



PD Dr. Dieter Rehfeld

Perspektiven des Clusteransatzes

Zur Neujustierung der Strukturpolitik zwischen Wachstum und Ausgleich

Auf den Punkt...

- In der Strukturpolitik vollzieht sich ein Wandel hin zu einer stärkeren Wachstumsorientierung.
- Mit der Neuausrichtung der europäischen Strukturpolitik nach 2006 wird sich für die Bundesländer die Frage nach einer Neujustierung von Wachstum und Ausgleich stellen.
- Dabei geht es weniger um die Frage nach den vermutlich geringeren finanziellen Mitteln, sondern um die Frage nach einer effektiven strategischen Ausrichtung.
- Die Orientierung an Clustern kann einen Schwerpunkt im Rahmen einer derartigen Neuausrichtung bilden, sie eignet sich aber nicht als flächendeckender Ansatz.
- Um das Potenzial des Clusteransatzes realistisch zu nutzen, bedarf es eines professionellen Clustermanagements in den Regionen.
- Angesichts der anhaltenden Probleme in strukturschwachen Regionen werden ergänzend auch ausgleichspolitische Instrumente notwendig sein.

Wachstum und Ausgleich – Verschiebungen in Zeiten knapper Kassen

In den letzten Jahren hat sich in der Raumordnungs- und in der Strukturpolitik ein schleichender Perspektivenwechsel vollzogen. Standen bislang im Zeichen wirtschaftlichen Wachstums ausgleichspolitische Ziele zwecks Erreichung gleichwertiger Lebensbedingungen im Vordergrund, wird nun der Ruf nach einer stärkeren Wachstumsorientierung lauter. Anhaltend schwache wirtschaftliche Wachstumsraten, auf hohem Niveau verharrende Arbeitslosenquoten und eine rückläufige demographische Entwicklung lassen die Frage aufkommen, ob eine Umverteilung der knappen Wachstumspotenziale in strukturschwache Regionen bzw. deren breite Streuung gesamtwirtschaftlich noch sinnvoll sein kann, oder ob es nicht darum gehen muss, die wirtschaftlichen Wachstumskräfte zunächst zu stärken.

Das mag manchem als abstrakte Diskussion erscheinen – jedoch finden sich in der Praxis bereits heute eine Vielzahl öffentlich kaum diskutierter Maßnahmen, die erhebliche Wirkungen auf die Raumstruktur haben, und zwar vor allem für strukturschwache Räume:

- die Europäische Union wird – trotz aller momentanen Aufregungen – ihre Strukturpolitik künftig stärker an den Lissabon und Göteborg-Zielen einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen wissensbasierten Wirtschaft orientieren, wachstumspolitische Aspekte werden auch in die Neuausrichtung der Strukturfonds eingehen;
- in den Beitrittsländern der EU ist offensichtlich, dass es zunächst darum gehen wird, die Wachstumskerne auszubauen;
- in der Schweiz hat die Neue Züricher Zeitung bereits „Abschied von den Bergregionen“ genommen, und der Schweizer Regionalökonom Frey sieht in der steigenden Abwanderung in die Städte begrüßenswerte gesamtwirtschaftliche Wachstumspotenziale, etwa wegen der dort vorhandenen besseren Bildungsmöglichkeiten;
- der momentan in Vorbereitung befindliche neue Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen des Bundes setzt verstärkt auf Metropolregionen und auf den Beitrag der einzelnen Regionen zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum;
- in den neuen Bundesländern ist die Förderung von Wachstumskernen mittlerweile weit verbreitet;
- in Brandenburg wurde die Festlegung von Branchenschwerpunkten und damit verbunden regionalen Förderschwerpunkten vom Kabinett verabschiedet, was zu erheblichen Konflikten mit den Regionen geführt hat, die durch dieses neue Raster hindurch fallen;
- in Mecklenburg-Vorpommern wird eine Verwaltungsreform vorbereitet, in deren Rahmen die Zahl der immer stärker ausgedünnten Landkreise drastisch reduziert werden soll.

