

**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

*Dagmar Grote Westrick, Josef Muth und Dieter Rehfeld*

## **Clustermanagement im europäischen Vergleich**

### **1 Hintergrund und Zielsetzung**

Das Cluster-Konzept erhält seine gegenwärtige Popularität insbesondere aus zwei Gründen: Zum einen trägt es den weltwirtschaftlichen strukturellen Veränderungen Rechnung und bietet den Regionen die Möglichkeit, sich auf ihre nachhaltigen und qualitativen Wettbewerbsvorteile zu konzentrieren. Zum anderen liefert dieser Ansatz einen Bezugspunkt, um die immer knapper werdenden öffentlichen Fördermittel strategisch zu bündeln. Der Cluster-Ansatz wird in diesem Kontext von der Europäischen Kommission als eine der viel versprochensten strategischen Ausrichtungen für eine zukunftsorientierte Strukturpolitik betrachtet. Dies steht nicht zuletzt in Zusammenhang mit dem vom Europäischen Rat in Lissabon im März 2000 vereinbarten strategischen Ziel, die Union bis zum Jahre 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen. Zur Erreichung dieses Ziels hat der Europäische Rat eine globale Strategie formuliert, in deren Rahmen von den Mitgliedstaaten u. a. die Anwendung eines „geeigneten makroökonomischen Policy-mix“ gefordert wird, um letztlich durch eine durchschnittliche wirtschaftliche Wachstumsrate von drei Prozent wieder die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung zu schaffen.

Die Diskussion um die Einbindung des Cluster-Ansatzes in die laufende Strukturpolitik der EU, insbesondere in die Ziel 1- und Ziel 2-Programme, ist vor allem nach Ende der Halbzeitbewertungen eben dieser Programme Ende 2003 entbrannt. Vor dem Hintergrund einer stärkeren Verankerung des Ansatzes in die absehbare Neustrukturierung der EU-Strukturpolitik ist sie jedoch noch immer aktuell.

Ein Vergleich der verschiedenen Programme in den europäischen Mitgliedsstaaten hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der Regionalpolitik auf Cluster macht die unterschiedlichen Ansätze, Schwerpunkte und Erwartungen deutlich, zeigt aber auch Gemeinsamkeiten auf. Gemeinsam ist den unterschiedlichen Interpretationen des Clustergedankens, dass es sich bei einem Cluster um die räumliche Konzentration

von Unternehmen einer Produktionskette handelt, dass zwischen diesen Unternehmen und den entsprechenden wissenschaftlichen Einrichtungen Vernetzungen bestehen und dass der Kompetenz der Unternehmen eine Schlüsselrolle für die regionale Wettbewerbsfähigkeit beigemessen wird.

Der hier vorgenommene Vergleich soll einen Beitrag zur unterschiedlichen Interpretation dieses Grundgedankens und zur Diskussion um die zukünftige Rolle des Cluster-Ansatzes innerhalb der neu zu strukturierenden EU-Strukturpolitik und auch der Ausgestaltung der einzelnen Programme in den Mitgliedstaaten leisten. Dazu werden zunächst die verschiedenen Cluster in den Regionen kurz benannt, bevor dann im Hauptteil auf die unterschiedliche Verankerung der Cluster-Förderung in den einzelnen Regionen eingegangen wird. Eine Typisierung dieser Clusteransätze zeigt Vor- und Nachteile auf. Abschließend wird kurz diskutiert, ob eine stärkere Einbindung des Cluster-Ansatzes in die EU-Strukturpolitik sinnvoll ist und wie diese aussehen kann.

## **2 Auswahl der Regionen**

Die in diesen Vergleich aufgenommenen Regionen wurden danach ausgesucht, ob sie (a) einen Bezug zu einer an Clustern orientierten Förderpolitik haben – sei es im Rahmen der EU-Strukturpolitik (Ziel 1 bzw. Ziel 2) oder komplementär zu dieser – und (b) ob die Verantwortlichen der Programme ein Interesse an der Weiterentwicklung dieser Art von Strukturpolitik zeigten. Die hier betrachteten Regionen sind: Limburg (Belgien), Nordrhein-Westfalen (Deutschland), Westfinnland, South Yorkshire (Großbritannien), Oberösterreich, Südost-Schweden sowie das Baskenland (Spanien).

Die Regionen sind innerhalb des Gebiets der Europäischen Union breit gestreut. Die einzelnen Regionen weisen auf Grund ihrer geographischen Beschaffenheit und ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Geschichte Besonderheiten auf und stehen damit in Bezug auf ihre strukturpolitische Weiterentwicklung vor jeweils spezifischen Herausforderungen – auch weil die geographischen und wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich sind. Zwar dominieren unter den hier berücksichtigten Regionen von der regionalpolitischen Zielsetzung her solche, die sich in der Umstellung von traditionellen

Industrien auf moderne Wirtschaftsbranchen befinden, es finden sich aber durchaus auch starke landwirtschaftliche Gebiete in einzelnen Regionen (Österreich, Finnland). Die unterschiedlich starke Entwicklung des Dienstleistungssektors stellt dabei nicht zwangsläufig einen Indikator für den erfolgreichen Strukturwandel dar. Er kann auch als Folge einer anhaltenden Schwäche in den industriellen Sektoren interpretiert werden.

