

Institut Arbeit und Technik

im Wissenschaftszentrum
Nordrhein-Westfalen

Jahrbuch 2005

Inhaltsverzeichnis

Franz Lehner

„Alte“ und „neue“ Industrie 8

Gerhard Bosch und Thorsten Kalina

Entwicklung und Struktur der
Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland 29

Gerhard Bosch und Jürgen Nordhause-Janz

Arbeitsmarkt NRW: Entwicklungen und
Herausforderungen..... 47

Renate Büttner, Martin Brussig und Walter Weiß

Die Deutschen gehen wieder später in Rente -
arbeiten sie auch länger? 65

Stephan von Bandemer und Michael R. Hübner

Gesundheitsreform, Versorgungsqualität und
Kostenentwicklung: Das Beispiel Implantierbarer
Cardioverter Defibrillatoren..... 77

Michael Cirkel

Fit for age – Die Nachfrage Älterer als
Wirtschaftsfaktor im Freizeitsport..... 94

Lars Czommer und Oliver Schweer

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in
ARGEn - oder im Argen? 117

Karin Esch und Sybille Stöbe-Blossey

Arbeitsmarkt und Kinderbetreuung – Anforderungen
an die Neustrukturierung eines
Dienstleistungsangebots 133

Dagmar Grote Westrick, Josef Muth und Dieter Rehfeld

Clustermanagement im europäischen Vergleich 153

Thomas Haipeter und Gabi Schilling

Tarifbindung und Organisationsentwicklung: OT-
Verbände als Organisationsstrategie der
metallindustriellen Arbeitgeberverbände 169

Bettina Hieming, Karen Jaehrling und Achim Vanselow

Personalarbeit bei einfachen Dienstleistungen – (k)ein
Problem? 185

Dirk Langer

Vernetztes Weiterbildungsmarketing – neue Chancen
für Volkshochschulen in der beruflichen
Weiterbildung? 204

Dieter Rehfeld

Perspektiven der Strukturpolitik nach 2006 220

Dorothea Voss-Dahm

Verdrängen Minijobs „normale“ Beschäftigung? 232

Claudia Braczko

Öffentlichkeitsarbeit im elektronischen Zeitalter 247

Jochen Bleckmann

Organisation, Personal und Haushalt..... 257

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts Arbeit
und Technik 260

Ahmad Anagreh und Melanie Wolf

Veranstaltungen 01.08.2004 - 30.06.2005 263

Britta Reussing und Karin Weishaupt

Veröffentlichungen aus dem IAT vom 01.08.2004 bis
zum 30.06.2005..... 271

Dieter Rehfeld

Perspektiven der Strukturpolitik nach 2006

1 Ausgangslage

„Wird es auch noch nach 2006 Geld von der Europäischen Union für die strukturschwachen Regionen in Nordrhein-Westfalen geben?“ war im Frühjahr 2005 eine immer wieder gestellte Frage. Mit dem Beitritt der neuen, in ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft und ihrer infrastrukturellen Ausstattung weit hinter dem europäischen Durchschnitt zurückliegenden Mitgliedsstaaten Mittel- und Südosteuropas wird der strukturelle Handlungsbedarf erheblich erweitert, ohne dass eine entsprechende Aufstockung der finanziellen Mittel zu erwarten ist.

Damit ist ein grundlegendes Problem heutiger Strukturpolitik angesprochen: Angesichts anhaltender Wachstumsschwäche nehmen die Regionen mit strukturellen Problemen zu, gleichzeitig wird angesichts sinkender Steuereinnahmen der strukturelle Verteilungsspielraum zunehmend geringer.

Für Europa und für Deutschland ist diese Problematik neu. In den 1960er und 1970er Jahren hatte es Strukturpolitik einfach: Angesichts hoher Wachstumsraten konnten Investitionen aus den ohnehin an ihre Grenzen stoßenden wirtschaftlichen Zentren in die Randgebiete umgelenkt werden. Investitionszuschüsse und die Unterstützung einer wirtschaftsnahen Infrastruktur waren die zentralen Instrumente einer solchen, wirtschaftlichen Wachstum und regionalen Ausgleich durchaus vereinbarenden Strukturpolitik.

