

Autor

Dieter Rehfeld

**Auf den Punkt**

- Clusterpolitik ist die zentrale strukturpolitische Innovation der letzten 20 Jahre und mittlerweile tief im europäischen Mehrebenensystem verankert.
- Wie sich wirtschaftliche Strukturen verändern, muss sich auch Strukturpolitik ändern.
- Neue Strategien wie intelligente Spezialisierung und soziale Innovationen liefern Impulse, um Strukturpolitik weiter zu entwickeln.
- Gefragt ist ein umfassendes Innovationskonzept, das auch den gesellschaftlichen Problemen Rechnung trägt.
- Hierbei geht es nicht um eine völlige Neuausrichtung, sondern um einen Lern- und Reflexionsprozess mit dem Ziel der Weiterentwicklung.

Zentrale Einrichtung der  
Westfälischen Hochschule  
Gelsenkirchen Bocholt  
Recklinghausen in  
Kooperation mit der  
Ruhr-Universität Bochum

## Clusterpolitik als Auslaufmodell?

Im Herbst 2012 erschien ein Positionspapier vier europäischer Netzwerke von Clustern oder Clustermanagern zum Thema „Integrating cluster policies within the future EU programmes“. In diesem Papier wird festgestellt: „Despite the importance of clusters, they seem to have been somewhat missing in the discussions about the future research and innovation policies. However, not only are clusters central to innovation and competitiveness, they also have adapted to the new trends. Therefore, we must now make better use of clusters. Clusters are a necessary and an important tool to improve economic performance.“ (ERRIN 2012).

Offenbar besteht aus der Sicht beteiligten Akteure Gefahr, dass das Clusterkonzept in der aktuellen Diskussion um die Weiterentwicklung der europäischen Politik, vor allem der Forschungs- und Innovationspolitik (Horizon 2020) und der Europäischen Strukturpolitik ab 2014 mit ihrem starken Bezug zu Europe 2020 nicht genügend gewürdigt und in die Programme eingebunden wird. Und diese Sorge erscheint nicht unberechtigt: Hat sich doch in den letzten Jahren unter dem Stichwort „Smart Specialisation“ oder „intelligente Spezialisierung“ ein innovationspolitisches Konzept in die europäische Programmdiskussion geschoben, das den Clustergedanken durchaus aufgreift (in der oben genannten Stellungnahme wird positiv hervorgehoben, dass in den Richtlinien der Smart Specialisation Strategie mehr als 40mal auf Cluster Bezug genommen wird), ihn aber weiter entwickeln will: Cluster sind ein wesentliches Element, aber nicht zwangsläufig der Kern einer Smart Specialisation Strategie.

Ist sie nun da, „die neue Sau, die durch das Dorf getrieben wird“ und die mit Abstand erfolgreichste struktur- und innovationspolitische Strategie der letzten 20 Jahre, eben den Clusteransatz, ablöst? Lagendijk (2012) sieht dies so, wenn er die Abfolge von struktur- und innovationspolitischen Konzepten wie Wissenschaftsparks, Cluster, Informationsgesellschaft, technologische Distrikte/Technopols, regionale Innovationssysteme, lernende Regionen, kreative Städte und nun eben Smart Specialisation aufzählt und vermutet, dass Politik heutzutage etwa alle fünf bis sieben Jahren ein neues Label benötigt, um Lernfähigkeit und Aktualität zu demonstrieren.

So plausibel eine derartige Überlegung angesichts der schrumpfenden Halbwertszeit medialer Aufmerksamkeit (vgl. Franck 2007) auch sein mag, so übersieht sie dreierlei. Erstens handelt es sich bei der dargestellten Abfolge der struktur- und innovationspolitischen Konzepte nicht allein um einen politischen Diskurs, sondern um einen nur als Co-Evolution zu verstehenden Diskurs zwischen Wissenschaft, Europäischer Kommission und weiteren Organisationen wie etwa der OECD, einen Diskurs, dem sich durchaus zunächst ein Reflexionspotenzial unterstellen lässt.

Wichtiger ist zweitens, dass strukturpolitische Strategien sich ändern müssen. Wenn die gängigen Annahmen von einem sich beschleunigenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel auch nur halbwegs richtig sind, dann kann nicht davon ausgegangen werden, dass strukturpolitische Strategien über Dekaden unverändert bleiben. Neuausrichtung und Strategie-

wandel lassen sich daher durchaus auch als notwendiger Reflexions- und Lernprozess verstehen, womit keineswegs ausgeschlossen ist, dass dies in einem spezifischen politischen Kontext erfolgt.

Drittens lässt sich argumentieren, dass der Clusteransatz in der Innovations- und Strukturpolitik sich auch deshalb über etwa 20 Jahre als dominierender Ansatz halten konnte, weil er offenbar realen Veränderungen in der Einbindung der regionalen in die globale Ökonomie Rechnung trägt. Es ist aus dieser Perspektive kein Zufall, dass ökonomische Cluster mit dem Ende der standardisierten Massenproduktion und dem Beginn einer zunehmend vernetzten Ökonomie (Piore/Sabel 1984, Boltanski/Chiapello 2003, Castells 1996) und einer wachsenden Unsicherheit über Innovationen (Camagni 1991) in den Blickpunkt auch des politischen Interesses gerieten.

Die rückblickend ebenfalls als Co-Evolution zu verstehende Gleichzeitigkeit einer Neubalancierung zwischen regionalen und globalen Produktionsstrukturen (Rehfeld 1999) und einer verstärkten politischen Regionalisierung (Benz et al. 2000, Hooghe et al. 2010) bildet den Rahmen für die Suche nach einer diesen Veränderungen angemessenen strukturpolitischen Strategie, die mittlerweile als Clusterpolitik breiten Eingang in die politischen Programme aller Ebenen der europäischen Mehrebenenpolitik gefunden hat.