### **3 Programmatische Rahmenbedingungen für eine an Clustern ausgerichtete Förderstrategie**

Die Möglichkeiten, die die verschiedenen Programme für eine an Clustern orientierte Förderstrategie bieten, sind in den Regionen zum Teil sehr unterschiedlich. In manchen Programmen werden Cluster-Aktivitäten bereits explizit in der allgemeinen Beschreibung der Förderschwerpunkte benannt (Westfinnland), in anderen Programmen hat Cluster-Orientierung dagegen auch den Charakter eines Querschnittziels (Nordrhein-Westfalen). Vor diesem Hintergrund ist es für die Diskussion hilfreich, eine Kategorisierung hinsichtlich der programmatischen Verankerung von Cluster-Orientierung für die einzelnen Regionen vorzunehmen. Cluster-Förderung wird jedoch nicht immer explizit als eine solche benannt. Es wurden deshalb auch Begriffe wie Netzwerke, Joint Ventures oder Synergiebildung als Grundlage für eine an Clustern orientierte Förderpolitik interpretiert.

Die spezifische Form der Verankerung von Cluster-Förderung spiegelt unterschiedliche Verständnisse für diesen Ansatz wider, was sich auch an den in den Programmen verwendeten Begriffen zeigt. So verweisen Bezeichnungen wie Cluster, Kompetenzfelder oder Technologiebranchen auf jeweils unterschiedliche strukturpolitische Voraussetzungen und strategische Ausrichtungen. Auch stehen Cluster-Förderung und die Unterstützung des Aufbaus von Netzwerken nicht immer in einer klaren Beziehung zueinander. So sind Netzwerke grundsätzlich in allen wirtschaftlichen Feldern sinnvoll, Cluster stellen dagegen herausragende wirtschaftliche Bereiche dar, die durch Dynamik und überproportionales Wachstum charakterisiert sind. Die Steuerungsphilosophie des Cluster-Ansatzes ist dabei eher implizit, etwa ähnlich einem Querschnittsthema angelegt, womit eine Förderpraxis verbunden ist, die

Projekte zur Entwicklung einzelner Cluster eher ‚bottom up‘ entstehen lässt; die Cluster-Relevanz ist in diesem Kontext ein Selektionskriterium für die Projektauswahl.

Auf der anderen Seite ist Cluster-Management eher als Umsetzung einer kohärenten breit angelegten strukturpolitischen Strategie zu verstehen, wobei auch hier diese Umsetzung nicht zwangsläufig ‚top down‘ erfolgen muss, sondern durch die Notwendigkeit der Kofinanzierung – insbesondere der Eigenbeteiligung von Unternehmen – ebenfalls eine starke bottom up-Komponente aufweisen kann. Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass die implizite Verankerung von Cluster-Förderung im Programm die Offenheit für innovative Aktivitäten erhöht. Sie erschwert jedoch zugleich die Koordination im Kontext einer strategischen Ausrichtung. Durch eine explizite Verankerung wird eine strategische Ausrichtung erleichtert, sie kann aber Gefahr laufen, die auf den ersten Blick nicht offensichtlichen Innovationspotenziale auszuschließen.

#### **4 Verankerung der Cluster-Förderung in den Regionen**

Die Art und Weise, wie Cluster-Förderung in der Praxis umgesetzt wird, ist in den europäischen Regionen auf Grund ihrer jeweils spezifischen politischen, wirtschaftlichen, aber auch kulturellen Rahmenbedingungen unterschiedlich und sie ist zudem davon abhängig, welches Verständnis von Cluster-Politik jeweils vorherrschend ist. So kann Cluster-Politik auf nationalstaatlicher Ebene oder auf regionaler Ebene implementiert sein; darüber hinaus sind auch Mischformen existent. Schließlich ist auch von zentraler Bedeutung, welche Beziehung zwischen Cluster-Politik und den übrigen nationalen und/oder regionalen Politiken besteht. Die folgenden Ausführungen erläutern die organisatorische Verankerung der Cluster-Förderung der hier beschriebenen Regionen.