Mit dem rückläufigen Wachstum der 1980er und 1990er Jahre hat sich die Situation verändert und vor allem die europäische Strukturpolitik hat hierauf neue Antworten und Instrumente angeregt. Wenn gesamtwirtschaftlich Investitionen nicht mehr ausreichend verfügbar sind, um auch nur den meisten Regionen ausreichende Wachstumsimpulse zu liefern, dann muss es künftig darum gehen, eben auch in den strukturschwachen Regionen das Wachstumspotenzial zu mobilisieren. Die Konsequenz war eine Orientierung auf die endogenen Potenziale und

damit eine räumlich und instrumentell umfangreiche Ausdifferenzierung der Strukturpolitik.

Eine wirkliche Evaluierung dieser Strukturpolitik der Förderung endogener Potenziale steht noch aus. Sicher ist, dass mit dieser Ausdifferenzierung des Instrumentariums erhebliche Impulse für eine Modernisierung der Strukturpolitik auf allen politischen Ebenen gegeben wurden. Sicher ist auch, dass dieses Konzept aber gerade wegen seiner Ausdifferenzierung immer mehr zu einer Gießkanne wurde, deren Grenzen unter den eingangs genannten veränderten Rahmenbedingungen deutlich sind: Wenn weniger oder nur gleich bleibende finanzielle Mittel auf immer mehr Regionen verteilt werden, dann wird die Gefahr des Versicherns immer größer, und in der Strukturpolitik ist diese Situation mittlerweile erreicht.

Die Konsequenz aus dieser Situation ist, dass es nicht nur um die Frage geht, ob es weiterhin Geld für eine europäische Strukturpolitik in NRW gibt. Dies scheint mittlerweile sicher, auch wenn das Volumen noch offen ist. Wichtiger ist aber die Frage, wie angesichts knapper werdender Mittel die künftige strategische Ausrichtung der Strukturpolitik aussehen soll.

Idealtypisch bestehen die Alternativen darin, sich entweder auf die wirklich schwächsten Regionen zu konzentrieren oder zunächst die Wachstumsfelder unabhängig von der regionalen Problemlage zu stärken. Eine Konzentration auf die Regionen mit den größten Problemen hieße eine weitere räumliche Konzentration der Mittel: Strukturpolitik würde damit zu einer umfassenden Modernisierungspolitik in ausgewählten strukturschwachen Regionen. Eine Konzentration auf Wachstumsfelder hieße, gesamtwirtschaftlichen Wachstumspriorität einzuräumen, mit der Hoffnung, durch dieses Wachstum den gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraum so zu erweitern, dass mittel- und langfristig auch die strukturschwachen Regionen über „Spill-over-Effekte“ und/oder Transferzahlungen davon profitieren werden.

Momentan laufen alle politischen Überlegungen darauf hinaus, eine stärkere wachstumspolitische Ausrichtung der Strukturpolitik umzusetzen. Die folgenden Überlegungen zielen darauf ab, die strategischen und instrumentellen Konsequenzen für die Strukturpolitik zu diskutieren. Zu diesem Zweck wird zunächst ein genauerer Blick auf die

wachstumspolitischen Ansätze in der Strukturpolitik geworfen. Daran anschließend wird die Neuausrichtung der europäischen Strukturpolitik betrachtet, da hiermit zentrale Rahmenbedingungen für die Umsetzung in den Regionen gesetzt werden. Wie diese Umsetzung aussehen könnte, wird abschließend skizziert.

2 Wachstumspolitische Strategien in der Strukturpolitik

Eine stärkere Wachstumsorientierung findet sich seit einigen Jahren in einer größeren Zahl von raumrelevanten Programmen. Die Europäische Union setzt zunehmend auf „Metropolregionen“, die Bundesregierung konzentriert ihre Förderung in den neuen Bundesländern immer stärker auf „Wachstumskerne“, Landesregierungen setzen auf „Cluster“ oder „Kompetenzfelder“. In der Strukturpolitik wird diese Wachstumsorientierung - nicht nur in Deutschland, sondern weltweit - unter dem Stichwort „Clusterbildung“ umgesetzt. Allerdings hatte der weltweite Erfolg des Clusterkonzepts auch seinen Preis: Das Konzept ist mittlerweile so breit und unterschiedlich interpretiert worden, dass sein ursprünglicher Kern kaum noch erkennbar ist.

Von daher ist es sinnvoll, sich noch einmal die Grundgedanken des Clusteransatzes vor Augen zu führen. Bei einem Cluster handelt es sich um eine regionale (gelegentlich auch lokale) Konzentration von Funktionen einer Wertschöpfungskette, d. h. es ist ein regionaler wie auch ein sektoraler oder technologischer Bezug vorhanden.