### Clusterpolitik als Mehrebenenpolitik

Strukturpolitik kann als Paradigma der Diskussion um Mehrebenenpolitik angesehen werden (Marks/Hooghe 1996, Hooghe/Marks 2001). Mindestens drei politische Ebenen sind beteiligt: die europäische Ebene, die nationalstaatliche Ebene und eine mit Regionen beschriebene subnationale Ebene. Diese subnationale Ebene ist in den einzelnen Nationalstaaten unterschiedlich ausdifferenziert. In Deutschland sind damit die Bundesländer, in einzelnen Bundesländern die Bezirksregierungen und die lokale Ebene, daneben auch zwischen den beiden letzten verortete Regionen gemeint. Generell gilt, dass die regionale Ebene in den letzten Jahrzehnten in fast allen europäischen Staaten deutlich aufgewertet wurde (Hooghe et al. 2010).

In Anschluss an die von Tömmel (2007) und Benz et al. (2007) herausgegebenen Reader lassen sich für unser Thema folgende Merkmale eines Mehrebenensystems festhalten:

- Komplexe institutionelle und Akteurmuster;
- Keine klare Abgrenzung zwischen den Ebenen und damit nur schwach festgelegte Verantwortlichkeiten;
- Gegenseitige Abhängigkeit der einzelnen Akteure;
- Verschiedene Governance-Modi wirken zusammen;

- Aushandlungsprozesse über politische Ziele und Umsetzung als Zusammenspiel zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, vor allen in Form von Selbstregulierung und weniger als klassisch staatliche Intervention.

Die folgende Übersicht fasst die wichtigsten Merkmale der Clusterpolitik auf den unterschiedlichen politischen Ebenen zusammen, wobei bezogen auf die nationale Ebene Deutschland, auf die regionale Ebene Nordrhein-Westfalen als Beispiel angeführt werden.

Die drei zentralen europäischen Akteure und Strategien haben sich in der Zeit der Lissabon-Agenda herausgebildet, in deren Rahmen Clustern eine zentrale Rolle für die Innovations- und Wettbewerbspolitik beigemessen wurde. Der wichtigste Promotor auf der europäischen Ebene war und ist die DG Enterprise, die die konzeptionelle Entwicklung, immer wieder unterstützt durch Best-Practice-Beispiele, vorantreibt. Die Programme haben sich im Verlauf der Jahre verändert: Ging es zunächst um europäische Clusternetzwerke mit einem breiten sektoralen Spektrum, folgten später strategische Themen wie Dienstleistungen, Finanzierung oder Nachhaltigkeit. Die in diesen Programmen durchgeführten Projekte setzten gut funktionierende bzw. professionell arbeitende Cluster voraus, wobei auch immer wieder neue Clusterinitiativen einbezogen wurden.

**Übersicht 1: Der Clusteransatz in der europäischen Mehrebenenpolitik (aktualisiert nach Rehfeld/Terstriep 2012)**

Politikebene	Administrative Einheit	Konzept	Politikfeld	Instrumente	Implementation
EU	DG Regio	Cluster, ab 2014: Smart Specialisation	Kohäsionspolitik, Strukturpolitik	Breites Spektrum von Instrumenten	Breit gestreut, deckt fast alle Regionen ab
	DG Enterprise	Weltklasse Cluster	Innovation	Kooperation zwischen Clustern, Zertifizierung	Selektive Regionen, die den Standards der DG entsprechen
	DG Research	Cluster, ab 2014: Smart Specialisation	Forschung und Entwicklung	Kooperation zwischen Clustern (RoK), Forschungsnetze	Selektiv(nur Regionen, die den Standards entsprechen)
National (Deutschland)	Wirtschaftsministerium	Exzellenznetzwerke	Innovation	Zertifizierung	Breites Spektrum
	Forschungsministerium	Spitzencluster	Forschung und Entwicklung	Kofinanzierung von kooperativen Innovationsprojekten	Stark selektiv
Bundesland (NRW)	Interministeriell	Cluster, Leitmärkte	Technologie bzw. Forschung- und Entwicklungsnetzwerke	Finanzierung von Clustermanagement, Clusterwettbewerbe	Deckt den größten Teil der Branchen ab
	Wirtschaftsministerium	Regionale Netzwerke	Strukturpolitik	Basisfinanzierung von Clusterprojekten, Regional-budget	Vereinzelt
Lokal/regional	Regionale Agenturen, Technologieparks, u.a.	Cluster, Branchennetze, Kompetenzfelder u.a.	Wirtschaftsförderung	Interne und externe Ressourcen	Breit gestreut mit disperser strategischer Ausrichtung

Unter dem Dach des 7. Forschungsrahmenprogramms ist das gemeinsam von den Generaldirektionen Regio Enterprise und Research aufgelegte Format Regions of Knowledge (RoK) – künftig vermutlich im Rahmen von INTERREG fortgeführt – am wichtigsten. Es zielt auf die Vernetzung wissensbasierter Cluster mit Bezug auf Kernthemen von Europe 2020 ab. Adressaten sind Akteure der Triple Helix (Staat, Wirtschaft und Wissenschaft), die gemeinsame regionale und europäische Aktionsprogramme erarbeiten sollen.

In Deutschland als ein Beispiel für die nationale Ebene sind diverse Programme der Clusteridee verpflichtet. Das InnoRegio-Programm zielt etwa auf die Entwicklung regionaler Innovationsnetzwerke in den neuen Bundesländern ab. Der BioRegio-Wettbewerb förderte die führenden Biotech-Cluster. Zwei Instrumente waren in den letzten Jahren von besonderer Bedeutung. Die Exzellenznetzwerke wurden im Forschungsministerium entwickelt und sind heute im Wirtschaftsministerium verankert. Sie zeichnen Netzwerke quer zu den Branchen und Technologien aus, ca. 140 regionale Innovationsnetzwerke haben mittlerweile dieses Qualitätssiegel erhalten. Der Spitzenclusterwettbewerb des Forschungsministeriums dagegen ist sehr selektiv. Der Anspruch ist hoch: bereits gut funktionierende Netzwerke und Akteure (vor allem Unternehmen) und die Verpflichtung auf einen Eigenanteil von 40 bis 50 Millionen Euro für kooperative Innovationsaktivitäten (bei einer Kofinanzierung von 50 Prozent) waren für die 15 prämierten Cluster Voraussetzung.