Die Entwicklung der Cluster-Förderung in Flandern, dem nördlichen Teil Belgiens, hat ihren Ursprung Anfang der 1990er Jahre, als das so genannte flämische ‚Innovations-System‘ (FIS) implementiert und das Institut zur Förderung von Innovationen durch Wissenschaft und Technologie (IWT-Flanders), eine Einrichtung der flämischen Regierung,



gegründet wurde. Das IWT ist das zentrale Instrument zur Förderung von Forschung und Entwicklung in Flandern, in dem auch die Region **Limburg** liegt. Parallel zur Gründung des IWT wurden in diesem Zeitraum weitere Institutionen ins Leben gerufen und neue Instrumente zur Unterstützung der regionalen Entwicklung geschaffen. Hierzu zählen verschiedene Technologie-Institute, einige Impuls-Programme sowie auch die Förderung von Clustern. Die Entwicklung des belgischen Cluster-Ansatzes wurde hierbei von den Porter'schen Arbeiten sowie von den praktischen Erfahrungen der autonomen Regionalpolitik im kanadischen Québec sowie in der spanischen Region Katalonien inspiriert. Die Kriterien für ein Cluster sind eng und Cluster sind stark an Branchen orientiert. Die Cluster-Politik in Flandern hat dabei in zweifacher Hinsicht eine Pionierrolle im Land eingenommen: Sie stand erstens im Zentrum der Suche nach einem Grundprinzip für eine neue regionale Wirtschaftspolitik und sie war zweitens grundlegend für eine Umorientierung von der traditionellen top down-Politik hin zu bottom up-Ansätzen in der Innovationspolitik. Als Folge entstanden Cluster sowohl in hochtechnologischen Bereichen als auch in traditionellen Wirtschaftsbranchen. Als ein Nachteil des bottom up-Ansatzes stellte sich später heraus, dass ein Teil der Cluster-Aktivitäten nur eine geringe Dynamik entfaltete, nicht die erhofften Netzwerkeffekte erbrachte und eher Ausfluss der bestehenden Branchenorganisationen war. Auf Grund dieser Erfahrungen und wegen geänderter fördertechnischer Rahmenbedingungen erfolgte in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in Belgien eine Neuausrichtung der Cluster-Förderung hin zu einer Orientierung an Technologiestandorten mit internationaler Ausstrahlung nach dem Vorbild des Silicon Valleys in den USA. In jüngster Zeit hat die flämische Regierung eine Konsolidierung und Überprüfung der bisherigen Cluster-Aktivitäten eingeleitet und neue Rahmenbedingungen geschaffen, die in einem im Jahre 1999 verabschiedetem ‚Innovationen-Erlass‘ verankert wurden. Ein Beispiel für die gegenwärtige Umsetzung der Cluster-Förderung in der Region Limburg ist das ‚Logistik Forum Limburg‘.

In **Nordrhein-Westfalen** finden sich sowohl Elemente eines Cluster-Ansatzes, der durch die Integration in das Ziel 2-Programm Merkmale einer top down-Strategie aufweist, als auch Elemente einer bottom up-Strategie, indem Cluster-Aktivitäten, die sich relativ eigenständig in

einzelnen Gebieten – zum Teil mit starker Unternehmensbeteiligung – entwickelt haben, unterstützt werden. Es gibt keine einheitliche Definition: manche Cluster sind eher an Technologiefeldern orientiert, andere an traditionellen Branchen. Insgesamt lässt sich der regionalpolitische Prozess der Entwicklung von Kompetenzfeldern im Ruhrgebiet bis zum Jahre 2003 als eine Verbindung von wissenschaftlich-analytischem Vorgehen auf der einen und politisch-normativen Zielsetzungen auf der anderen Seite beschreiben. Ebenso kann der Versuch, Cluster-Politik im Land NRW zu implementieren, auf Grund der regionalisierten Umsetzungsstrukturen als ein Kompromiss zwischen den Interessen von Landesregierung einerseits und regionalen Akteuren andererseits begriffen werden.

Die Arbeiten zur Entwicklung einer Cluster-Politik in NRW begannen Mitte der 1990er Jahre mit einem experimentellen Programm zur Förderung verbundspezifischer Projekte. Im Ruhrgebiet wurden in einem gemeinsam vom Deutschen Gewerkschaftsbund und einer Beratungsgesellschaft erstellten Ruhr-Memorandum erstmalig sieben Kompetenzfelder vorgeschlagen. Als nächste Stufe wurde vom Kommunalverband Ruhr (KVR) – einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit regionalpolitischem Auftrag – ein „Aktionsprogramm Ruhr 2000+“ aufgestellt, das auf diese Kompetenzfelder Bezug nahm, jedoch Modifikationen bei der Definition der Kompetenzfelder auf Grundlage ihrer Umsetzungschancen beinhaltete. Parallel zu diesen Aktivitäten entwickelte ein international tätiges Beratungsunternehmen im Auftrag der Landesregierung NRW ebenfalls einen Vorschlag zur Benennung und Förderung von Kompetenzfeldern. Dies waren seinerzeit (1.) Energie, (2.) Logistik und Verkehr, (3.) Information und Kommunikation (4.) Medizintechnik, (5.) neue Materialien sowie (6.) Mikrosystemtechnik. In den Diskussionen um die Umsetzung kamen sechs weitere Kompetenzfelder hinzu: Bergbautechnik, Design, neue Chemie, Maschinenbau, Wasser- und Abwassertechnik sowie Tourismus und Freizeit. Diese insgesamt zwölf Kompetenzfelder bilden inzwischen den Bezugspunkt der Strukturpolitik im Ruhrgebiet, wobei die Landesgesellschaft Projekt Ruhr GmbH eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung einnimmt. So veröffentlichte im Jahr 2002 die Projekt Ruhr GmbH eine Liste mit „kommunalen Entwicklungsschwerpunkten“, die auf die genannten Kompetenzfelder bezogen waren sowie auch drei „Handlungsfel-