Aus der Vernetzung der Elemente eines Clusters vor Ort sind positive Effekte zu erwarten, die sich in verschiedenen Dimensionen wirtschaftlich und gesellschaftlich zeigen können (positive Beschäftigtenentwicklung, Kompetenzentwicklung, Unternehmensgründungen, Diversifizierung der wirtschaftlichen Struktur, Berücksichtigung gesellschaftlicher Zielsetzungen usw.)

Voraussetzung für diese positiven, im idealen Fall sich selbst verstärkenden Effekte sind ein Mindestmaß an Dichte (Konzentration vor Ort) und eine kritische Masse von konkurrierenden und komplementären Unternehmen bzw. entsprechenden Einrichtungen.

Die Clusterbildung bzw. –vernetzung bietet für die Regionen eine Perspektive, sich mit qualitativen Vorteilen/Kompetenzen im globalen Kontext zu positionieren, um somit einen ruinösen Kosten- bzw. Rationalisierungswettbewerb zu vermeiden.

Diese Effekte stellen sich nicht zwangsläufig von selbst ein, sondern in der Regel ist es notwendig, eine regionale Vernetzung aktiv zu initiieren und längerfristig zu unterstützen.

Unabhängig von den Varianten des Clusterkonzeptes ist an diesem Grundverständnis zunächst wichtig, dass es sich bei Clustern um Konzentrationen innerhalb einer Produktionskette handelt. Cluster sind also nicht flächendeckend und sie sind – vor allem bei neuen, Technologiebasierten Wertschöpfungsketten – vor allem in den wirtschaftlichen Zentren zu finden. Und kommt der Clusteransatz in Konflikt mit dem bisher gängigen strukturpolitischen Konzept, das in erster Linie auf Ausgleich zwischen den Regionen ausgerichtet ist.

Um Missverständnisse zu vermeiden: Eine Vernetzung oder strategische Kooperation kann auch jenseits von Clustern sinnvoll sein, um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu stärken und deren regionale Bindung zu intensivieren. Die Orientierung an qualitativen Wettbewerbsfaktoren dürfte für die meisten Unternehmen und Regionen entscheidend für ihre nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit sein. Beides kann aber solange nicht als Cluster angesehen werden, solange die Dichte und die kritische Masse nicht vorhanden sind.

Strukturpolitisch besteht also die zentrale Herausforderung darin, Clusterbildung zu unterstützen – Cluster können nicht aus dem Nichts aufgebaut werden, sondern lediglich so früh wie möglich in ihrer Entwicklung erkannt und unterstützt werden - , ohne sicheres Wissen über die Zukunft zu haben und ohne die Aktivitäten so breit zu streuen, dass genau die kritische Masse und Dichte nirgends erreicht wird, Clusterbildung also verhindert wird. Bevor auf die sich daraus ergebenden instrumentellen Fragen weiter eingegangen wird, soll zunächst ein Blick auf die europäische Strukturpolitik geworfen werden, da diese zentrale Rahmenbedingungen für die Bundesländer und Regionen setzt.

3 Neuausrichtung der europäischen Strukturpolitik

Clusterentwicklung und Clusterpolitik ist bereits seit längerer Zeit Gegenstand europäischer Politik. Sie hat bisher vor allem im Rahmen der DG Enterprise der europäischen Kommission mit einem starken Fokus auf die Unterstützung von Netzwerken kleiner und mittlerer Unternehmen stattgefunden. Im Rahmen der Europäischen Strukturpolitik ist Clustermanagement zwar immer wieder unterstützt worden, es war aber bisher nicht explizit strukturpolitische Strategie. Dies liegt zum einen daran, dass Clustermanagement und Strukturpolitik unterschiedlichen strategischen Logiken unterworfen sind: Strukturpolitik ist am administrativen, aufgrund bestimmter Indikatoren klar ab gegrenzten Räumen orientiert (in einzelnen Fällen kann es passieren, dass ein Unternehmen auf der einen Straßenseite förderfähig ist, auf der anderen nicht). Clusterpolitik ist an einer funktionalen Logik interessiert, an den realen Verflechtungen zwischen benachbarten Unternehmen, und diese liegen fast immer quer zu administrativen Grenzen. Zum anderen liegt es daran, dass das Instrumentarium der europäischen Strukturpolitik an der Förderung von Projekten und einzelnen Unternehmen orientiert ist. Zwar sind durchaus Netzwerke förderfähig, aber es bedarf immer eines förderfähigen Unternehmens und die Evaluierung von Netzwerkeffekten steht bestenfalls in den Kinderschuhen.