Dies sind nur einige Beispiele. Andere wirken eher indirekt: Wenn im kommunalen Finanzausgleich wie in Sachsen-Anhalt der Flächenfaktor gestrichen wird, verschärft das die Finanzlage der stark von Abwanderung betroffenen ländlichen Regionen weiter, und die momentan in der Diskussion befindliche Streichung der Eigenheimzulage oder der Pendlerpauschale werden erhebliche raumwirksame Konsequenzen haben. Nicht zuletzt werden neue politische Instrumente wie Public-Private-Partnership oder Förderwettbewerbe eher die starken Regionen begünstigen als die schwachen, weil sich in letzteren privat finanzierte Infrastrukturen nicht rechnen oder die Kapazitäten für ambitionierte und zukunftsweisende Innovationsprojekte nur begrenzt vorhanden sind.

Der europäische Kontext – was kommt nach 2006?

Während die genannten Trends in den neuen Bundesländern bereits seit einiger Zeit die raumrelevante Politik bestimmen, sind diese Trends in einem trotz aller Unterschiede regional eher ausgeglichener Bundesland wie Nordrhein-Westfalen bisher weniger zu spüren. Im Gegenteil: die weniger verdichteten Regionen haben in der Mehrzahl geringere Arbeitslosenquoten und auch günstigere Bevölkerungsprognosen als der Landesdurchschnitt. Strukturprobleme kumulieren in NRW vor allem noch immer im stark verdichteten Ruhrgebiet, drohen dort kleinräumig konzentriert umso massiver soziale Strukturen zu zerstören. Angesichts der finanziellen Schwierigkeiten des Landes stellt sich aber auch hier die Frage nach einer stärkeren Fokussierung der Strukturpolitik, wobei die Diskussion vor allem um die Bedeutung und Reichweite einer an Kompetenzfeldern bzw. Clustern ausgerichteten Strukturpolitik geführt wird. Zugespitzt lautet die Frage: Sollen die strukturpolitischen Mittel wie bisher – oder womöglich noch stärker – auf die strukturschwachen Regionen vor allem im Emscher-Lippe-Raum konzentriert werden, oder soll eine an

international herausragenden Wachstumsfeldern (unabhängig von regionalen Grenzen) ausgerichtete Strukturpolitik eine zentrale oder zumindest erheblich aufgewertete Rolle spielen?

Diese Frage stellt sich deshalb neu, weil die europäische Strukturpolitik bisher konsequent an Problemregionen gebunden war. Im Zuge der stärkeren Orientierung an den Lissabon-Kriterien wird dies künftig – soviel wir bisher wissen - anders sein: Die strukturpolitischen Mittel der EU werden sich zwar auch weiterhin an den strukturschwachen Regionen orientieren, die regionale Verteilung der Mittel innerhalb des Bundesländer wird aber nicht mehr von der EU-Kommission sondern von den Ländern festgelegt. Wie dies im Detail aussehen wird, das hängt sicher auch vom Abstimmungsprozess der Bundesländer untereinander ab – und hier ist die Interessenslage keineswegs einheitlich. Das „Fenster“ weg von einer administrativen Orientierung an Region hin zu einer funktionalen Orientierung an Themenfeldern scheint sich aber mit der neuen Förderperiode nach 2006 weit zu öffnen. In dieser Hinsicht sind vor allem die künftigen Ziele 2 und 3 der europäischen Strukturpolitik für die deutschen Förderregionen besonders wichtig: Das künftige Ziel 2 stellt Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in den Mittelpunkt, und das geplante Ziel 3 setzt auf grenzüberschreitende und transnationale Kooperation. In beiden Fällen wird die Orientierung an Clustern eine deutlich größere Rolle spielen als bisher: Im Rahmen von Ziel 2 durch die Unterstützung der Entwicklung von Clustern als regionale Wachstumskerne, im Rahmen von Ziel 3 durch die Unterstützung von Clustern in unterschiedlichen Regionen Europas.

Um die Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Orientierung der Strukturpolitik an Clustern auszuloten, sind zunächst zwei Fragen zu klären: Wie unterscheidet sich der Clusteransatz von dem bisherigen, an der Entwicklung endogener Potenziale orientierten Ansatz in der Strukturpolitik? Und: Was kann von dem Clusteransatz realistisch erwartet werden?

Bei einem Cluster handelt es sich um die regionale Konzentration von Unternehmen, die unterschiedliche Funktionen einer Wertschöpfungskette abdecken. Zu diesen Funktionen gehören Produktion, Zulieferung, Marketing, Forschung und Entwicklung, spezialisierte Dienstleistungen usw. Cluster zeichnen sich dadurch aus, dass sie besonders günstige Voraussetzungen für Innovationen bieten. Im Rahmen der Strukturpolitik wird ein auf Cluster ausgerichteter Ansatz häufig, wie etwa in Nordrhein-Westfalen, als Kompetenzfeldansatz verstanden. Diesem Ansatz liegt ein strategisches Verständnis zu Grunde, das stärker vom möglichen Potenzial eines Clusters als vom Ist-Zustand geprägt wird.