der“ umfassten: (1.) Stadtentwicklung und urbane Qualität, (2.) Emscher Landschaftspark<sup>1</sup> sowie (3.) die Flächenentwicklung für Gewerbe und Dienstleistungen.

Die Förderung der Entwicklung dieser kommunalen Entwicklungsschwerpunkte steht seit dem Jahre 2001 im Zentrum des „Wachstums- und Beschäftigungspakts Ruhr“, einem Zusammenschluss regionaler und lokaler Akteure, die den Wirtschaftsstandort Ruhrgebiet stärken wollen.<sup>2</sup> Es entspricht den unterschiedlichen Wurzeln und Zugängen, dass die einzelnen Kompetenzfelder sehr unterschiedlich entwickelt sind. Einige Bereiche, wie die Chemie-Initiative ChemSite, haben auch sehr professionelles Cluster-Management entwickelt. Andere Bereiche, wie Energie oder Medizintechnik, lassen ein breites Spektrum bottom up entstandener Aktivitäten erkennen, wobei eine Koordination bzw. strategische Ausrichtung noch aussteht. Andere Felder, wie Bergbautechnik oder Design, weisen bisher keine klaren Clusteraktivitäten auf.

Die Förderung von regionalen Clustern ist in **Finnland** in Zusammenhang mit dem von der Regierung im Jahre 1994 gegründetem ‚Centre of Expertise Programme‘ zu betrachten. In Zusammenhang mit dem ‚Regional Development Act‘ zielt das Programm auf die Bündelung lokaler, regionaler und nationaler Ressourcen zur Nutzung und Anwendung von Spitzenforschung und -Know-how. Das Centre of Expertise Programme, das u. a. mit Mitteln aus dem Ziel 2-Programm gefördert wird, unterstützt dabei nicht nur den Aufbau regionaler Stärken und Kompetenzen, sondern fördert zugleich auch die Kooperation der verschiedenen Zentren im Land untereinander. Das Programm startete im Jahre 1994 mit acht Zentren; in den Jahren 1998 und 2002 wurde es sowohl um weitere Zentren als auch um zusätzliche thematische Schwerpunkte erweitert. Im Jahre 2003 existierten in Finnland schließlich 22 Centres

---

<sup>1</sup> Der Emscher Landschaftspark entsteht seit Anfang der 1990er Jahre im Kern des Ruhrgebiets. In ihm werden unterschiedliche Freiräume – Reste der vorindustriellen Kulturlandschaft, industrielle Landschaft sowie postindustrielle Landschaft – miteinander verbunden.

<sup>2</sup> Mehr als 140 Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Gesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen haben sich seit der Gründung im Jahre 2001 mit ihrer Unterschrift dazu bereit erklärt, den Pakt zu unterstützen. Dieser Pakt wurde an ein konkretes Beschäftigungsziel – 200.000 zusätzliche Arbeitsplätze bis zum Jahre 2005 – gekoppelt und ist eng mit dem nordrhein-westfälischen Ziel 2-Programm verbunden.

of Expertise, in denen insgesamt 45 Cluster definiert waren. Es handelt sich also um einen breit angelegten Clusteransatz, der sich stark an Technologiefeldern orientiert. Die Laufzeit umfasst die Jahre 2003 bis 2006, d.h. sie reicht bis zum Ende der Strukturfondsförderperiode 2000-2006. Die in Finnland regional weit gestreuten Zentren stehen darüber in einem Wettbewerb um eine staatliche Grundfinanzierung, über deren Zuweisung einmal jährlich entschieden wird. Basis für die Definition eines Clusters ist das Zusammenwirken von Forschung, Ausbildung und Unternehmensaktivitäten sowie ein funktionsfähiges Management mit Unterstützung der öffentlichen Akteure in der Region. Die Themen in den Zentren sind nicht ausschließlich technologisch ausgerichtet, sondern es finden sich auch solche wie etwa Tourismus oder Kultur. Das Programm ist dabei sowohl auf die Modernisierung von traditionellen Industrien ausgerichtet als auch auf neue Wachstumsbranchen.