Ein derartig hoch selektives Programm auf nationaler Ebene ist deshalb politisch durchsetzbar, weil die Cluster durch die Bundesländer breit gefördert werden. In Nordrhein-Westfalen wurden 16 Landescluster definiert, die wesentliche Teile der Wirtschaftsstruktur abdecken. Clusterwettbewerbe unterstützen komplementär dazu kooperative Innovationsprojekte zwischen Wirtschaft und Wissenschaft in diesen Feldern. Ein weiteres Format förderte regionale Cluster, die von den Landesclustern nicht abgedeckt wurden.

Auf der lokalen und regionalen Ebene werden Clusterinitiativen umgesetzt. Sofern keine Finanzierung aus den bisher genannten Programmen erfolgt, sind regionale Entwicklungsagenturen, Hochschuleinrichtungen, die lokale oder regionale Wirtschaftsförderung oder Technologieparks die koordinierenden Akteure, wobei die verfügbaren Ressourcen oft sehr begrenzt sind. Daneben gibt es allerdings auch durchaus großvolumige und ambitionierte Ansätze wie etwa die „majorenen Projekte“ im Rahmen der deutsch-niederländischen INTERREG A Programme.

Beziehen wir diese Aktivitäten der unterschiedlichen Ebenen auf die oben genannten Merkmale der Mehrebenenpolitik, so können wir in der Tat äußerst komplexe institutionelle und Akteursstrukturen beobachten. Alle Ebenen sind involviert und miteinander verflochten. Die Programme der EU und des Bundes setzen voraus, dass auf der regionalen Ebene bzw. der Ebene der Bundesländer effektive Clusterinitiativen aufgebaut und in der Regel auch unterstützt wurden. Regional-, Struktur- und Innovationspolitik sind miteinander verflochten und mit komplementären, immer wieder auch sich überlappenden Programmen präsent.

Weiterhin gehört zu den Merkmalen der Mehrebenenpolitik, dass die Grenzen zwischen den Akteuren und Ebenen fließend sind. Auf der Ebene der Politikfelder betrifft dies die zunehmende Überlappung zwischen regionaler Ausgleichspolitik bzw. Raumordnungspolitik einerseits, Wachstums- bzw. Innovationspolitik andererseits, ein Aspekt auf den weiter unten noch einzugehen sein wird. Hinzu kommt, dass die unterschiedlichen Programme in spezifischen Politikfeldern und Ebenen mit einer jeweils eigenen Logik verankert sind. Damit sind auch die Verständnisse von Cluster sehr unterschiedlich, wie auch die Kriterien für die Finanzierung und – sofern sie denn stattfindet – Evaluierung. So haben die deutschen Kompetenznetzwerke mehr die Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft zum Ziel als Clusterentwicklung, die Regions of Knowledge haben die Triple Helix zum Bezugspunkt und bei den Landesclustern in NRW handelt es sich um die Bündelung sektoraler Akteure auf Landesebene, die in ihren regionalen Unterbau äußert differenzierte Formen aufweist.

Letztlich hängen die Aktivitäten der unterschiedlichen Ebenen doch zusammen, weil die regionale Ebene und die Landesebene auf die strukturpolitischen Rahmenbedingungen der EU angewiesen sind, die nationalen und europäischen Aktivitäten bereits in einem anderen Kontext aufgebaute und professionell arbeitende Clusterinitiativen voraussetzen und – dies ist allen Ansätzen gemeinsam – letztlich auf Selbstorganisation abzielen.

Diese Aspekte müssen hier nicht im Detail diskutiert werden, sie sind Ausdruck unterschiedlicher nationaler und regionaler politischer Pfade, der sehr spezifischen sozio-ökonomischen Einbettung von Clusterinitiativen im räumlichen Kontext und der jeweiligen Ausstattung der Regionen mit sozialem Kapital, was hierarchischen Steuerungsmodi deutliche Grenzen setzt.

### Neue Impulse durch die europäische Diskussion

Im Folgenden soll die europäische Ebene genauer betrachtet werden, nicht, weil damit eine hierarchische Struktur des Mehrebenensystems unterstellt wird, sondern weil hier die wesentlichen konzeptionellen und strategischen Weichenstellungen erfolgen, die die anderen Ebenen unter Reflexions- und Legitimationszwang setzen, damit aber keineswegs eine gradlinige Implementation verbunden ist.

Der zentrale Entwicklungspfad der europäischen Strukturpolitik besteht darin, dass die ursprüngliche strategische Ausrichtung, bei der ausgleichende und kompensatorische regionalpolitische Ziele deutlich dominierten, durch modernisierungs- bzw. wachstumspolitische Elemente ergänzt und überlagert wurde. Dies gilt vor allem für den hier im Mittelpunkt stehenden europäischen Regionalfonds EFRE, mit Einschränkungen auch für den Kohäsionsfonds. Zentrale Weichen für die wachstums- und modernisierungspolitische Ausrichtung wurden bereits in der momentan auslaufenden Programmphase (2007-2013) gestellt: die Ziele der Lissabon-Strategie bestimmten die strategische Ausrichtung, die Clusterförderung wurde als das zentrale Instrument zur Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit verankert, die Fokussierung auf kleinräumige Problemregionen wurde aufgehoben (statt dessen in

Deutschland auf die Bundesländer insgesamt) und wettbewerbliche Instrumente wurden – in den einzelnen Ländern und Regionen unterschiedlich – zur Projektauswahl eingesetzt. Das waren die Kernelemente dieses Entwicklungspfades Mitte der 2000er Jahre.