Strukturpolitisch sind Cluster deshalb interessant, weil zu einem bestimmten Zeitpunkt eine eigendynamische, also sich selbst verstärkende Entwicklung einsetzt bzw. einsetzen kann. Umstritten ist, wann der Punkt erreicht ist, an dem eine derartige eigendynamische Entwicklung beginnt. Cluster sind mehr als ein Nebeneinander der Funktionen: Nur wenn es zu Beziehungen zwischen den zum Cluster gehörenden Unternehmen und Einrichtungen kommt, kann die genannte Eigendynamik zur Geltung kommen. Es handelt sich bei diesen Interaktionen um direkte Kontakte zwischen den Beteiligten (insbesondere die Innovationskonkurrenz spielt eine zentrale Rolle), die gerade auch in Zeiten von Globalisierung an Bedeutung gewinnen. Dies liegt daran, dass formalisierte Informationen mittlerweile zeitnah weltweit verfügbar sind und dass gerade deren Unübersichtlichkeit erheblich zur Unsicherheit beiträgt, die im Innovationsprozess ohnehin groß ist. Räumliche Nähe und damit die Möglichkeit unmittelbarer Kontakte können dazu beitragen, diese Informationen zu beurteilen bzw. einzuschätzen, und damit die Unsicherheit zu reduzieren.

Von der Entwicklung endogener Potenziale zum Clustermanagement

Die nachfolgende Tabelle stellt die bisherige und die an Clustern orientierte Strukturpolitik gegenüber. Eine an endogenen Potenzialen orientierte Strukturpolitik konzentrierte die Mittel auf strukturschwache Regionen, die zu diesem Zweck umfassende Handlungskonzepte im Konsens entwickelt haben. Der Clusteransatz konzentriert sich auf Regionen mit zumindest national, wenn nicht international herausragenden sektoralen Konzentrationen und Kompetenzen. Da es immer nur wenige herausragende Standorte in einem Sektor (bzw. innerhalb einer Wertschöpfungskette) geben kann, ist dieser Ansatz per se nur für ausgewählte Regionen, nicht als flächendeckendes Konzept geeignet.

Weiterhin lassen sich Cluster nicht im Konsens „vereinbaren“ oder seitens des Landes oder des Bundes „verteilen“ (etwa in Form von Masterplänen). Cluster können in etablierten Wertschöpfungsketten vorhanden sein oder nicht, dies ist eine empirische Frage und keine Frage des politischen Willens. Oder das Potenzial für Cluster kann vorhanden und entwicklungsfähig sein, auch dies lässt sich erkennen, wenn auch nicht immer sicher prognostizieren. Cluster können nicht aus dem Nichts heraus aufgebaut werden, zumindest nicht in marktwirtschaftlichen Gesellschaften, sondern werden von den Aktivitäten der Unternehmen getragen.

Cluster orientieren sich nicht an administrativen Grenzen, sondern an wirtschaftlichen Räumen. Diese können Teile einer Stadt (etwa ein Technologiepark) sein, es kann eine Stadt sein, in der Regel handelt es sich aber um eine Region. Clustermanagement muss sich daher von den traditionellen Grenzen der Wirtschaftsförderung lösen und ist, wie unsere Untersuchungen zeigen, nicht zufällig international dort besonders erfolgreich, wo es durch eigens hierfür zuständige Organisationen erfolgt. Weiterhin haben sich Cluster international innerhalb einer Wertschöpfungskette zu verorten, entsprechend weltweit offen muss auch Clustermanagement ausgerichtet sein, während die Entwicklung endogener Potenziale eher binnenorientiert war. Nicht zuletzt resultiert die Dynamik von Clustern nicht in erster Linie aus Kooperationen, sondern aus Innovationskonkurrenz und informellen Kontakten, also von Interaktionen, die politisch kaum zu gestalten sind.

