirie und Clusterpolitik erfolgen. Als Leitmotiv sollen im Einklang mit der Intention des Buches v. a. die in den Beiträgen aufgedeckten Widersprüche thematisiert werden, und zwar einerseits Widersprüche innerhalb der Clustertheorie selbst sowie Widersprüche zwischen Clustertheorie und politischer Umsetzung.

Clustertheorie

Die beiden wichtigsten Theoriebausteine zu Clustern stammen von Alfred Marshall (Principles of Economics [1920]) und seinen dort formulierten Agglomerationsvorteilen sowie von Michael Porter (1988). Auf beide Autoren wird im Laufe des Buches ausführlich Bezug genommen. Dabei wird insbesondere die populäre Clusterkonzeption von Porter wiederholt als unzulänglich und diffus kritisiert, eine Kritik, die bei durchgehender Lektüre des Buches angesichts stets ähnlicher Argumente zuweilen etwas anstrengend ist. Fallweise wird Porter auch etwas Unrecht getan, wenn ihm etwa im Beitrag von Torre (S. 36) unterstellt wird, dass die beiden wesentlichen Basisbausteine der Clustertheorie in der Existenz von organisierten lokalen Beziehungen der Clusterakteure bestehen würden. Porter selbst hat stets die Bedeutung des Wettbewerbs herausgestrichen, er sieht die räumliche Nähe von Unternehmen eines Wirtschaftszweiges oder Technologie-

feldes primär als ein Vehikel, um die Wettbewerbsintensität zu erhöhen und nicht um Kooperationen zu erleichtern. Tatsächlich wird dies von der Politik jedoch meist (bewusst?) missverstanden und tendenziell die Konkurrenz ausgeschaltet, um gleichsam mit vereinten Kräften ausländische Märkte zu erobern. Maier und Blien (S. 4) verweisen auf das schwierige Verhältnis der Unternehmen untereinander in einem Cluster. Einerseits sollen sie kooperieren und durch langfristige, auf Vertrauen basierten Kooperationen kollektive Lernprozesse und Innovationen hervorbringen, gleichzeitig ist auf ein ausreichendes Maß an Konkurrenz zu achten.

In ihrem hervorragend geschriebenen Aufsatz verweisen Iammarino und McCann auf die Probleme, die aus unkritischen Erfolgsmethoden (*best practice*)-Strategien entstehen (S. 13): Erfolgreiche Cluster in anderen Regionen werden – da einfach und populär – gerne als Blaupausen für eigene Clusterstrategien herangezogen. Silicon Valley muss nach wie vor als Vorbild erhalten, wenngleich, wie die Autoren darlegen, eine simple Übertragbarkeit aufgrund der Nichtbeachtung des Wesens von Innovationsprozessen (komplex-nichtlinear) sowie der strukturellen Bedingungen, unter denen technischer Wandel stattfindet, zum Scheitern verurteilt ist. Um die Unterschiede zwischen unterschiedlich innovativen Regionen zu erklären, muss die Rolle des Wissens in den verschiedenen Branchen und die Variabilität von technischen Regimen, industriellen Strukturen und organisatorischen Praktiken zwischen Sektoren und Unternehmensfunktionen beachtet werden. Durch vielerlei Simplifizierungen von Politik und Beratungsunternehmen geraten derartige Feinheiten, die letztlich aber über Erfolg oder Misserfolg entscheiden, schnell aus dem Blickwinkel.

Torre verweist in seinem Beitrag auf einen theorieimmanenten Widerspruch im Clusterkonzept (S. 34): Einerseits wird behauptet, dass die ballungsverstärkend wirkenden lokalisierten Wissensübertragungen (*spillovers*) aufgrund des Charakters des Wissens als öffentliches Gut stattfinden. Gleichzeitig wird aber auch argumentiert, dass es der implizite, nicht-kodifizierte Charakter dieses Wissens wäre (*tacit knowledge*), der unmittelbare persönliche Kontakte und damit räumliche Nähe erforderlich mache. Diese Form des Wissens ist aber genau das Gegenteil von einem öffentlichen Gut: Es ist an einzelne Personen gebunden, gleichsam inkorporiert und nur durch Interaktion mit diesen Wissensträgern erwerbbar. Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen: Entweder ist das relevante Wissen nicht kodifiziert, dann erübrigen sich aber die Wissensübertragungen und die damit verbundenen Externalitäten, oder man unterstellt, dass Wissen ein öffentliches Gut sei, womit sich aber räumliche Nähe als nicht mehr notwendige Bedingung herausstellt.