In England ist die Förderung von wirtschaftlichen Clustern integraler Bestandteil eines breit angelegten regionalen Entwicklungskonzeptes. So wird in der gesamten Region Yorkshire and the Humber der Cluster-Ansatz praktiziert. Die Federführung liegt hier bei der regionalen Entwicklungsagentur ‚Yorkshire Forward‘ – einer von insgesamt neun Regionalagenturen (RDAs) in England – und ist Teil der Strategie zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region. Die RDAs sind so genannte ‚non-departmental public bodies‘. Ein Großteil der Fördermittel des Ziel 1-Programms werden für die Förderung von Clustern aufgewendet, wobei Cluster sowohl an Branchen wie auch an Technologiefeldern orientiert sein können. Für die einzelnen Clusterbereiche werden Handlungspläne erstellt, die die geplanten Aktivitäten für einen Zeitraum von drei Jahren beinhalten. Mit der Umsetzung des Cluster-Ansatzes in der Region **South Yorkshire** wurde die von der Ziel 1-Verwaltungsbehörde im Jahre 2003 gegründete Organisation ‚Renaissance South Yorkshire‘ beauftragt. Sie ist auch dafür zuständig, die Nachhaltigkeit der Projekte nach dem Jahre 2006 sicherzustellen. Ein zentrales Ziel des Cluster-Ansatzes besteht darin, Unternehmen der Privatwirtschaft zu einer finanziellen und personellen Beteiligung an den Clustern zu bewegen. Eine umfangreiche Untersuchung zu den Wirkungen der Cluster-Förderung ist geplant. Sie soll auch eine Evaluierung und ein Benchmarking mit anderen Regionen beinhalten.

Die Cluster-Förderung in **Oberösterreich** ist ein Kernelement des strategischen Programms ‚Oberösterreich 2000+‘, das durch den Zukunftsfonds der oberösterreichischen Landesregierung finanziert wird. Rund ein Viertel der für dieses Programm zur Verfügung stehenden 80,8 Mio. Euro wurden für an Clustern orientierte Maßnahmen bereitgestellt. Der Cluster-Ansatz in Oberösterreich zielt auf den Ausbau von wirtschaftlichen Stärkefeldern, auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft von insbesondere kleinen und mittelgroßen Unternehmen sowie auf die Schaffung von Innovationen durch unternehmerische Kooperationen in Netzwerken. Mit den ersten Erfolgen wurde der Clusteransatz auch auf andere Branchen übertragen und stellt sich heute sehr breit dar. Zusätzlich zur öffentlichen Förderung werden die Cluster-Aktivitäten durch Leistungsbeiträge so genannter ‚Cluster-Partner‘ sowie durch Sponsoren finanziert. Während der Selbstfinanzierungsgrad in den Clustern im Jahre 2003 noch zwischen etwa 5 % im Mechatronik-Cluster und 40 % im Automobil-Cluster lag, wird bis zum Jahre 2008 eine Selbstfinanzierungsquote von 50 % angestrebt. In der Region ist die Oberösterreichische Technologie und Marketinggesellschaft m.b.H. (TMG) – die Standortentwicklungsagentur des Landes Oberösterreich mit Sitz in Linz – für die Umsetzung der Cluster-Förderung zuständig. Die Steuerung und Umsetzung der Cluster-Aktivitäten erfolgt in drei Gremien:

- ein aus 10 bis 12 Unternehmern bestehender ‚Cluster-Beirat‘ unterstützt die Trägerorganisation in der strategischen Ausrichtung und Bewertung von Aktivitäten,
- ein aus 4 bis 7 Personen bestehendes ‚Cluster-Team‘ ist für die Planung und Umsetzung der Aktivitäten zuständig und
- im Rahmen eines ‚Jours-Fixes‘ mit Vertretern der Sozialpartner, insbesondere der Wirtschaftskammer Oberösterreich, erfolgt die politische Abstimmung zu den Aktivitäten.

Zu den Cluster-Aktivitäten der TMG zählen Information und Kommunikation, Qualifizierung, Initiierung von Kooperationsprojekten, Marketing und Public Relations sowie Internationalisierung. Die TMG betreibt im Rahmen ihres Cluster-Managements umfangreich Monitoring, Controlling und Benchmarking. Auf der Basis von Zielvorgaben werden in den Clustern Indikatoren, wie z. B. Kundenkontakte, Teil-

nahme an Innovationsprogrammen, Berufsausbildung, Marketing oder Verbesserung der Innovationskultur kontinuierlich abgefragt und offen gelegt. Die Cluster-Förderung wird in Oberösterreich durch externe Gutachter evaluiert, die den bisherigen Aktivitäten einen hohen Zielerreichungsgrad bescheinigt haben. Perspektivisch sollten – und dies dürften durchaus auch Empfehlungen sein, die für andere Cluster-Regionen Relevanz haben – u. a. Qualitätskriterien entwickelt und Maßnahmen zur Personalentwicklung im Bereich des Cluster-Managements eingeführt werden. Darüber hinaus stehen die Themen ‚Erhöhung der Selbstfinanzierungsquote‘ sowie Weiterentwicklung der Cluster-Methodik auf der Agenda.