Tabelle 1: Neuorientierung der Strukturpolitik – Ansätze im Vergleich

	Endogene Regionalentwicklung	Clustermanagement (Stärken stärken)
Leitziel	Nachhaltige Regionalentwicklung	Regionale Wachstums- und Innovationskerne
Bezugspunkt	Geografisch (auf Basis von Indikatoren abgegrenzte Fördergebiete)	Funktional: wirtschaftliche Verflechtungsräume
Reichweite	Flächendeckend	Clusterregionen
Steuerungsebene	Regionaler Konsens	Professionelles Clustermanagement
Strategische Ausrichtung	Umfassende Entwicklung regionaler Potenziale	Unterstützung von überregional her- ausragenden regionalen Kernen
Überregionale Einbin- dung	Stark binnenorientiert	Knoten in einem globalen Netz
Interaktion	Kooperation	Kooperation und Konkurrenz

Diese Unterschiede zwischen den beiden Konzepten haben weitreichende Konsequenzen für deren Umsetzung. Bevor darauf eingegangen wird, soll zunächst der Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer an Clustern orientierten Strukturpolitik nachgegangen werden.

Clusterpolitik – Möglichkeiten und Grenzen

Um die Möglichkeiten und Grenzen von Clusterpolitik zu verdeutlichen, erscheint es sinnvoll, sich den Lebenszyklus von Wertschöpfungsketten vor Augen zu halten. Stark vereinfacht lassen sich drei Phasen unterscheiden: In der ersten Phase sind die Kompetenzen für eine neue Wertschöpfungskette breit gestreut. Egal ob es sich um technologische Profile von Hochschulen oder um einzelne Unternehmen handelt: es lässt sich nicht vorhersagen, welcher Standort erfolgreich sein und Cluster herausbilden wird. In der Regionalwissenschaft steht hierfür der Ausdruck „kleine Ursachen und große Folgen“. Clusterpolitik wäre in dieser Phase auch deshalb nicht angebracht, weil unsere Prognosefähigkeit zu gering ist, um vorauszusagen, wann sich welche wirtschaftlichen Entwicklungen mit welchen Innovationspfaden durchsetzen werden.

Interessanter ist die zweite Phase, wenn eine neue Wertschöpfungskette erkennbar ist. In dieser Phase ist zwar keine sichere Prognose möglich, aber es lassen sich günstige Ausgangsbedingungen erkennen. In dieser Phase geht es darum, die Trends und die hierfür wichtigen Potenziale rechtzeitig zu erkennen, Raum für deren Entwicklung zu geben, die notwendigen Infrastrukturen (etwa spezifische Laborflächen für bio- oder nanotechnologische Unternehmen) bereit zustellen, evtl. fehlende Kompetenzen gezielt zu entwickeln oder zu akquirieren und/oder durch Leitprojekte die Entwicklung zu beschleunigen. Es geht also darum, ein passendes Umfeld zu gestalten. Im günstigen Fall können einzelne Einrichtungen - etwa ein Forschungs- oder Anwendungszentrum oder ein herausragendes Leitprojekt - als Katalysator wirken. Auch hier besteht noch ein gewisses Maß an Unsicherheit. In der Regionalwissenschaft wird gesagt, dass es darum geht, „Fenster“, die sich immer nur für einen begrenzten Zeitraum öffnen, rechtzeitig zu erkennen. Die Unsicherheit lässt sich reduzieren, aber nicht vermeiden. Trotz dieser Schwierigkeiten ist eine Konzentration der strukturpolitischen Mittel auf wenige Regionen in dieser Phase notwendig, denn eine breite Streuung der auf Cluster bezogenen Aktivitäten hätte zur Folge, dass die Kompetenzen breit verteilt bleiben, Clusterbildung damit erschwert wenn nicht konterkariert wird.

Die dritte Phase tritt ein, wenn das Wachstum der Wertschöpfungskette zum Erliegen kommt und die Innovationen in erkennbaren Pfaden erfolgen. Obwohl die Beschäftigungsentwicklung tendenziell stagniert, kann es dennoch sinnvoll sein, in dieser Phase Clustermanagement zu betreiben, da es sich auch hier um dynamische Entwicklungen handeln kann. Die Automobilindustrie ist z.B. noch immer der Vorreiter bei elektronischer Steuerung und neuen Werkstoffen. Die Chemische Industrie positioniert sich nach der Ausgliederung der Pharmazie grundlegend neu in Richtung Spezialchemikalien. In der Textilindustrie haben industrielle Textilien immer stärker an Bedeutung gewonnen. Wichtig für eine erfolgreiche Clusterpolitik ist daher nicht das Wachstum einer Wertschöpfungskette an sich, sondern deren Veränderungsdynamik. Hinzu kommt, dass in den etablierten Clustern wesentlich mehr Menschen beschäftigt sind als in den neuen Clustern, und dies wird auch auf absehbare Zeit so bleiben. Clusterpolitik in dieser Phase wird daher nicht unbedingt zum Beschäftigungswachstum beitragen, kann aber einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zum Erhalt der Innovationsfähigkeit der Cluster und damit zur nachhaltigen Beschäftigungssicherung leisten.