Bekanntermaßen ist nach 2006 eine grundlegende Neuorientierung zu erwarten. Dabei geht es nicht allein um die massive Erweiterung der förderfähigen Regionen und damit um den eigenen Verteilungsspielraum. Die Vorschläge der Kommission sehen eine Mittelausstattung für die nächste Förderperiode (2007 – 2013) von 336,1 Mrd. Euro vor, die Verhandlungen sind aber noch nicht abgeschlossen.

Daneben, für die Bundesländer ist dies wohl noch wichtiger, geht es um die strategische und instrumentelle Ausrichtung. Die grundsätzlichen Prinzipien der EU-Förderpolitik – wie insbesondere Komplementarität, Programmplanung, Partnerschaft, Subsidiarität – werden sicher beibehalten. Die Reform für die Förderperiode 2007 – 2013 wird sich jedoch nach Vorstellung der Europäischen Kommission durch drei strategische Elemente von der vorangegangenen Förderperiode unterscheiden.

Die strukturpolitischen Interventionen sollen gezielter als bisher auf die strategisch Schwerpunkte der Europäischen Union und insbesondere auf die Verpflichtungen von Lissabon und Göteborg mit Fokus auf eine wettbewerbsfähige und nachhaltige wissensbasierte Wirtschaft im Kontext der Europäischen Beschäftigungsstrategie ausgerichtet werden.

- Die strukturpolitischen Interventionen sollen im Zeitraum 2007 – 2013 stärker als bisher auf die benachteiligten Regionen konzentriert werden. Etwa 80 % der Fördermittel sollen in die am wenigsten entwickelten Regionen fließen.
- Die Umsetzung der strukturpolitischen Interventionen soll stärker als bisher dezentralisiert und in einer vereinfachten, transparenteren und effizienteren Weise umgesetzt werden. Im Sinne der Verwaltungsvereinfachung wurde die Anzahl der Verordnungen, Ziele und Fonds reduziert, daneben wird es nun nur noch Monofondsprogramme¹ geben. Die Verwaltungsvereinfachung bezieht sich darüber hinaus auch auf Programmierung (zwei statt drei Stufen), Gebietsabgrenzung, Finanzverwaltung (nun auf der Ebene der Förderschwerpunkte), Evaluierung und Begleitung sowie auf die Zuschussfähigkeitsregeln (Definition nach nationalen Regeln).

Das entsprechende Verordnungspaket umfasst neben einer allgemeinen Verordnung jeweils eine spezifische Verordnung für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds und dem Kohäsionsfonds sowie eine neue Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ). Die Strategie der Kohäsionspolitik untergliedert sich dabei in folgende drei neue Hauptziele, die die bisherigen Ziele ablösen werden:

Ziel 1 „Konvergenz“

Dieses Ziel ähnelt dem bisherigen Ziel 1 und ist unter Einsatz des EFRE, ESF sowie des Kohäsionsfonds auf die wirtschaftliche Konvergenz der Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand ausgerichtet. Förderfähig sind Regionen mit einem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt

¹ Bisher erfolgte die Umsetzung des Ziels 2 im Rahmen von Multifondsprogrammen (EFRE und ESF), um die Integration von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik zur intensivieren. Dies stellte sich bei der Umsetzung der Programme auf Grund der getrennten Verwaltungssysteme sowie der unterschiedlichen Umsetzungsstrukturen jedoch häufig problematisch dar. Ab dem Jahre 2007 wird es nun möglich sein, dass Aktivitäten, die