Ein zentraler Impuls, die europäischen Mittel stärker als bisher auf Kernprioritäten zu konzentrieren, ging von dem Barca-Report (Barca 2009) aus. Bei diesem Report handelt es sich um einen im April 2009 veröffentlichten grundsätzlichen Bericht über die zukünftige Ausrichtung der europäischen Kohäsionspolitik. Neben umfangreichen Überlegungen zur Governance-Struktur der Strukturpolitik stehen das Plädoyer für eine stärker regional fokussierte und implementierte Strukturpolitik (place-based approach) und die Konzentration auf Kernkompetenzen im Mittelpunkt. Auf deren Entwicklung sollen nach diesem Report mehr als die Hälfte der bisherigen Mittel für Kohäsionspolitik entfallen.

Drei Gründe liegen dem Vorschlag für eine Konzentration auf Kernprioritäten zugrunde: Erstens wird erhofft, durch eine große Zahl breit über Europa gestreuter Interventionen in ausgewählten Themenfeldern eine kritische Masse von Aktivitäten anzustoßen, die einen über die einzelnen Projekte deutlich hinausgehenden Innovationsschub bewirken. Zweitens soll dadurch eine öffentliche und politische Aufmerksamkeit erreicht werden, die Engagement und Ressourcen in diesen Themenfeldern weiter mobilisiert. Drittens wird erwartet, dass in einigen zentralen Themenfeldern die Kommission in der Lage sein wird, die fachlichen Kompetenzen aufzubauen, um eine strategische Führungsrolle bei der Umsetzung dieser Themen einzunehmen (Barca 2009, Kap. 4).

Da die Diskussion um die künftig europäische Politik mittlerweile weit über die Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik hinausreicht, ist der Barca-Report in den Hintergrund der Diskussion geraten. Allerdings sind hier zwei Kernpunkte erkennbar, die sich auch in den anderen Diskussionslinien um künftig europäische Politik wiederfinden. Dies sind die ausgeführte Konzentration auf zentrale Themenfelder und die stärkere Berücksichtigung von Aspekten der sozialen Gerechtigkeit, die sich in der Strategie Euro 2020 wiederfinden.

„Europa 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ ist für diese Dekade das Rahmenkonzept für die europäische Politik und ist an die Stelle der Lissabon Strategie getreten. Das Konzept Europa 2020 nimmt einige bereits bei der Weiterentwicklung der Lissabon Strategie erkennbare Elemente konsequent auf (soziale und ökologische Aspekte) und erweitert sie zu einem Zieldreieck, das einem umfassenden Verständnis von Nachhaltigkeit (wirtschaftlich, sozial, ökologisch) entspricht. Dies wird an den drei Wachstumsthemen deutlich:

Intelligentes Wachstum zielt auf die Entwicklung einer auf Wissen und Innovationen gestützten Wirtschaft und wird von drei Leitinitiativen getragen: Die Leitinitiative „Innovationsunion“ zielt auf die Vollendung des europäischen Forschungsraums, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Innovation, die Einführung von Innovationspartnerschaften zwischen der EU und den nationalen Ebenen, die Weiterentwicklung der Innovationsförderinstrumente der EU

(worunter auch die Strukturfonds fallen) sowie die an Gedanken wie Triple Helix und Entrepreneurship ausgerichtete Förderung von Wissenspartnerschaften. Die Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ hat zum Ziel die Leistung und internationale Attraktivität der höheren Bildungseinrichtungen Europas sowie die Qualität der Bildung insgesamt zu steigern und die Mobilität von Studierenden und Auszubildenden zu fördern. Die Leitinitiative „Eine digitale Agenda für Europa“ zielt darauf ab, die informationstechnischen Infrastrukturen so weit auszubauen, dass sie flächendeckend verfügbar sind und damit die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenziale eines „digitalen Binnenmarktes“ voll ausschöpfen helfen.

Nachhaltiges Wachstum zielt auf die Förderung einer ressourceneffizienteren, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft ab und wird durch zwei Leitinitiativen konkretisiert: Die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ hat die Unterstützung des Übergangs zu einer emissionsarmen und ressourceneffizienten Wirtschaft zum Ziel. Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch sollen entkoppelt und die CO<sub>2</sub> Emissionen reduziert werden. Die Leitinitiative „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ stellt ein Rahmenkonzept in Aussicht, das ein differenziertes, den einzelnen Branchen gerecht werdendes Instrumentarium zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. der Nutzung der Chancen der Globalisierung und der ökologischen Wirtschaft enthält.

Integratives Wachstum schließlich zielt auf eine Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt und wird ebenfalls durch zwei Leitinitiativen konkretisiert. Die Leitinitiative „Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ soll die Voraussetzungen für eine Modernisierung der Arbeitsmärkte schaffen. Die Leitinitiative „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“ zielt auf die Gewährleistung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts.

Schließlich ist festzuhalten, dass es sich auf den ersten Blick um programmatische Aussagen handelt, deren Umsetzung in Instrumente noch aussteht. Bei genauerem Hinsehen ist aber erkennbar, dass diese Gedanken bereits heute beginnen die Politik der EU zu bestimmen. Die Kerngedanken von Europa 2020 finden sich etwa in dem Bericht „Regionen 2020“ oder in den konkreten Projektausschreibungen des 7. Forschungsrahmenprogramms. Nicht zuletzt werden diese Ziele durch weitere strategische Ausrichtungen vertieft, wobei die Smart Specialisation Strategie eine zentrale Rolle einnimmt.

### Smart Specialisation als Kern einer neu ausgerichteten Innovationsstrategie

Die Smart Specialisation Strategie basiert auf den Arbeiten der „Knowledge for Growth expert group“ und wurde 2009 zur Diskussion gestellt (zur Entstehung der Strategie vgl. vor allem McCann/Ortega-Argilés 2011). Ausgangspunkt bildete die anhaltende Kluft in der Umsetzung von Innovationen, vor allem aus dem IT-Bereich, zwischen Europa und den USA. Daraus resultierte die Zielsetzung, innovationspolitische Strategien von der wissenschaftlichen Seite

der Grundlagenforschung stärker hin zur Diffusion und Vermarktung in den Anwenderbranchen auszurichten.