Clusterorientierung in der Strukturpolitik - Rahmenbedingungen

Selbstverständlich handelt es sich bei den vorstehenden Ausführungen um idealtypische Überlegungen, die in der Praxis vielfach modifiziert werden. So kann es aus Sicht eines Bundeslandes strategisch sinnvoll sein, thematische Schwerpunkte festzulegen und die hierfür zentralen Cluster zu unterstützen. Umgekehrt kann es sich für eine Region als sinnvoll erweisen, eine regionale Leitbranche auch dann zu unterstützen, wenn es sich nicht um einen Cluster handelt, also die relativen regionalen Stärken weiter zu entwickeln. Problematisch wird es dann, wenn Clusterpolitik flächendeckend ausföhrt, also wenn etwa jede Region meint, möglichst viel Cluster für sich reklamieren zu müssen, weil sie sich davon Fördermittel erhofft und/oder weil sie Angst hat, in einem potenziellen Wachstumsfeld nicht präsent zu sein. Strukturpolitisch hat dies zur Folge, dass die Gießkanne durch die Hintertür wieder eingeföhrt wird und sich nirgends die teilweise stark überzogenen Erwartungen an eine Clusterentwicklung realisieren lassen. Wachstumspolitisch hat das in letzter Konsequenz zur Folge, dass die für Clusterbildung erforderlichen Ressourcen derartig breit gestreut sind, dass nirgends mehr die Dichte oder kritische Masse für eine eigendynamische Clusterentwicklung erreicht wird.

Eine stärkere Orientierung der Strukturpolitik an Clustern hat also sowohl die je nach Cluster unterschiedlichen Möglichkeiten wie auch die Grenzen zu berücksichtigen. Hierbei wird oft vergessen, dass es sich bei dem Clusteransatz um einen strukturpolitischen, nicht um einen makroökonomischen Ansatz handelt. Cluster können dann als Katalysatoren oder Motoren einer Wachstums- und Innovationsdynamik dienen, wenn sie in ein entsprechendes gesamtwirtschaftliches (und im Übrigen auch in ein innovatives regionales) Umfeld eingebettet sind. Nur dann ist eine von den Clustern ausgehende Dynamik denkbar, die auch positive Impulse für die gesamte Wirtschaft, und damit auch für strukturschwache Regionen hervorbringt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Clusteransatz für ein bestimmtes Wachstumsmodell steht: Es geht um qualitative Wettbewerbsvorteile, die auf Kompetenzvorteilen beruhen: etwa die Kompetenzen der Beschäftigten, die Kompetenzen der Betriebe für Innovation und Marktentwicklung wie auch die Kompetenzen zur zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit in Netzwerken, die technischen und wissenschaftlichen Kompetenzen, wie auch die Kompetenzen, diese in neue Produkte und Dienstleistungen umzusetzen. Vor diesem Hintergrund greift auch eine wirtschaftspolitische Debatte zu kurz, die vor allem auf den regulativen Rahmen und auf die Kosten fixiert ist und dabei die Frage nach Innovationen, neuen Organisations- und Dienstleistungskonzepten und nach neuen Märkten vernachlässigt.

Anforderungen an ein professionelles Clustermanagement

Die Unterstützung von Clusterentwicklung kann dann positive Effekte haben, wenn sie professionell erfolgt. International vergleichende Untersuchungen haben gezeigt, dass ein effektives Clustermanagement unbedingt notwendig ist und dass erfolgreiches Clustermanagement nicht nebenbei aufgebaut werden kann. Wesentliche Aspekte für ein erfolgreiches Clustermanagement sind:

- Eine realistische Einschätzung der Position innerhalb der jeweiligen Wertschöpfungskette und der kommenden Veränderungen innerhalb der Wertschöpfungskette, und davon ausgehend: realistische Zielsetzungen;
- ein kontinuierliches Monitoring, wie etwa vor allem in englischen Regionen praktiziert, das gerade angesichts der nie ganz auszuschließenden Unsicherheit über effektive Veränderungen Auskunft geben kann;

- eine wachsende Beteiligung der Unternehmen an der Finanzierung des Clustermanagements, was international vor allem in Österreich erfolgreich praktiziert wird;
- eine Offenheit nach Außen: Cluster nur aus der Binnenperspektive zu entwickeln liefe Gefahr, die künftigen Herausforderungen zu verschlafen (Lock-in-Effekte). Vor allem auf interne Verflechtungen oder gar Abschottungen zu setzen, wäre eine kaum noch zeitgemäße regionale Neuauflage merkantilistischer Strukturpolitik.