In **Schweden** erfolgt die Umsetzung der Strukturfonds-Programme im Rahmen eines stark regionalisierten Implementationssystems, in dem die ‚County Administrative Boards‘ die zentrale Verantwortlichkeit tragen und auch die Verwaltungsbehörde stellen. Die Entwicklung von Clustern wird seit jeher durch das Ziel 2-Programm unterstützt. Das Clusterverständnis ist sehr eng und an Branchen orientiert. Als zentraler Koordinator für die Umsetzung des Programms fungiert die Organisation NUTEK, eine landesweit tätige Agentur des schwedischen Ministeriums für Industrie, Beschäftigung und Kommunikation. NUTEK ist insgesamt für Unternehmensgründungen, Unternehmensentwicklung sowie Regionalentwicklung zuständig – ein Aufgabenfeld, das auch die nationale Cluster-Politik einschließt. NUTEK unterstützt Netzwerke und Allianzen von kleinen und mittleren Unternehmen und betreibt Monitoring, Evaluierung und Forschung. Die Umsetzung des Cluster-Ansatzes erfolgt im Rahmen des nationalen Programms ‚Visanu‘, ein Kooperationsprojekt, dem neben NUTEK die Organisationen ‚Invest in Sweden Agency‘ (ISA) sowie die ‚Swedish Agency for Innovation Systems‘ (VINNOVA) angehören. Zu den Aktivitäten, die mit Visanu umgesetzt werden, zählen Prozessmanagement, Wissenstransfer sowie internationales Marketing. Voraussetzungen für die Unterstützung von Clustern sind:

- deren Verankerung im Rahmen eines regionalen Entwicklungsprogramms,
- deren internationale Wettbewerbsfähigkeit bzw. das Vorhandensein des entsprechenden Potenzials,

- das Vorhandensein eines von Unternehmen gestellten Cluster-Managements sowie
- die Offenheit der Verantwortlichen für einen Informationsaustausch mit anderen Cluster-Vertretern.

Das spanische **Baskenland** gilt zusammen mit der Region Katalonien sowie Schottland Anfang der 1990er Jahre als Vorreiter für die Entwicklung und Implementierung einer regionalen Cluster-Strategie (vgl. Porter 2000). Zentralen Einfluss auf diese Entwicklung hatten der hier in der Einleitung bereits erwähnte Cluster-Ansatz von Porter sowie dessen Beratungsunternehmen, das seinerzeit mit einer Studie zur Wettbewerbsfähigkeit des Baskenlandes beauftragt wurde. Die Ergebnisse dieser Studie und die entsprechenden Umsetzungsvorschläge wurden unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von KMU in dem von der baskischen Regierung im Jahre 1991 verabschiedeten „Wettbewerbsfähigkeitsprogramm“ im Rahmen des „Industriepolitik Plans 1991-95“ einbezogen. Die baskische Regierung wurde aufgefordert, Arbeitsgruppen zu gründen, die schließlich als Keimzelle für die daraus folgenden Cluster fungiert haben. Darüber hinaus und als Folge solcher strategischer Ansätze wurde die Cluster-Förderung in einer breiten wirtschaftspolitischen Entwicklungsstrategie integriert und mit entsprechenden Instrumenten ausgestattet.<sup>3</sup> Es wurden in der Folge von der baskischen Regierung der Baskische Technologieplan und das RE-TO-Programm (Betriebsmanagement) verabschiedet sowie das „Inter-Cluster Komitee“ gegründet.

Unter Aufsicht des Landes wurden schließlich insgesamt neun Cluster ins Leben gerufen: Bilbao Hafen, Luftfahrttechnik, Papierherstellung, Automotive, Tourismus und Nahrungsmittelindustrie; drei davon auf Empfehlung des Beratungsunternehmens: Elektrogeräte, Werkzeug-Maschinenbau und Stahlbearbeitung. Der breite Cluster-Ansatz wurde in der Region als ein top down-Modell „zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf der Basis einer breit angelegten Kooperationsstrategie“ implementiert, das auf der Umsetzungsebene bottom up durch die jeweiligen Akteure ergänzt wird. Die Finanzierung der Cluster-Aktivitäten erfolgt etwa je zur Hälfte über öffentliche als auch private

---

<sup>3</sup> Darunter die EZTEN (Risikofonds) und die EUSKALIT (Baskischer Verband zur Qualitätsverbesserung).