Nimmt man die von McCann/Ortega-Argiles (2011) herausgearbeiteten Grundgedanken und die Ausführungen im Smart Specialisation Guide (Foray et al. 2012) als Grundlage, so lassen sich folgende Kernelemente dieser Strategie benennen:

- Es handelt sich um eine Diffusionsstrategie, insbesondere um die Diffusion von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in die breite sektorale wirtschaftliche Umsetzung.
- Weil es um die Umsetzung geht, stehen Spill-Over zwischen den Sektoren, also den technologischen Basissektoren wie IKT oder auch Nanotechnologie einerseits, Anwenderbranchen wie Automobilindustrie, Maschinenbau, Textilindustrie usw. andererseits, im Mittelpunkt des Interesses.
- Derartige Spill-Over lassen sich sowohl sektoral wie auch regional organisieren, und letztlich fiel die Entscheidung für eine regionale Umsetzungsstrategie, wobei konsequent den oben dargestellten Empfehlungen des Barca-Berichts gefolgt wurde.
- Dieser Transfer von der sektoralen zur regionalen Ebene (siehe auch Del Castillo et al. 2011, Wintjes/Hollanders 2011, Bonaccorsi et al. 2009) impliziert auch, dass eine Unterscheidung zwischen in technologischer Hinsicht führenden und folgenden (oder nachhinkenden) Regionen eingeführt wird, eine Unterscheidung, die für stark föderalistisch bzw. dezentral strukturierte Innovationssysteme sicher diskussionswürdig ist.
- Die Umsetzung der Strategie in den einzelnen Regionen in Form einer regionalen Smart Specialisation Strategie soll in erster Linie durch die Akteure der Triple-Helix erfolgen (also durch Akteure aus Unternehmen, Wissenschaft und dem öffentlichen Sektor). Zugespißt wird gehofft, dass es gelingt, das Schumpetersche unternehmerische Entdeckungsverfahren in einen regionalen innovationstrategischen Priorisierungsprozess zu transformieren.
- Als Ergebnis sollen sich bottom-up Konturen einer regionalen Arbeitsteilung ergeben, die die realen Stärken und Potenziale der einzelnen Regionen widerspiegeln.
- Es entspricht dem erweiterten Innovationsbegriff, dass auch die regionale Kompetenzbasis eine wichtige Rolle bei der Konzipierung der regionalen Smart Specialisation Strategie einnehmen soll, dass also Ausbildung und Fachkräfteentwicklung integraler Bestandteil dieser Strategie sind.

Im Smart Specialisation Guide (Foray et al. 2012) finden sich diese Überlegungen dann wie folgt formuliert:

- "National/regional research and innovation strategies for smart specialisation (RIS3) are integrated, place-based economic transformation agendas that do five important things:
- They focus policy support and investments on key national/regional priorities, challenges and need for knowledge-based development including ICT-related measures;
- They build on each country's/region's strengths, competitive advantages and potential for excellence;
- They support technological as well as practice-based innovation and aim to stimulate private sector investment;
- They get stakeholders fully involved and encourage innovation and experimentation;
- They are evidence-based and include sound monitoring and evaluation systems."

Während der Clusteransatz in seinen Ursprüngen durchaus auf wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen beruhte (vgl. vor allem Porter 1990), handelt es sich bei der Smart Specialisation Strategy um einen strategischen Ansatz, der seine politische Plausibilität vor allem aus der Kritik an der Umsetzung der Clusterpolitik zieht. So führt De Dominicis (2012) folgende Kritikpunkte an:

- Den meisten regionalen Clusterinitiativen fehlt eine überregionale und internationale Perspektive,
- ein großer Teil der Clusterinitiativen hat wenig Bezug zu den realen regionalen ökonomischen Strukturen,
- der diesen Initiativen implizite Innovationsbegriff ist wissenschaftlich-technisch verengt,
- viele Initiativen folgen dem Vorbild erfolgreicher Regionen und versuchen, deren Strategie zu kopieren.

Diese Kritikpunkte dürften einer kritischen Analyse der bisherigen Praxis von Clusterpolitik und den daraus resultierenden Clusterinitiativen kaum widersprechen. Übersehen wird dabei oft, dass diese Probleme Konsequenz der politischen Logik einer auf Cluster bezogenen Strategie sind (vgl. Rehfeld/Terstriep 2012), genau dieser Aspekt aber bei der Konzipierung der Smart Specialisation Strategy nicht problematisiert wird.

Dennoch, keine in das europäische strukturpolitische Mehrebenensystem einbezogene Region wird sich der Auseinandersetzung mit der Smart Specialisation Strategie in den kommenden Jahren entziehen können, da es gelungen ist, sie innerhalb kürzester Zeit fest in der europäischen strukturpolitischen Programmatik zu verankern:

- sie ist wesentlicher Bestandteil der Leitinitiative „Innovationsunion“,
- sie ist ein Schlüsselkonzept der EFRE-Politik, da jede Region mit dem operationellen Programm eine Smart Specialisation Strategie als ex-ante Kondition vorlegen muss,

- es ist zu vermuten, dass sie in den kommenden Forschungsstrategien (Horizon 2020) und auch in Programmen wie das neu zu verankernde Regions of Knowledge eine Schlüsselrolle einnehmen wird, und
- eine entsprechende Plattform wurde etabliert (S3 PLATFORM) und wirkt als zentrale Drehscheibe für Informationen über die Strategie wie auch für Regionen, die ihre Strategie zertifizieren lassen wollen.