Am Ende seiner Erörterungen entwirft Torre einige Hypothesen, die seiner Meinung nach Clusterphänomene erklären könnten. Zwei davon seien hier herausgegriffen, da sie symbolisch für das Anliegen von Torre stehen, der einen „Return to the Fundamentals of Economics“ einfordert, anstatt schwer überprüfbar und widersprüchlichen Theorien über Wissensübertragungen das Wort zu reden (S. 37ff). Oft sind es demnach schlichtweg günstige Miet- oder Grundstückskosten, die durch geförderte Ansiedlungen im Rahmen einer Clusterstrategie ermöglicht werden. Die Ansiedlung hat dann aber nichts mit angeblichen Synergien zu tun, sondern mit einfachen Kostenminimierungsstrategien. Ein weiteres, eigentlich

banales aber wichtiges Argument ist jenes der Dichte des lokalen Arbeitsmarktes: Unternehmen siedeln sich dort an, wo ein passend ausgebildetes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften besteht, und das besteht eben meistens dort, wo bereits andere Unternehmen der betreffenden Branche ihren Standort haben. Diese Argumentation ist ganz im Einklang mit dem Basismodell der *New Economic Geography*. „Perhaps the most important thing to emphasize in these high-technology stories ist the importance of non-high-technology factors in the agglomerative process. Both in Silicon Valley and around Route 128 a key advantage is the existence of people with certain skills.“⁷

Empirische Clusterforschung – Methodische Implikationen

Generell erweisen sich die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen als wenig schmeichelhaft für die dahinter stehenden Clusterpolitiken und manche theoretischen Annahmen. So wird etwa die niederländische Region Randstad als typisches Beispiel einer integrierten, funktionalen Clusterregion betrachtet, und die Politik versucht, durch Netzwerkinitiativen positive externe Effekte zu generieren. Die Netzwerkanalyse von van Oort, Burger und Raspe in Kapitel 9 zeigt jedoch, dass diese politischen Maßnahmen auf falschen Annahmen beruhen. Tatsächlich stellt die Region keinen „optimalen“ Cluster dar, und die Externalitäten sind auf anderen räumlichen Ebenen zu suchen. Will die Politik diese fördern, muss sie sich an anderen räumlichen Bezugseinheiten (z. B. nationale Ebene) orientieren.

Alecke, Alsleben, Scharr und Untiedt untersuchen mithilfe des Ellison-Glaeser-Index zur Messung räumlicher Konzentration die Standortballungen aller Wirtschaftszweige (2- und 3-Steller lt. NACE-Klassifikation) in Deutschland. Dieses Konzentrationsmaß hat gegenüber dem traditionell verwendeten Gini-Koeffizienten den Vorteil, dass eine Differenzierung nach den Ursachen der Konzentration möglich ist (internal economies of scale vs. external economies of scale). Die Ergebnisse sind ernüchternd (S. 224ff.): Nur 14% aller Sektoren erweisen sich als „stark“ konzentriert, das Potenzial für Synergieeffekte durch räumliche Nähe ist entsprechend limitiert. Weiters ergibt die Untersuchung das unerwartete und nicht theoriekonforme Resultat, dass Hochtechnologiebranchen nur eine mittelmäßige Konzentration aufweisen. Die höchsten Konzentrationen sind in traditionellen Branchen wie der Textil- und Lederindustrie beobachtbar. Andere Untersuchungen⁸ kommen jedoch zumindest auf europäischer Ebene zu anderen, theoriekonformen Ergebnissen: je höher die Wissensintensität eines Sektors, desto höher die Konzentration. Es ist zu vermuten, dass die Ergebnisse einerseits stark vom verwendeten Konzentrationsmaß sowie andererseits von den verwendeten Unternehmens- und Raumklassifikationen abhängen.

Ein empirisches Problem *par excellence* stellt die Identifikation von Clustern dar. In der Regel entsteht dabei das Dilemma der Festlegung von Schwellenwerten, die immer einer gewissen Willkür unterliegen. Um diesem Dilemma zu entgehen, formuliert Brenner in seinem Beitrag für Kapitel 5 eine Reihe von empirisch abgeleiteten Verteilungsfunktionen von Industriestandorten. Von Cluster spricht Brenner dann, wenn eine lokale Agglomeration von Beschäftigten in der betreffenden Industrie besteht. Diese Agglomeration wiederum wird als Abwei-

chung von den zuvor formulierten Verteilungsfunktionen interpretiert. Damit wird das Dilemma der Schwellenfestlegung umgangen und durch einen methodischen „Trick“ externalisiert. Im Ergebnis (S. 84) zeigt sich, dass beinahe alle Industriezweige und mehr als die Hälfte der Dienstleistungsbranche konzentriert sind und Agglomerationen nachgewiesen werden können. Damit entsteht ein ziemlich anderes Bild der deutschen Raumwirtschaft als bei Alecke, Alsleben, Scharr und Untiedt (siehe oben).

