

Wissenschaftszentrum  
Nordrhein-Westfalen  
Kulturwissenschaftliches  
Institut



Wuppertal Institut für  
Klima, Umwelt, Energie  
Institut Arbeit  
und Technik

## Diskussionspapier:

# Strukturpolitik in ausgewählten europäischen Regionen – Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung

*Josef Muth & Dieter Rehfeld*  
*unter Mitarbeit von Noemi Fernandez-Sanchez*  
*Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen*

Gelsenkirchen, Oktober 2004



# Inhalt

Einleitung.....	3
1 Auswahl und Beschreibung der Regionen.....	5
2 Struktur der Förderprogramme.....	9
3 Die Verankerung der Cluster-Förderung in den Regionen .....	21
4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....	29
Literatur .....	34

## Einleitung

Gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission wurden Mitte des Jahres 2003 die Halbjahresbewertungen zu den Ziel 1- und Ziel 2-Programmen vorgelegt. Für die Programmverantwortlichen stellte sich damit die Herausforderung, auf dieser Basis Konsequenzen für die zweite Hälfte der Förderperiode zu ziehen und entsprechende Modifikationen in den Programmen vorzunehmen. Im Hinblick auf die absehbare Neustrukturierung der EU-Strukturpolitik stellte sich zudem für die Regionen die Mitte des Jahres 2004 noch offene Frage, in welcher Höhe sie nach Ablauf der Förderperiode 2000-2006 Fördermittel aus den Strukturfonds erhalten und nach welchen Prinzipien diese verteilt werden.

Ein Vergleich der verschiedenen Programme in den europäischen Mitgliedsstaaten macht die unterschiedlichen Ansätze, Schwerpunkte und Erwartungen deutlich, zeigt aber auch Gemeinsamkeiten auf. Ein wesentliches Beispiel – das im Zentrum des vorliegenden Berichts steht – ist die strategische Ausrichtung der Regionalpolitik auf Cluster. Der Cluster-Ansatz resultiert aus einer regionalwissenschaftlichen und regionalpolitischen Neuorientierung, die sich auf innovative Milieus, regionale Netzwerke und regionale Innovationsschwerpunkte stützt. Unter dem Begriff „Cluster“ wird nach den grundlegenden Arbeiten von Michael E. Porter (1990, 1998) die Konzentration interdependenter Unternehmen auf der vertikalen Beziehungsebene (Hersteller und Zulieferer) und horizontalen Beziehungsebene (insbesondere Forschung und Entwicklung, Qualifizierung, Technologie-Infrastruktur, Förderagenturen) innerhalb einer oder ähnlicher Wirtschaftsbranchen in einem begrenzten geografischem Gebiet verstanden (vgl. auch Rosenfeld 2002). In diesem Kontext wird auch der Begriff „Produktionscluster“ verwendet, der ebenfalls auf die räumliche Konzentration verschiedener Elemente einer Wertschöpfungskette Bezug nimmt, dabei aber auch die Schnittstellen zwischen internen und externen wirtschaftlichen Verflechtungen in einer Region betont (vgl. Rehfeld 1999, S. 43).

Das Cluster-Konzept hat insbesondere in den 1990er Jahren weltweit durch die Erfolge einzelner Regionen Aufmerksamkeit erhalten, die sich nicht nur in hochtechnologisierten Branchen wie im US-amerikanischen Silicon Valley zeigten, sondern auch in traditionellen Produktionsbereichen, wie dem so genannten ‚Dritten Italien‘ (vgl. Beobachtungsnetz der europäischen KMU 2002, 2003). In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde das Cluster-Konzept schließlich mit dem Begriff des „Regionalen Innovationssystems“ (RIS) weiterentwickelt. Um die verschiedenen Begriffe, die häufig synonym verwendet werden, analytisch zu trennen, ist die Verwendung der vom Beobachtungsnetz der europäischen KMU eingeführten Hierarchie hilfreich (vgl. Tabelle 1). Diese begriffliche Klarheit ist insbesondere dann zwingend, wenn die Frage gestellt wird, in welcher Weise öffentliche Institutionen die regionale Wettbewerbsfähigkeit durch die Unterstützung von Cluster-Aktivitäten fördern können.