Es geht an dieser Stelle nicht darum zu fragen, wie sinnvoll oder realistisch die Smart Specialisation Strategie ist. Zu diskutieren wäre, wie realistisch das regionale, dem Schumpeterschen Entdeckungsverfahren verpflichtete Governancemodell ist. Zu fragen ist, ob es wirklich für alle Regionen sinnvoll ist, an den bisherigen Stärken und Pfaden anzuknüpfen oder ob nicht doch regionale Brüche notwendig sind. Auch die Unterscheidung zwischen innovationspolitisch führenden und nachfolgenden Regionen wird der räumlichen Arbeitsteilung in einem föderalistischen System wie Deutschland nicht gerecht. Besonders zu klären wäre, wie weit eine Priorisierung oder gar Formierung auf regionaler Ebene sinnvoll ist, denn es wird immer eine Unsicherheit über zukünftige wirtschaftliche Entwicklungen und damit die Gefahr der Fehlentscheidung geben.

Diese Fragen lassen sich empirisch momentan nicht beantworten, da die Umsetzung von Smart Specialisation Strategien bestenfalls in der Anfangsphase ist. Die auf der S3 PLATTFORM (2012) präsentierten Regionen mit einer erfolversprechenden Smart Specialisation Strategie jedenfalls lassen ein breites Spektrum der Auslegung erkennen, und dies deutet eher auf einen pragmatischen Umgang mit den neuen Anforderungen hin.

Für diesen pragmatischen Umgang spricht auch, dass sich neben der Smart Specialisation Strategie weitere Elemente einer Neuausrichtung der Innovationspolitik in Europa finden, wobei hier die Diskussion um soziale Innovation angeführt werden soll, die in engem Zusammenhang mit dem Aspekt des integrativen Wachstums der Strategie Europa 2020 gesehen werden kann.

### Soziale Innovationen – neue Innovationsstrategie oder sozialpolitische Ergänzung?

Im Mittelpunkt steht die Überlegung, dass für eine effektive Bewältigung der großen Herausforderungen des nächsten Jahrzehnts, wie etwa die Anpassung an den Klimawandel, die alternde Gesellschaft, die Belastung der Gesundheitssysteme, Arbeitslosigkeit, Migration, Chancengleichheit in den Ausbildungssystemen etc., ein breiteres Innovationsverständnis nötig ist.

So sind sämtliche Herausforderungen eng mit sozialen Dimensionen verknüpft (vgl. BEPA 2011), die außerhalb der Reichweite von technologischen Innovationen liegen. Aus diesem Grund ist seit einiger Zeit das Stichwort „soziale Innovation“ vermehrt in den EU-Dokumenten zu finden und es ist anzunehmen, dass ihr Stellenwert in den kommenden Jahren steigen wird und ein zentraler Teil der Strukturfonds, insbesondere des europäischen Sozialfonds ESF sein wird. Aber auch hier gilt: das Konzept ist bisher eher strategisch als wissenschaftlich fundiert,

bei genauerem Hinsehen verschwinden die Konturen. Zwei Aspekte scheinen fix: Zum einen wird angenommen, dass mit sozialen Innovationen ein gesellschaftlicher Nutzen verbunden ist, der viel mehr über soziale Prozesse als über technologische Entwicklungen erreicht wird. Technologische Errungenschaften, wie etwa das Internet, können dabei eine unterstützende Rolle spielen, sind jedoch nicht zwangsläufig Bestandteil sozialer Innovationen.

Zum anderen geht es um eine effektivere Nutzung der kreativen Ressourcen innerhalb der Gesellschaft. In diesem Kontext wird soziale Innovation als ein Instrument oder Hebel verstanden, die in der Gesellschaft vorhandenen Potenziale besser zu erschließen. Soziale Innovation bezieht sich dabei auf den Innovationsprozess selbst, auf die damit verbundenen Treiber und Hemmnisse, auf die Rahmenbedingungen für soziale Innovationen und die Übertragbarkeit von sozialen Innovationen.

Es wird deutlich, dass es sich bei sozialen Innovationen bisher mehr um einen Leitgedanken als um ein ausgereiftes Konzept handelt. Allerdings wird mit diesem Leitgedanken der Tatsache Rechnung getragen, dass Europa zwar in wissenschaftlich-technischer Hinsicht eine starke Wettbewerbsposition einnimmt, dass aber die Umsetzung in neue Produkte und Dienstleistungen noch immer eine zentrale, wenn nicht die entscheidende Schwäche ist, und genau hier findet sich die Schnittstelle zwischen der Smart Specialisation Strategie und den sozialen Innovationen.

Diese neuen strategischen Ansätze werden hier als Impulse zur Reflexion der bisherigen strategischen Ausrichtungen auf den anderen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems interpretiert und es wird zu diskutieren sein, inwieweit diese in die bestehenden Pfade eingebunden werden (können) oder sich ein Druck in Richtung Pfadwandel ergibt.

### Die Region als Experimentierfeld - Umsetzungsstrategien und Gestaltungsspielraum

Momentan (Winter 2012/13) steht die Erarbeitung der Smart Specialisation Strategie als Basis für die EFRE-Programme in Bund und Ländern noch aus, so dass an dieser Stelle lediglich Plausibilitätsüberlegungen formuliert werden können. Beginnen wir mit der Bundesebene, so lassen sich zwei Ausgangspunkte festhalten: eine regionale Strukturpolitik, die dem Wohlfahrtsstaatprinzip verpflichtet und auf Ausgleich ausgerichtet ist, und eine an technischen Innovationen orientierte Forschungs- und Technologiepolitik, die auf die Leitbranchen des deutschen Produktions- und Innovationssystems bezogen ist.

Bezogen auf die regionale Strukturpolitik lassen sich in Folge der Einbettung in das europäische Mehrebenensystem in den vergangenen Jahren zwei Brüche erkennen, die dazu geführt haben, dass die Grenzen zwischen dieser regionalen Strukturpolitik und Forschungs- und Technologiepolitik fließend geworden sind.