Obwohl derartige ökonometrische Untersuchungen eine Lücke in der Clusterforschung darstellen und von daher zu begrüßen sind, bleibt die Frage offen, ob mit derartigen Aggregatdaten Aussagen über die komplexen Beziehungen innerhalb eines Clusters möglich sind. Obwohl räumliche Konzentration als notwendige Bedingung für einen Cluster erfüllt sein muss, ist sie keineswegs hinreichend für die Emergenz positiver externer Effekte. Wie schwierig es ist, Indikatoren für Netzwerkbeziehungen zu formulieren, zeigt der Beitrag von Rosenfeld, Franz und Heimpold (Kapitel 6). In ihrem Versuch, Cluster in Ostdeutschland zu identifizieren, verwenden sie vorwiegend Informationen über politisch initiierte Netzwerke bzw. Cluster. Damit wird die Überprüfung politischer Initiativen möglicherweise zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung. Wenn man bedenkt, dass viele Clusterinitiativen eher ein Wunschbild als Realität sind, so ist die Verwendung von politisch initiierten Netzwerkbeziehungen ein problematischer Indikator zur Abbildung der clusterinternen Interaktionsintensität. Im Übrigen hat die Clusterforschung mittlerweile herausgestellt, dass externe Beziehungen zum Teil wichtiger sind als interne Kooperationen.⁹ Diese Überlegungen finden sich aber in keinem einzigen empirischen Beitrag berücksichtigt. Da sich die Autoren von Kapitel 6 aber selbst nicht ganz sicher sind, ob ihre Auswahl an Indikatoren das Phänomen „Cluster“ zu messen in der Lage ist, geben sie an, lieber von „*Economic Development Spots*“ zu sprechen. Tatsächlich wird aber der Terminus Cluster einfach weiterverwendet.

Clusterpolitik

Edward Feser merkt in seinem Beitrag über Cluster in Entwicklungsländern an, dass die meisten global erfolgreichen Cluster ohne viel Zutun der Politik entstanden seien. Tatsächlich sind Silicon Valley oder Boston Route 128 als spontane Cluster zu interpretieren, die ohne Clusterpolitik entstanden sind. Nichtsdestotrotz haben öffentliche Ausgaben für militärische Forschung eine enorme Rolle gespielt. Jedoch war der Politikansatz sektoraler Natur und die räumliche Konzentration eine kontingente Folge davon. Auch der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit ist primär ein Resultat von regionalpolitisch unabhängigen Prozessen. So gesehen würde eine Clusterförderung oftmals ein hohes Risiko des Scheiterns in sich tragen und die damit verbundenen Opportunitätskosten unterbewerten. Investitionen in Infrastruktur oder Bildung erscheinen möglicherweise als nachhaltiger und risikoärmer. Ebenfalls unsinnig erscheint die mancherorts anzutreffende einseitige Konzentration auf *Hightech*-Sektoren (IKT, Biotechnologie), womit ebenfalls meist überzogene Hoffnungen verknüpft werden. Angesichts einer – freilich nicht nur wünschenswerten – Spezialisierung Österreichs auf Produkte avancierter Mitteltechnologie sollte man diesen Rat in der regionalpolitischen

Debatte nicht außer Acht lassen. Grundsätzlich ist nach Feser einer Reorientierung der verkehrten Ziel-Mittel-Relation notwendig: Cluster würden zunehmend nicht mehr als Mittel, sondern als Zweck an sich verstanden, wobei dieser tatsächlich in verbesserten Werten makroökonomischer Indikatoren (Investitionsquoten, Patentanmeldungen etc.) zu suchen sei. Sowohl für Industrie- als auch Entwicklungsländer ist der Befund zum positiven Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlicher Innovationsleistung und regionalen Clustern nicht eindeutig (S. 201).

Ein für Regionalpolitiker besonders lesenswerter Beitrag stammt von Matthias Kiese, der am Beispiel Niedersachsens eine Politikanalyse regionaler Clusterinitiativen vorlegt. Im Gegensatz zu Österreich, wo das Industriewissenschaftliche Institut und Joanneum Research sowie ARC Research die Clusterpolitik beraten, zeigt Kiese die überragende Rolle von Unternehmensberatern, wie z. B. McKinsey, bei der Beratung der Politik in Fragen von Clusterstrategien. Dabei stellt der Autor zwei wesentliche Mängel fest: Erstens sind die von den Unternehmensberatern genannten Ziele in den meisten Fällen viel zu optimistisch, und zweitens sind die Methoden, die letztlich zur Formulierung von Clusterstrategien führen, intransparent und nicht nachvollziehbar (S. 279).