Mittel in Form von Mitgliedsbeiträgen. Die öffentliche Finanzierung erfolgt in Abhängigkeit vom jeweiligen Clusterbereich und auf Basis unterschiedlicher nationaler und/oder regionaler Förderpläne bzw. Gelder, einschließlich der EU-Strukturfonds. Eine Besonderheit des baskischen Cluster-Ansatzes stellt der so genannte "Cluster del Conocimiento" (Wissens-Cluster) dar, der nach der Philosophie der Porter'schen IFC, Institutions for Collaboration gegründet wurde. Dieser Cluster entstand im Baskenland als Instrument zur Unterstützung der übrigen von der baskischen Regierung geschaffenen Cluster. Es handelt sich damit um einen „horizontal“ ausgerichteten Cluster als Zusammenschluss von Wissenseinrichtungen, Forschungs- und Bildungsinstitutionen, Hochschulen, sowie auch Beratungsunternehmen und Firmen im Bereich der wirtschaftsnahen Dienstleistungen (Management und Information); darüber hinaus sind auch Unternehmen aller Branchen (Endnachfrage der Wissensdienstleistungen) in diesem Wissens-Cluster vertreten. Zu den clusterspezifischen Aktivitäten zählen die Vorbereitung von Meetings und Veranstaltungen, die Förderung von Forschungsprojekten, die Initiierung von institutionellen Kooperationsprojekten sowie die Veröffentlichung von Studien und Publikationen und die Veranstaltung von internationalen Tagungen. Die Cluster-Politik wird in der Region Baskenland als Bestandteil der Industrie- sowie Wirtschaftspolitik verstanden und dementsprechend implementiert. Ein enger Zusammenhang mit dem Ziel 2-Programm existiert in diesem Fall nicht; gleichwohl werden Fördermittel aus dem Programm auch zur Kofinanzierung von Cluster-Aktivitäten genutzt.

## 5 Typisierung der Clusteransätze

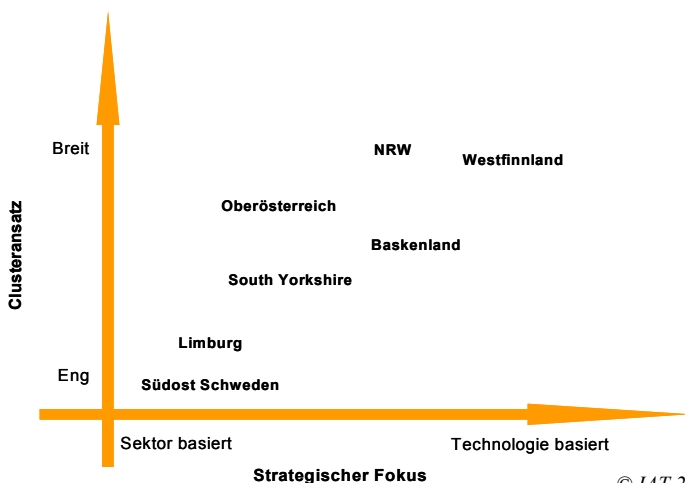
Es lässt sich feststellen, dass die Cluster-Orientierung von dem aktiven Beitrag aller beteiligten Akteure abhängig ist und von daher wesentlich weniger planbar oder von den erwarteten Ergebnissen her definierbar sein kann als frühere Konzepte der Strukturpolitik. Auf Kompetenzfelder ausgerichtete Strukturpolitik wirkt eher als Katalysator für die Interaktion wirtschaftlicher und öffentlicher Akteure. Wie diese Interaktion zu gestalten ist, wird von den Beteiligten durchaus unterschiedlich gesehen. Daher dürfte es für die künftige Umsetzung der Kompetenzfeldorientierung zentral sein, etwa durch Qualitätskriterien Standards zu setzen, z. B. bezüglich der Voraussetzungen und realistischen Ziele, der



Prozessgestaltung wie auch der Voraussetzungen für eine Unterstützung durch öffentliche Mittel.

Die folgende Abbildung ordnet die unterschiedlichen Clusteraktivitäten hinsichtlich der Dimensionen ‚Breite des Clusteransatzes‘ und ‚Strategische Ausrichtung‘. So hat Südschweden einen sehr engen Clusteransatz mit deutlichem Branchenbezug. Westfinnland dagegen verfolgt einen sehr breiten und technologieorientierten Clusteransatz.

**Abbildung 1: Variationen des Cluster-Ansatzes in ausgewählten europäischen Regionen**



Diese unterschiedlichen Ausprägungen lassen sich idealtypisch zusammenfassen: **Typ A** lässt sich als eine Variante von Cluster-Förderung beschreiben, die ein umfassendes regionales Entwicklungskonzept darstellt. Cluster werden in diesem Kontext insbesondere aus dem Blickwinkel (prognostizierter) zukünftiger Entwicklungen betrachtet. Die Cluster-Aktivitäten zielen dezidiert darauf ab, in den Regionen Prozesse zu initiieren (wie etwa Unternehmensgründungen, Aufbau von Infrastruktur oder die Entwicklung des Humankapitals), so dass die Regionen ‚zukunftsfähig‘ gemacht werden. **Typ B** geht dagegen von den in den Regionen bereits bestehenden, international ausgewiesenen wirtschaftlichen Stärken aus und setzt gezielt an deren Weiterentwick-

lung an. Diese regionalen Stärken müssen nicht zwingend mit den zentralen zukünftigen Trends korrespondieren, sondern die Begründung des Clusters leitet sich in diesem Fall im Wesentlichen aus der gegenwärtigen Bedeutung ab. Die Clusterförderung ist insofern auch nicht Gegenstand einer globalen Entwicklungsstrategie, die den wirtschaftsstrukturellen Wandel einer Region voranzubringen versucht.