Anfang der 1990er Jahre ist das bis dahin in Deutschland dominierende, lange Zeit aufgrund der Einbettung in eine Bund und Länder verbindende Politikverflechtung als reformunfähig

geltende zentrale Instrument der regionalen Strukturpolitik (Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, GRW) unter erheblichen Anpassungs- und Reformdruck geraten (Voelzkow/Hoppe 1996). Setzte die GRW vor allem auf die Umverteilung investiven Kapitals in strukturschwachen Regionen und den Aufbau einer wirtschaftsnahen Infrastruktur, so boten die Maßnahmen der europäischen Strukturpolitik ein wesentlich breiteres Spektrum auf Innovation und Restrukturierung bezogener Instrumente, die den veränderten globalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eher angemessen schienen als die Förderung des gesamtwirtschaftlich rückläufigen investiven Kapitals. Es ist weniger der sukzessive Einbezug derartiger Maßnahmen in das Förderspektrum der Gemeinschaftsaufgabe, als vielmehr die kontinuierliche Ausweitung der europäischen Fördermittel bei gleichzeitig rückläufigen GRW-Mitteln, die die Verschiebungen in diesem Politikfeld bestimmten.

Mitte der 2000er Jahre wurde durch die oben beschriebene Ausrichtung der europäischen Strukturpolitik auf die Lissabon Ziele die Weiterentwicklung hin zu einer Wachstums- und Innovationspolitik konsequent vollzogen.

Von daher stellt sich die Frage, wie die jüngste Neuausrichtung der europäischen Strukturpolitik auf Smart Specialisation die regionale Strukturpolitik und Forschungs- und Entwicklungspolitik beeinflusst. Dabei ist davon auszugehen, dass die deutsche Forschungs- und Entwicklungspolitik eine deutlich größere Kontinuität aufweist als die regionale Strukturpolitik.

So argumentieren Polt et al. (2010) in ihrer Analyse des deutschen Innovationssystems, dass dieses ein hohes Maß an Stabilität aufweist. „Seine wesentlichen Strukturen wie der hohe Anteil institutioneller Finanzierung, die lange Geschichte kollaborativer Programme sowie der Fokus auf die Förderung bestimmter Technologiefelder hat sich in den vergangenen Jahrzehnten kaum geändert.“ Die High-Tech-Strategie wird in dieser Tradition gesehen, allerdings wird auch bemängelt, dass die Chance einer Schwerpunktsetzung und Koordination versäumt wurde.

Es spricht allerdings einiges dafür, dass die auf Verbindung von Spitzentechnologien und anwendungsorientierten Leitbranchen abzielende Forschungs- und Technologiepolitik in ihren Grundzügen mit der europäischen Smart Specialisation Strategie kompatibel ist. Offen ist dabei zum einen, inwieweit die deutsche Innovationsstrategie den europäischen Schwerpunktsetzungen auf gesellschaftliche Ziele bzw. Herausforderungen folgt. Zum anderen ist offen, inwieweit sich die Überlegungen in Richtung eines erweiterten Innovationsbegriffs, sei es durch die oben dargestellte Ausrichtung auf soziale Innovation, sei es durch eine stärkere Förderung von Innovationen in Branchen mit mittlerem oder geringem Technologiegehalt (vgl. Som et al. 2011), durchsetzen werden.

Vor dem Hintergrund der föderalistischen Kompetenzverteilung in der Strukturpolitik ist zu vermuten, dass sich derartige Pfadveränderungen am ehesten in einzelnen Bundesländern ergeben. Die drei im deutschen strukturpolitischen Diskurs führenden Länder (NRW, Bayern,

Baden-Württemberg) haben in den letzten Jahren den Clusteransatz zu dem strategischen Instrument ihrer Struktur- und Innovationspolitik gemacht (vgl. Kiese 2012), und sie haben damit die Verknüpfung dieser beiden Politikfelder deutlich stärker vorangetrieben als auf Bundesebene. Allerdings hat dabei eine Verschiebung des ausgleichsorientierten regionalen Ansatzes zugunsten eines landesweiten sektoralen Ansatzes (Wertschöpfungsketten, Leitmärkte, Landescluster, Technologiefelder, die Terminologie variiert und diffundiert) stattgefunden.

Diese Verschiebung hat einen weitreichenden Wandel der Implementationsstrukturen zur Folge gehabt (regionale Cluster und Landescluster), der nicht ohne weiteres neu gestaltet werden kann. Die Cluster werden weiterhin Basis auch einer der Smart Specialisation verpflichteten Innovationsstrategie bleiben, was auch in Einklang mit den oben skizzierten Grundideen dieser Strategie steht. Neue Impulse werden vermutlich eher von der neuen, in ihrer Dimension bisher noch nicht erkennbaren thematischen Ausrichtung an Klima- und Effizienzzielen resultieren. Hier bietet lokale und regionale Wirtschaftsförderung ein Experimentierfeld, das bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist, und aus dem bereits in den vergangenen Jahren wesentliche Impulse zu einer Neuausrichtung der Strukturpolitik hervorgegangen sind. Angesichts der wachsenden sozialen Probleme nicht nur in den südeuropäischen Ländern wird die große Herausforderung darin bestehen, Innovationspolitik nicht nur effektiv und effizient weiter zu entwickeln. Sie muss auch ihren Beitrag dazu leisten, dass alle Menschen eine Chance haben, aktiv am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.