*Tabelle 1  
Hierarchie der Begriffe*

<b>Begriff</b>	<b>Definition</b>
Regionales Cluster	Eine Konzentration ‚interdependenter‘ Unternehmen innerhalb des selben oder verwandter Wirtschaftszweige in einem begrenzten geografischen Gebiet
Regionales Innovationsnetzwerk	Stärker organisierte Kooperation (Vereinbarungen) zwischen Unternehmen, auf Vertrauen, Normen und Konventionen basierend, wodurch betriebliche Innovationen gefördert werden
Regionales Innovationssystem (RIS)	Kooperation auch zwischen Unternehmen und unterschiedlichen Organisationen der Wissensschaffung und -verbreitung

*Quelle: Beobachtungsnetz der europäischen KMU 2002, S. 14*

Wenngleich keine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs Cluster existiert, so liegt den meisten Auffassungen jedoch die zentrale Annahme zu Grunde, dass ein Cluster mehr ist als die Summe seiner Teile und seine Wettbewerbsvorteile insbesondere aus „Netzwerkstrukturen“ resultieren (vgl. GTZ o.J.). Die Beziehungen der Unternehmen in diesen Netzwerken sind dabei zugleich durch Kooperation und (Innovations-) Wettbewerb sowie letztlich auch durch gegenseitige Abhängigkeit (Interdependenz) gekennzeichnet. Die Fähigkeit der Unternehmen zur externen Kommunikation erhält damit eine herausragende Bedeutung und bildet die zentrale Säule des Cluster-Konzepts. Schließlich wird auch davon ausgegangen, dass durch die räumliche Nähe derartig agierender Unternehmen positive Externalitäten erzeugt werden, wie etwa ein Arbeitskräfteangebot mit entsprechendem Qualifikationsprofil oder spezifische Infrastruktureinrichtungen (Verkehr, Forschung und Entwicklung).

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 einer der viel versprechendsten strategischen Ausrichtungen für eine zukunftsorientierte Strukturpolitik betrachtet. Dies steht nicht zuletzt in Zusammenhang mit dem vom Europäischen Rat in Lissabon im März 2000 vereinbarten strategischem Ziel, die Union bis zum Jahre 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen (vgl. Europäischer Rat 2000). 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.

Wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, ist das Cluster-Konzept nicht grundsätzlich neu. In letzter Zeit hat sich jedoch innerhalb der Europäischen Kommission die Auffassung darüber verändert, in welchen Politikbereichen dieses Konzept zu verorten ist. So wurden Untersuchungen zu wirtschaftlichen Clustern, Netzwerken oder Kooperationen in den vorangegangenen Jahren insbesondere in der Generaldirektion Unternehmen der Europäischen Kommission durchgeführt. Das bedeutet, Cluster-Politik wurde bis dahin noch schwerpunktmäßig als Wirtschafts- und Unternehmenspolitik verstanden, nicht jedoch als eine zentrale Aufgabe der Regional- und Strukturpolitik.

Grundsätzlich stehen beim Cluster-Ansatz kleine und mittlere Unternehmen (KMU) besonders im Blickfeld. Das hängt zum einen damit zusammen, dass mehr als 99 Prozent der Unternehmen im Europa-19-Raum<sup>1</sup> kleine und mittlere Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten sind; zum anderen stehen KMU angesichts der sich rasch vollziehenden globalen Veränderungen – Globalisierung, New Economy, Informations- oder Wissensgesellschaft – vor besonderen Herausforderungen. So hat in den letzten Jahren der wirtschaftliche Wettbewerb auch in jenen „Nischenmärkten“ stark zugenommen, die bis dahin für KMU als sicher galten. Verschiedene technologische Entwicklungen ermöglichen es nun auch Großunternehmen unter Nutzung ihrer aus der Massenproduktion resultierenden Kostenvorteile, sich erfolgreich in kleineren, durch individuelle Kundenwünsche geprägte Märkte zu bewegen (vgl. Beobachtungsnetz der europäischen KMU 2003). Für kleine und mittlere Unternehmen ergeben sich unter diesen Bedingungen nicht nur Risiken, sondern auch wirtschaftliche Chancen, die sie insbesondere durch Kooperation mit anderen Unternehmen im Rahmen eines Clusters nutzen können.