Beide Typen haben Vor- und Nachteile. Bei Typ A besteht die Gefahr, dass der Ansatz zu breit angelegt wird und immer mehr Aktivitäten versuchen, unter dem Rahmen der Clusterpolitik gefördert zu werden. Wird dem keine klare Prioritätensetzung bzw. strategische Ausrichtung entgegengesetzt, dann wird die „Gießkanne“ durch die Hintertür wieder eingeführt. Bei einem engen Cluster-Ansatz besteht umgekehrt die Gefahr, dass die traditionellen sektoralen Pfade nicht verlassen werden, innovative Entwicklungen damit nicht wahrgenommen und unterstützt werden.

**Tabelle 1: Idealtypen des Cluster-Ansatzes**

	<b>– Typ A – Umfassendes regionales Entwicklungs- konzept</b>	<b>– Typ B – Stärkung bestehender Cluster</b>
<b>Cluster-Konzept</b>	weit	eng
<b>Managementeinsatz</b>	politikorientiert	unternehmensorientiert
<b>Implementationssystem</b>	„Subsumed approach“ Untergeordnetes System	„Differentiated approach“ Eigenständiges System
<b>Aktivitäten</b>	Top down	Bottom up
<b>Instrumenteneinsatz</b>	breiter Einsatz von traditionellen und neuen Instrumenten	- Netzwerkbildung - Monitoring - Schlüsselprojekte
<b>Risiken</b>	Gefahr, dass der Ansatz verwässert	Pfadabhängigkeit
<b>Herausforderungen</b>	Konzentration auf strategische Handlungsfelder	komplementäre Strategie für Regionen ohne Clusterpotenzial

Die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Verständnisse zur Cluster-Politik sind nicht eindeutig, so dass es nicht sinnvoll erscheint, ein bestimmtes Verständnis a priori als besonders überlegen herauszustellen. Allerdings wäre eine Klärung der Begrifflichkeit sinnvoll. Insbesondere sollte unterschieden werden zwischen Cluster als Ausdruck wirtschaftlicher Strukturen und der strategischen Ausrichtung auf Cluster im Rahmen der Strukturpolitik. Wichtiger erscheint weiterhin, die Clusterpolitik durch ein kontinuierliches Monitoring, Controlling sowie Benchmarking zu begleiten, und dieses für Lernprozesse zu nutzen. Angesichts der tendenziell langfristigen Ausrichtung von Cluster-Politik erscheinen hierbei kurzfristige Beschäftigungsentwicklungen nur als ein sehr unzureichender Indikator im Rahmen von Evaluierungen bzw. für eine Beurteilung der Erfolgsaussichten. Notwendig (zumindest ergänzend) sind Indikatoren bzw. Qualitätskriterien, die

- den momentanen Stand der Cluster im internationalen Vergleich realistisch erfassen (Benchmarking),
- Veränderungen frühzeitig signalisieren (etwa die Entwicklung von Gründungszahlen),
- auf selbst tragende Strukturen verweisen (etwa finanzielle Unternehmensbeteiligung) und
- die synergetischen Effekte signalisieren (etwa Netzerkennung oder Kooperationsintensität).

## 6 Schlussfolgerungen

In den kommenden Jahren wird es für die Regionen wesentlich sein, professionelle, sich so weit wie möglich selbst tragende Strukturen eines Cluster-Managements aufzubauen. Langfristig wird es darüber hinaus sinnvoll sein, Cluster-Management stärker als bisher an Qualitätskriterien zu orientieren und die bisherigen Kriterien zu überprüfen. Über das Jahr 2006 hinaus erscheint es zudem sinnvoll, die Cluster-Aktivitäten explizit in den Schwerpunkten und Maßnahmen zu verankern, wie dies einige der hier berücksichtigten europäischen Regionen bereits getan haben. In Bezug auf die strategische Ausrichtung der Europäischen Kommission erscheint es sinnvoll, die auf Cluster bezogenen Aktivitäten der verschiedenen Generaldirektionen stärker abzu-

stimmen. Vor allem im Rahmen der Unternehmenspolitik sind Erfahrungen gesammelt worden, die auch für die Strukturpolitik nutzbar gemacht werden können. Bezogen auf die europäische Raumpolitik stellt sich die Frage, ob der Clusteransatz nicht ein **differenziertes Raumbild** verlangt, das den unterschiedlichen Spezialisierungen der Regionen Rechnung trägt. Eine solche Diskussion hat davon auszugehen, dass die Stärke Europas in der Vielfalt der Regionen und in deren sich ergänzenden Besonderheiten liegt.