Eine derartig konsequente Strategie ist aufwändig, sie setzt voraus Prioritäten zu definieren. Wenn die strukturpolitische Strategie gerade in den Regionen mit den größten wirtschaftlichen Problemen darin besteht, dass man es sich nicht leisten kann, irgendein Wachstumspotenzial auszulassen, dann ist Clusterpolitik fehl am Platz, dann ist weiter die Gießkanne angebracht, wobei aber offensichtlich ist, dass das zu verteilende Volumen immer geringer wird. Wenn es darum geht, trotz immer bleibender Unsicherheit über wirtschaftliche Entwicklungen die knappen Ressourcen strategisch auszurichten, dann ist eine Clusterorientierung, konsequent und professionell umgesetzt, ein sinnvolles Element einer modernen Strukturpolitik.

Clustermanagement in der Strukturpolitik – Konsequenzen für Förderschwerpunkte

Damit ist auch deutlich, dass Clusterorientierung nicht die einzige strategische Ausrichtung in der Strukturpolitik sein kann. Clusterpolitik wird in ein umfassendes strukturpolitisches Konzept einzubetten sein, wobei bottom-up und top-down Elemente, regionale Schwerpunkte und thematische Wachstumsfelder auszubalancieren sind. Dies kann nicht dadurch erfolgen, wie gelegentlich diskutiert wird, dass alle Instrumente oder Maßnahmen der Strukturpolitik nun auf Cluster ausgerichtet werden. Hiergegen spricht die bereits genannte Unsicherheit über künftige Entwicklungen, ebenso instrumentelle Probleme der Abgrenzung, da die Zusammensetzung eines Clusters sich von Region zu Region entscheidet. Nicht zuletzt würde durch einen derartigen umfassenden Ansatz der Druck, förderpolitisch Cluster zu definieren, für die Regionen noch größer als bisher.

Von daher erscheint es sinnvoll, unterschiedliche Schwerpunkte der Strukturpolitik zu unterscheiden und diese mit spezifischen Instrumenten umzusetzen. Vier Schwerpunkte lassen sich unterscheiden:

Erstens: Für die Umsetzung der Clusterpolitik erscheint es zum einen sinnvoll, auf Landesebene strategische Schwerpunkte zu definieren und hierauf bezogen Cluster zu unterstützen. Ein derartiges Vorgehen ist selektiv und kann nicht alle regionalen Schwerpunkte und Besonderheiten berücksichtigen. Von daher ist es überlegenswert, ergänzend regionale Leitbranchen, also die oben genannten relativen Vorteile, in ihrer Vernetzung zu unterstützen. Wichtig wären in beiden Fällen klare Voraussetzungen, etwa durch Zielvereinbarungen, festgelegte Zielkorridore und ein professionelles Clustermanagement. Clusterpolitik in diesem Sinne wäre als Anschubfinanzierung zu verstehen, wobei festzulegen ist, in welchem Zeitraum wie viel Selbstfinanzierung anzustreben ist. Inhaltlich reicht das Spektrum dann von Forschungs- und Anwendungszentren über strategische marktnahe Projekte bis hin zur Entwicklung der für das Cluster notwendigen Kompetenzen.

Zweitens: Daneben wird immer ein Teil des Instrumentariums der Strukturpolitik flächendeckend und themenunspezifisch sein. Hierzu gehören die Arbeitsmarktpolitik, die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen etwa durch Beteiligungskapital oder den Aufbau von Netzwerken oder die Gründungsförderung. Mit derartigen Maßnahmen sind in den vergangenen Jah-

ren umfangreiche Erfahrungen gemacht worden, und hier wird es in erster Linie darum gehen, auf der Basis teilweise vorliegender, teilweise noch zu erstellender Evaluierungen zu entscheiden, welche dieser Maßnahmen unter Kosten/Nutzen Gesichtspunkten sich als besonders effektiv erwiesen haben.