(BIP) unter 75 % des Durchschnitts der EU-25-Länder, d. h. insbesondere Regionen in den neuen Mitgliedstaaten. Gleichwohl sind die bisherigen Ziel 1-Regionen nicht unmittelbar von einem vollständigen Wegfall von Fördermitteln betroffen. Bis zum Jahre 2013 ist für jene Regionen, die diesen Grenzwert allein auf Grund des „statistischen Effekts“ überschreiten – die zehn neuen Mitgliedstaaten senken natürlich den Wert des Gemeinschaftsdurchschnitts – eine vorüber gehende und degressive Förderung („Phasing-In“) vorgesehen. Darüber hinaus kann der EFRE auch in Regionen in den äußersten Randlagen (insbesondere Inseln) eingesetzt werden, unabhängig davon, ob sie unter das Konvergenz-Ziel fallen. Schließlich umfasst das Ziel 1 auch Regionen, in denen das BIP pro Kopf unter 90 % des Unionsdurchschnitts liegt und in denen der Kohäsionsfonds eingesetzt wird. Neben dem Aufbau der Infrastrukturen – Transport, Umwelt, Energie, Bildung und Gesundheit – und den Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) wird im Rahmen des Konvergenz-Ziels unter Einsatz des EFRE ein neuer Schwerpunkt auf Forschung und Innovation sowie auf Risikoprävention gelegt.

Ziel 2: „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“

Außerhalb der Regionen, die unter das Konvergenz-Ziel fallen, verfolgt die EU-Kommission einen so genannten „Doppelten Ansatz“: Zum einen wird im Rahmen von „regionalen Entwicklungsprogrammen“ unter Einsatz des EFRE die regionale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt – Stichpunkte sind hier Innovation, Wissensgesellschaft, Unternehmertum, Schutz der Umwelt und Risikoprävention. Zum anderen wird die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer und der Unternehmen sowie die Entwicklung von integrativen Arbeitsmärkten auf Grundlage der Europäischen Beschäftigungsstrategie unter Einsatz des ESF unterstützt. Eine wesentliche Änderung gegenüber der Förderperiode 2000-2006 besteht darin, dass die Europäische Kommission nicht mehr wie bisher die Bestimmung der Fördergebiete vornimmt, sondern, dass die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, eine Liste mit den Regionen vorzulegen, für die sie ein Ziel 2-Programm

in den Zuständigkeitsbereich des anderen Fonds fallen, aber unmittelbar mit diesen Operationen in Zusammenhang stehen, im Umfang bis zu fünf % finanziert werden.

einreichen wollen: „Dies führt im Gegensatz zum derzeitigen Ziel 2 dazu, dass die bisherige, kleinteilige Gebietsabgrenzung für die Programme in Bezug auf das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (d. h. auf das neue Ziel 2, Anm. d. d. Verf.) wegfällt. Die Mittel können zwar auf die wirtschaftlich problematischen Räume einer Region konzentriert werden, aber die Lösung der Probleme soll beachten, dass es einer kohärenten Strategie für die Region als Ganzes bedarf (und dabei eine Förderung nach dem „Gießkannenprinzip“ vermieden wird),, (Europäische Kommission 2004a, S. 6f.). Mit dieser Neuerung ist absehbar, dass die Diskussionen über förderwürdige Regionen auf die Ebene der Mitgliedstaaten bzw. auf die Ebene der NUTS 1-Regionen (in Deutschland die Bundesländer) verlagert werden. Des Weiteren ist von zentraler Bedeutung, dass es im Rahmen des EFRE-Einsatzes weiterhin regionale Programme geben wird, während der Einsatz des ESF mittels nationaler Programme erfolgt. Die Umsetzung des Ziel 2-Programme (EFRE) wird in drei Schwerpunkten stattfinden:

- Innovation und wissensbasierte Wirtschaft zur Steigerung der Qualität von regionalen Wirtschaftssystemen,
- Umwelt und Risikoprävention zur Stärkung der Nachhaltigkeit dieser Entwicklung sowie
- Zugänglichkeit zu Verkehrsdiensten und Informations- und Kommunikationstechnologien zur Verringerung regionaler Isolationen bezüglich des Verkehrs und digitaler Netze.
- Bei der Betrachtung der Förderprioritäten, auf die sich der Einsatz des EFRE im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit“ zukünftig konzentrieren wird, wird deutlich, dass die Unterstützung von Clustern sowie auch die Unterstützung von Kooperationsnetzwerken zwischen Unternehmen und Hochschulen zu einer tragenden Säule des ersten Schwerpunktes werden wird.

Ziel 3: „Europäische territoriale Zusammenarbeit“

Das Ziel 3 wird aus den bisherigen Erfahrungen im bei der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG abgeleitet. Die Kooperation der Mitgliedstaaten soll auch den drei Ebenen (a) grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen gemeinsamer Programme, (b) Zusammenarbeit in transnationalen Räumen sowie (c) Netzwerke und Erfahrungs-

austausch in der gesamten Union. Förderfähig sind Regionen, die an innergemeinschaftlichen Seegrenzen liegen.