Einen möglicherweise auch für Österreich interessanten Fall stellt die von McKinsey betreute Clusterinitiative in Wolfsburg dar. Infolge hoher Arbeitslosigkeit wurde eine Reihe von Clustern initiiert, wobei das Zentrum derselben eindeutig bei den VW-Werken liegt, um die sich herum eine Reihe von Zulieferern gruppiert. Kiese kritisiert die dadurch zunehmende Abhängigkeit der Stadt von einer Branche, ja sogar von einem einzigen Unternehmen. Es zeigt sich hier in geradezu idealtypischer Form der Zielkonflikt zwischen Wachstum und Diversifikation bzw. Stabilität. So erweist sich die Performanz der Cluster als wesentlich beeinflusst von VW. Es stellt sich auch die Frage, ob die Verwendung hoher Summen an öffentlichen Geldern als Beitrag zur Erreichung von Unternehmenszielen einer mehrheitlich privaten Aktiengesellschaft gerechtfertigt ist. Zumindest die von der Clusterbetreibergesellschaft Wolfsburg AG betriebene integrierte Personalabteilung zur Sicherstellung flexibler Arbeitsbeziehungen für VW erscheint aus Arbeitnehmersicht einer Nachfrage wert. Angesichts der schweren Krise der europäischen und amerikanischen Autoindustrie im Gefolge der Finanzkrise könnte sich die Notwendigkeit eines – nunmehr umso schmerzhafteren – Umdenkprozesses ergeben.

Was offen bleibt

„The Economics of Regional Clusters“ bereichert die Debatte rund um Clustertforschung und Clusterpolitik durch einen betont kritischen Zugang. Praktiker werden hier vielerlei Fallen und Kurzschlüsse im Denken über Cluster entdecken können. Es bleibt zu hoffen, dass die Clusterpolitik von derart kritischen Einsprüchen nicht verschont bleibt und ein höheres Maß an Rationalität Einzug hält. Die empirischen Kapitel sind aufgrund der zum Teil komplexen Methoden für Personen, die nicht in diesem Feld arbeiten, teilweise etwas sperrig.

Leider ist dieses Buch beinahe ausschließlich auf Aspekte der Allokation ausgerichtet, Fragen der personellen und räumlichen Distribution werden nicht be-

handelt. Bewirken Cluster tatsächlich eine zunehmende räumliche Polarisierung, oder sorgen die von den Befürwortern angeführten Ausbreitungseffekte (*spread effects*) auch in peripheren Regionen für Wachstumsimpulse? In Kapitel 6 wird die Frage aufgeworfen, wie Ausbreitungseffekte von Cluster auf periphere Regionen initiiert bzw. unterstützt werden könnten. „One option, for example, is improving the transport infrastructure, which allows people in the respective areas to commute to jobs outside their home regions.“ (S. 100). Bleibt es tatsächlich bei solchen einigermaßen unkreativen Ideen, wird die Clusterpolitik früher oder später nicht nur aus allokativer, sondern auch aus distributiver Perspektive kritisiert werden – und das zu Recht.

Christian Reiner

Anmerkungen

- ¹ Siehe: http://www.automobil-cluster.at/976_DEU_HTML.php, 15.12.2008.
- ² Siehe: http://www.acstyria.com/index.php?page=wir-uber-uns&hl=de_DE, 15.12.2008.
- ³ Porter (1998).
- ⁴ OECD (1999).
- ⁵ The European Cluster Memorandum 2007.
- ⁶ Z. B. Tripl, Tödtling (2007).
- ⁷ Krugman (1993).
- ⁸ Z. B. Vence-Deza, Gonzalez-Lopez (2008).
- ⁹ Tripl, Tödtling (2007).

Literatur

- Clement, W.; Welbich-Macek, S., Erfolgsgeschichte: 15 Jahre Clusterinitiativen in Österreich (BMW, Wien 2007).
- Krugman, P., Geography and Trade (Cambridge, MA, 1993).
- OECD, Boosting Innovation: The Cluster Approach (Paris 1999).
- Porter, M., The Competitive Advantage of Nations, in: ders., On Competition (Harvard 1988) 155-195.
- Tripl, M.; Tödtling, F., Developing Biotechnology Clusters in Non-high Technology Regions – The Case of Austria, in: Industry and Innovation 1 (2007) 47-67.
- Vence-Deza, X.; Gonzalez-Lopez, M., Regional Concentration of the Knowledge-based Economy in the EU: Towards a Renewed Oligocentric Model?, in: European Planning Studies 4 (2008) 557-578.