Drittens: Besonders gefährdete strukturschwache Regionen werden von den ersten beiden Maßnahmen am wenigsten profitieren. In vielen Regionen in den neuen Bundesländern ist das Potenzial für Cluster bestenfalls in Ausnahmefällen vorhanden, in „alten“ Industrieregionen sind kleine und mittlere Unternehmen oder Gründungspotenzial stark unterdurchschnittlich vertreten. Regionale Strukturpolitik zieht ihre Legitimation aber in erster Linie aus der ausgleichspolitischen Zielsetzung (auf europäischer Ebene noch stärker als auf Bundesebene), von daher dürfen strukturschwache Regionen nicht ihrem Schicksal überlassen werden. Wichtig erscheint es, in diesen Regionen räumlich geballte Krisenkreisläufe und soziale Brandherde zu vermeiden und einen Rückbau der Infrastruktur aktiv zu gestalten. Dies ist deshalb wichtig, weil eine Infrastruktur bei stark rückläufiger demographischer Entwicklung nicht einfach weniger Infrastruktur heißt, sondern neue Nutzungskonzepte erfordert, um eine hohe Versorgungs- und Lebensqualität sowie den Anschluss an die gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen zu sichern. Erfahrungen mit einem solchen Ansatz wurden in verschiedenen Programmen für gefährdete Stadtteile, zur lokalen Ökonomie oder zum Stadtumbau gemacht und könnten für einen entsprechenden strukturpolitischen Schwerpunkt neben der Unterstützung von Clustern und flächendeckenden Maßnahmen genutzt werden.

Viertens: Oben wurde darauf hingewiesen, dass Strukturpolitik auf passende Rahmenbedingungen angewiesen ist. Bildung und Lebensqualität, moderne Infrastrukturen oder auch innovative regionale Kulturen gehören zu diesen Rahmenbedingungen. Sie sind strukturpolitisch wichtig, sollten aber keinesfalls nur hinsichtlich ihrer strukturpolitischen Bedeutung diskutiert und unterstützt werden. Bildung und Lebensqualität sind ebenso wie moderne Infrastrukturen gesellschaftlich zentrale Felder, die sich nur dann umfassend entwickeln können, wenn sie ihren eigenen Stellenwert und die hierfür notwendigen Freiräume behalten.

PD Dr. Dieter Rehfeld leitet den Forschungsschwerpunkt Innovative Räume

Kontakt: rehfeld@iatge.de

Der Forschungsschwerpunkt „Innovative Räume“ befasst sich in verschiedenen Projekten mit der hier angesprochenen Problematik. Im Rahmen der Halbzeitevaluierung des NRW-Ziel-2-Programms wurden Empfehlungen für eine künftige Ausrichtung des Clustermanagements vorgelegt. Im Rahmen des Projekts „Strategische Handlungsfelder“ wurden Themenfelder und die hierfür bedeutsamsten regionalen Schwerpunkte in NRW herausgearbeitet. Für die Enquete-Kommission Zukunft der Städte in NRW wurden unter Berücksichtigung des Clusteransatzes Typen für die wirtschaftliche Entwicklung der Städte in NRW und Szenarien für deren künftige Entwicklung erarbeitet. Weiterhin wurden in einer vergleichenden Studie unterschiedliche Modelle des Clustermanagements im Rahmen der europäischen Strukturpolitik herausgearbeitet. Ein Projekt über Sparkassen und Regionalentwicklung fragt u.a. nach den Auswirkungen der wachstumsorientierten Ansätze für strukturschwache Regionen und im Rahmen eines Projekts über Innovationskulturen im Ruhrgebiet wird nach den kulturellen Rahmenbedingungen für regionale Entwicklungen gefragt.

IAT-Report 2005-06		Redaktionsschluss: 26.08.2005
Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen http://www.iatge.de/iat-report/2005/report2005-06.pdf		
Redaktion	Bestellungen / Abbestellungen	IAT im Internet
Claudia Braczko braczko@iatge.de Matthias Knuth knuth@iatge.de	iatreport@iatge.de 0209/1707-112 Institut Arbeit und Technik Munscheidstr. 14 45886 Gelsenkirchen	Homepage: http://www.iatge.de IAT-Reports: http://www.iatge.de/iat-report
Der IAT-Report (ISSN 1619-1943) erscheint seit Januar 2002 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.		