4 Konsequenzen für eine künftige Strukturpolitik in NRW

Auch wenn die künftige Europäische Strukturpolitik im Detail, finanziell wie instrumentell, noch nicht völlig klar ist, die Konturen sind erkennbar. Insbesondere für die ehemaligen Ziel-2-Regionen wie das Ruhrgebiet bzw. Nordrhein-Westfalen zeichnet sich eine Verschiebung der durch Europa gesetzten Rahmenbedingungen ab: Eine stärkere Ausrichtung auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, eine stärkere Orientierung an Handlungsfeldern als an Problemregionen, eine wachsende Bedeutung internationaler Zusammenarbeit. Es handelt sich eher um neue Schwerpunktsetzungen als um eine grundlegende Neuausrichtung. Dennoch: Angesichts knapper Mittel besteht die Notwendigkeit, Strukturpolitik zielgerichteter als bisher zu konzipieren und umzusetzen.

Die europäische Strukturpolitik bildet dabei lediglich den Rahmen, die strategische Ausrichtung und Umsetzung wird wesentlich vor Ort geprägt. Hierfür ist wichtig, dass Strukturpolitik bisher so aussieht, dass ein breites Instrumentarium verfügbar ist, aus dem sich die Regionen (im Konsens) ein im Idealfall ein maßgeschneidertes, der jeweils spezifischen Ausgangssituation angemessenes Programmbündel mit den entsprechenden Projekten zusammenstellen können.

Wird in ein derartiges Instrumentarium nun eine Priorität für Wachstumfelder (Cluster) eingebunden, dann werden alle Regionen unter Druck gesetzt, Cluster zu definieren oder für sich zu reklamieren (Masterplan), um strukturpolitische Mittel zu erhalten. Die Folge wäre, dass das Clusterkonzept erheblich an Konturen verlieren würde. Zu erwarten wäre eine erneute Diffusion der strukturpolitischen Mittel, die „Gießkanne“ würde durch die Hintertür wieder eingeführt. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wäre das insofern kontraproduktiv, weil strukturpolitische Mittel versickern würden oder, im schlimmsten Fall, durch die breite Streuung der Mittel keine Region die eingangs erwähnte kritische Masse oder Dichte erreichen würde, um Clusterentwicklung effektiv zu unterstützen.

Von daher erscheint es sinnvoll, die Ausrichtung an Clustern als ein zentrales Element der Strukturpolitik zu verankern, daneben aber weitere Optionen zu eröffnen. Auf der einen Seite wird angesichts des breiten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Modernisierungsbedarfs eine flächendeckende und von Clustern unabhängige Förderung weiterhin zentral sein: Bildung und Ausbildung, also die Entwicklung individueller Kompetenzen gehören hierzu ebenso wie die Technologieförderung, die Unterstützung von Unternehmensgründungen oder die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (Beteiligungskapital, KMU-Netzwerke). Auf der anderen Seite wird auf die Regionen zu achten sein, die in den nächsten Jahren vor besonderen Herausforderungen stehen: Die Vermeidung und Stabilisierung von regionalen Krisenkreisläufen (etwa durch Maßnahmen für besonders gefährdete Stadtteile) aber auch der Zugang (etwa durch die entsprechende informationstechnische Infrastruktur und angemessene Nutzungskonzepte werden für Regionen im Umbruch darüber entscheiden, ob für sie weiterhin eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung möglich sein wird. Diese ausgleichspolitische Komponente muss bei aller Bedeutung für Wachstumsorientierung ein Element der Strukturpolitik bleiben.

Die Konsequenz besteht also darin, wachstumsorientierte Ansätze (Cluster), ausgleichsorientierte Ansätze und flächendeckende Ansätze von der Programm- bzw. Maßnahmenkonzeption her zu trennen, um sie dann umso konsequenter umzusetzen. Eine reine Orientierung an Wachstumsfeldern (Clusters) ist auch deshalb nur begrenzt sinnvoll, weil unsere Prognosefähigkeit über künftige wirtschaftliche Entwicklungen begrenzt ist und immer auch Raum für Unerwartetes, heute noch nicht Bekanntes gelassen werden sollte.

Diese Überlegungen machen deutlich, dass eine Cluster- oder Kompetenzfeldpolitik zwar sinnvoll ist, dass mit ihrer konsequenten Umsetzung aber noch erhebliche Herausforderungen verbunden sind.