Eine erweiterte Fassung dieses Beitrags erscheint im Sommer 2013 in dem von Rasmus Beck et al. herausgegebenen Band „Zukunft der Wirtschaftsförderung“. Eine tiefere Analyse der politischen Aspekte von Clusterpolitik ist erschienen in: Rehfeld/Terstriep: Socio-cultural dynamics in spatial policy: explaining the on-going success of cluster politics. In: Cooke, Philip (ed.): Re-framing regional development: evolution, innovation and transition. London 2012: Routledge, p. 274-294. Alle Information zur Smart Specialisation Strategy (Handbuch, wissenschaftliche Beiträge, Beispiele bereits zertifizierter Regionen) finden sich unter <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/de>

## Literatur

- Barca, F. (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca. Brüssel.
- Benz, A. et al. (2000): Regionalisation. Stockholm( SIR).
- Benz, A. et al. (ed.) (2007): Handbuch Governance. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften).
- BEPA (2011): Bureau of European Policy Adviser Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications\\_pdf/social\\_innovation.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf)
- Boltanski, L./ Chiapello, È. (2003): Der neue Geist des Kapitalismus. Konstanz (Edition discours, 38).

- Bonaccorsi, A. et al. (2009): The Question of R&D specialization. Perspectives and policy implications. JRC Scientific and Technical Reports. EUR 23834.
- Camagni, R. (1991): Local "milieu", uncertainty, and innovation networks: towards a dynamic theory of economic space. In: ders. (Hg.): Innovation networks: spatial perspectives. London/New York: 121-144.
- Castells, M. (1996): The rise of the network society. Malden Mass (Blackwell)
- De Dominicis, L. (2012): smart specialization and regional opportunities. Presentation 2<sup>nd</sup> Annual Conference INTERREG IVC Mini-Programme "Brain Flow" Arnhem, 6<sup>th</sup> November 2012
- Del Castillo, J. et al. (2011): Converting Smart Specialisation into a Regional Strategy. INFYDE Working Paper Year 1, Vol. 2, No. 1.
- ERRIN (2012): Integrating cluster policies within the future EU programmes. [www.ECA-Tactis.eu](http://www.ECA-Tactis.eu)
- Foray et al. (2012): Guide to Research and Innovation Strategies for smart Specialisation. EU Regional Policy.
- Franck, G. 2007: Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf. München, dtv.
- Hooghe, L. et al. (2010): The Rise of Regional Authority. A comparative study of 42 democracies (1950-2006). London Routledge.
- Hooghe, L./Marks, G. (2001): Multi-level Governance and European Integration. Lanham/Maryland (Rowman & Littlefield).
- Kiese, M. (2012): Regionale Clusterpolitik in Deutschland. Marburg. Metropolis.
- Lagendijk, A. (2012): Smart specialization strategies: how can it benefit the Brainflow regions. Präsentation im Rahmen des Brainflow Thematic Exchange of Experience Meeting, Arnheim, Nov. 2012 [http://www.brain-flow.eu/export/sites/brainflow/downloads/AC.TEEM.2012\\_Arnheim/05-11\\_Smart-specialisation\\_Lagendijk.pdf](http://www.brain-flow.eu/export/sites/brainflow/downloads/AC.TEEM.2012_Arnheim/05-11_Smart-specialisation_Lagendijk.pdf)
- Marks, G./ Hooghe, L. (1996): "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance". *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No. 3, 341-378
- McCann, P./Ortega-Agiles, R. (2011): Smart Specialisation, Regional Growth and applications to EU Cohesion Policy. Economic Geography Working Paper. University of Groningen.
- Piore, M./Sabel, C. (1984): The Second Industrial Divide. New York.
- Polt, W. et al. (2010): Das deutsche Forschungs- und Innovationssystem. Ein internationaler Systemvergleich zur Rolle von Wissenschaft, Interaktionen und Governance für die technologische Leistungsfähigkeit. Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 11-2010. Wien, Brighton/Amsterdam, Mannheim, Oktober 2009. [http://www.e-fi.de/fileadmin/Studien/Studien\\_2010/11\\_2010\\_Ful\\_System.pdf](http://www.e-fi.de/fileadmin/Studien/Studien_2010/11_2010_Ful_System.pdf)
- Porter, M. (1990): The competitive advantage of nations. New York. Free Press.
- Rehfeld, D. (1999): Produktionscluster. München und Mering. (Hampp).
- Rehfeld, D./Terstriep, J. (2012): Socio-cultural Dynamics in Spatial Policy – Explaining the on-going Success of Cluster Politics. In: Cooke, P. (Hg.): Reframing Regional Development. London: Routledge
- Som, O. et al. (2011): Zukunftspotenziale und Strategien nichtforschungsintensiver Industrie in Deutschland – Auswirkungen auf Wettbewerb und Beschäftigung. TAB Arbeitsbericht 140. Berlin.
- Tömmel, I. (Hg.) (2007): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Voelzkow, H./Hoppe, A. (1996): „Druck von oben und von unten“. Zu Reformansätzen der deutschen Regionalpolitik als Reaktion auf Implementationsprobleme in den neuen Bundesländern. In: H. Heinelt (Hg.): Politiknetzwerke in der europäischen Struktur fondsförderung. Opladen: 108-130.

Wintjes, R./Hollanders, H. (2011): Innovation pathways and policy challenges at the regional level: smart specialisation. UNU-Merit Working Paper Series 2011-027.

**Autor:**

[PD Dr. Dieter Rehfeld](#) ist Leiter des Forschungsschwerpunktes  
Innovation, Raum und Kultur am Institut Arbeit und Technik

Kontakt: [rehfeld@iat.eu](mailto:rehfeld@iat.eu)

**Forschung Aktuell**

ISSN 1866 – 0835

Institut Arbeit und Technik der Westfälischen Hochschule  
Gelsenkirchen, Bocholt, Recklinghausen

Redaktionsschluss: 02.04.2013

[http://www.iat.eu/index.php?article\\_id=91&clang=0](http://www.iat.eu/index.php?article_id=91&clang=0)

**Redaktion**

Claudia Braczko

Tel.: 0209 - 1707 176

Fax: 0209 - 1707 110

E-Mail: [braczko@iat.eu](mailto:braczko@iat.eu)

Institut Arbeit und Technik

Munscheidstr. 14

45886 Gelsenkirchen

IAT im Internet: <http://www.iat.eu>