Vor diesem Hintergrund bot die vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen veranstaltete internationale Konferenz mit dem Titel „Moderne Strukturpolitik im Europa der Regionen“ am 14./15. Juli des Jahres 2004 den Vertretern der europäischen Staaten eine gute Möglichkeit, Erfahrungen und Ansätze in Bezug auf Cluster-Politik zu diskutieren und daraus auf ihre Programme übertragbare Schlussfolgerungen abzuleiten.<sup>2</sup> Eine wichtige Intention der Konferenz war dabei der Aufbau länderübergreifender Netzwerke zur Regionalentwicklung. Dies galt umso mehr, als dass einige Halbzeitbewertungen deutlich machten, dass der angestrebte Austausch bzw. der Ausbau internationaler Netzwerke bislang noch sehr zögerlich angelaufen war.

Der vorliegende Bericht sollte in seiner ersten Fassung als Diskussionspapier einige Anhaltspunkte für den inhaltlichen Austausch für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konferenz liefern. Er wurde im Anschluss an die Konferenz überarbeitet. Ihm liegen Programmdokumente aus verschiedenen Regionen und Halbzeitbewertungen aus einigen ausgewählten europäischen Regionen zu Grunde. Darüber hinaus wurden anderweitige Dokumente (Literatur, Broschüren) berücksichtigt. Den regionalpolitischen Akteuren in den ausgewählten europäischen Vergleichsregionen möchten wir an dieser Stelle ganz herzlich für ihre Unterstützung danken.

## **1 Auswahl und Beschreibung der Regionen**

Die an der Konferenz teilnehmenden 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. Zweifellos sind die an der Konferenz teilnehmenden Regionen nicht repräsentativ für die gesamte Europäische Union. Vielmehr zeigen die Strategien und Aktivitäten der Regionen eine

---

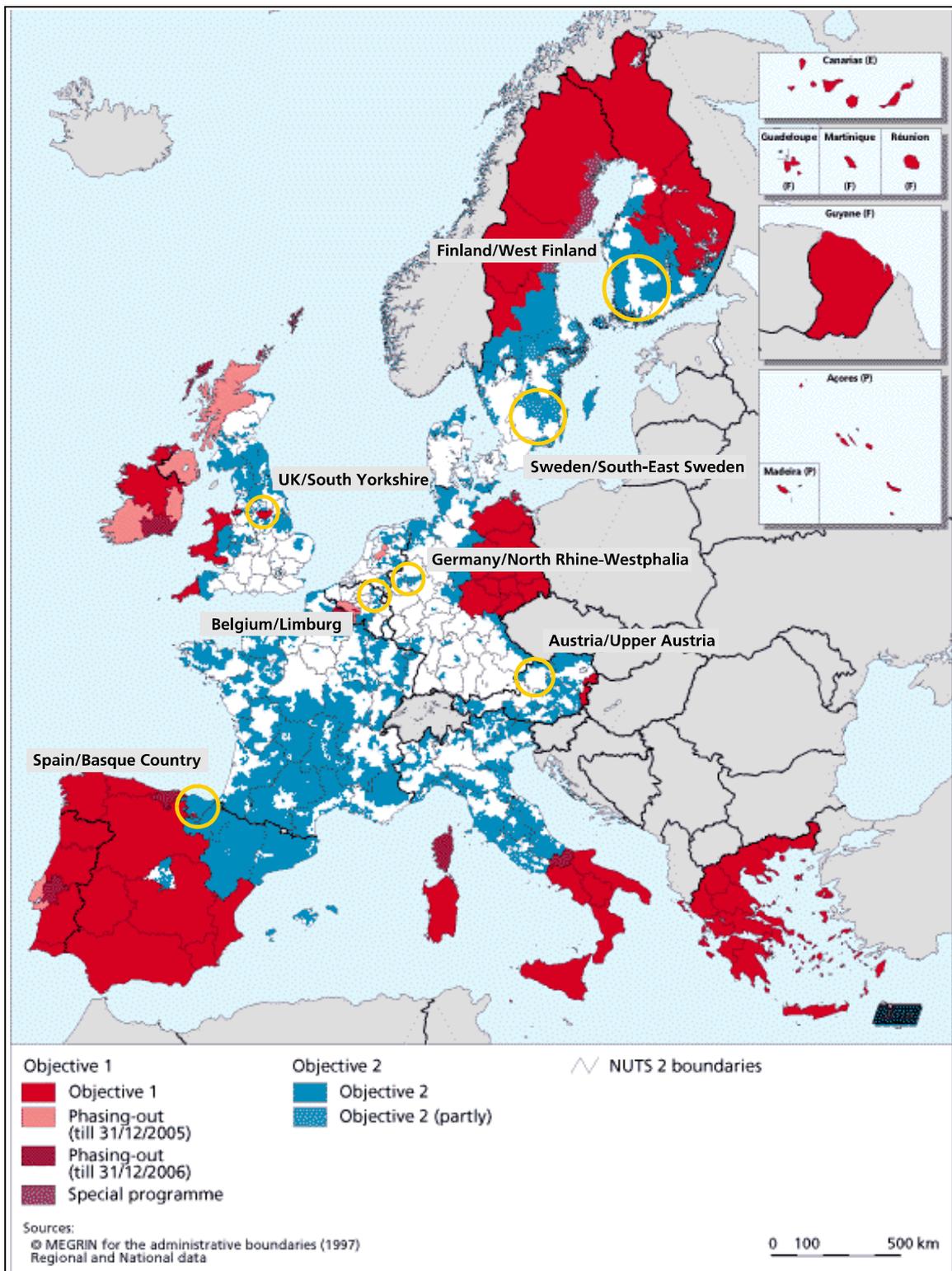
<sup>1</sup> Mit dem Begriff „Europa-19“ werden allgemein die 18 Länder des europäischen Wirtschaftsraumes (EU-15, Liechtenstein, Island und Norwegen) und die Schweiz bezeichnet (vgl. Beobachtungsnetz der europäischen KMU 2003).