Erstens sind die Voraussetzungen dafür zu klären, wann und wo ein Clusteransatz sinnvoll ist. Bereits heute ist erkennbar, dass allein die Ankündigung, die Strukturpolitik künftig sehr stark auf Kompetenzfelder bzw. Cluster auszurichten, eine politische Eigendynamik in Gang setzt. Um Fördergelder zu bekommen, bedarf es der Zugehörigkeit zu einem Cluster, so eine immer häufiger anzutreffende Überlegung. Die Gefahr besteht darin, dass Cluster sehr breit definiert werden. Dies kann

auch dadurch geschehen, dass die Voraussetzungen immer weiter herabgesetzt werden: Bereits heute finden sich Konzepte wie „Kompetenzfeldpotenziale“ oder „Clusterbausteine“ in der strukturpolitischen Diskussion.

Zweitens ist es notwendig, Clusterbildung professioneller als bisher zu betreiben. Clustermanagement war bisher dort erfolgreich, wo es von ausdifferenzierten, professionellen Institutionen betrieben wurde. Clustermanagement trifft dort auf Schwierigkeiten, wo versucht wurde, es mit den bestehenden Institutionen und Instrumenten „nebenbei“ zu machen. Im Aufbau derartiger professioneller Strukturen dürfte die zentrale Aufgabe in den kommenden Jahren bestehen.

Drittens gehört zu den professionellen Strukturen auch ein angemessenes Monitoringinstrumentarium. In dieser Beziehung sind andere Länder wie Großbritannien oder Österreich bereits wesentlich weiter als die deutschen Regionen. Monitoring ist sowohl wegen der Unsicherheit wie auch hinsichtlich der Langfristigkeit wichtiger denn je: Notwendig sind Indikatoren, die eine klare Entscheidung darüber ermöglichen, inwieweit die Kompetenzfeldpolitik in einer Region noch auf dem richtigen Weg ist, in welche Richtung eventuell umgesteuert werden muss, oder ob sich der gewählte Weg als falsch erweist. Dabei werden Indikatoren über den Arbeitsmarkt, über Ansiedlungen, gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten oder über Unternehmensgründungen zentral sein. Weiterhin wird aber entscheidend sein, inwieweit es gelingt, Unternehmen aktiv (und das heißt auch finanziell) in das Clustermanagement einzubinden.

Viertens dürfte die internationale Vernetzung von Clustern etwa im Rahmen einer gemeinsamen Wertschöpfungskette immer bedeutsamer werden, um die Grenzen einer zu engen regionalen Zusammenarbeit zu überschreiten. Hierfür bietet das neue Ziel 3 der europäischen Strukturpolitik erhebliche Anreize und es wird wichtig sein, bereits in nächster Zeit die europäischen Netzwerke vorzubereiten, um von diesem Ziel entsprechend profitieren zu können.

Fünftens ist hervorzuheben, dass auch strategische Alternativen für die Regionen notwendig sind, in denen der Clusteransatz momentan keine Basis hat. Nur wenn strukturpolitische Alternativen auch jenseits der Clusterpolitik vorhanden sind, lässt sich der oben dargestellte Druck auf

ein Aufweichen des Clusteransatzes auffangen. Denkbar sind wie oben ausgeführt zum einen flächendeckende Ansätze der Gründungs- und Innovationsförderung und der Entwicklung der Kompetenz der Fachkräfte. Denkbar und vermutlich auch notwendig sind aber auch solche Ansätze, die dazu beitragen, Krisenkreisläufe in besonders gefährdeten Regionen zu stabilisieren, um überhaupt eine Basis für spätere ambitionierte strukturpolitische Strategien zu erhalten.

Sechstens, und dies gilt für alle Regionen, hat die Diskussion um den Clusteransatz deutlich gemacht, dass es auch um Einstellung geht: um die Bereitschaft und Fähigkeit zur Zusammenarbeit, um den Umgang mit Innovationsrisiken, um den Raum für Neues, auch wenn es noch nicht in allen Konsequenzen ansehbar ist. Hierbei geht es um Innovationskulturen und um Räume, in denen diese zur Entfaltung kommen können. Diese Einstellungen lassen sich nicht politisch steuern, sie können aber unterstützt werden, es lassen sich Beispiele finden und kommunizieren.