<sup>2</sup> Am zweiten Tag der Konferenz fanden Workshops an verschiedenen Cluster-Standorten in Nordrhein-Westfalen statt. Die Protokolle der Diskussionen sowie auch die Vorträge von der Konferenz sind auf der Internetseite des Ziel 2-Sekretariats ([www.ziel2-nrw.de](http://www.ziel2-nrw.de)) zu finden.

gewisse Variationsbreite hinsichtlich der Ausgestaltung der Programme sowie der Durchführung von Cluster-Politik auf. Gerade diese Unterschiedlichkeit sollte es ermöglichen, im Rahmen der Konferenz Diskussionen zu führen, die durch die spezifischen Erfahrungen in den verschiedenen Regionen befruchtet werden. Grundlage für den vorliegenden Bericht sind die Regionen Limburg (Belgien), Nordrhein-Westfalen (Deutschland), Westfinnland, South Yorkshire (Großbritannien), Oberösterreich, Südost-Schweden sowie das Baskenland (Spanien) (vgl. Abbildung 1).

Die Karte zeigt, dass die Regionen innerhalb des Gebiets der Europäischen Union breit gestreut sind. 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. Werden zunächst einige quantitative Indikatoren herangezogen, so erschließen sich diese Besonderheiten bereits von der statistischen Seite (siehe Tabelle 7 am Ende des Textes). Gemessen an der Zahl der in den Verwaltungseinheiten der Förderregionen lebenden Menschen reicht die Spanne von rund 800.000 Personen in der Region Limburg bis zu rund 18 Mio. in Nordrhein-Westfalen. In ebenfalls erheblichem Maße unterscheidet sich die Bevölkerungsdichte in den Regionen. Sie variiert von rund 35 Einwohnern pro Quadratkilometer im dünn besiedelten Westfinnland bis zu rund 800 Einwohnern in South Yorkshire. Hinsichtlich der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum von 1995 bis 2001 weist die Region Nordrhein-Westfalen, die noch immer mit der Bewältigung seiner montanindustriellen Vergangenheit intensiv befasst ist, mit einem Wert von 1,2% die schwächste Entwicklung auf. In Bezug auf die Wirtschaftsstruktur weist die südeuropäische Region Baskenland mit 37,9 im Jahre 2002 noch den höchsten Anteil an Beschäftigten im Verarbeitendem Gewerbe auf; entsprechend niedrig ist hier die Ausbildung des Dienstleistungssektors mit nur 60,1%. Deutlich weiterentwickelt ist dagegen der Dienstleistungsbereich in Südschweden, wo bereits nahezu drei Viertel aller Beschäftigten in diesem Sektor tätig sind. Die Bedeutung des Dienstleistungsgewerbes spiegelt sich in der Innovationsfähigkeit der Regionen wider. Werden die Zahlen zu den Patentanmeldungen zu Grunde gelegt, so führt hier ebenfalls Südost-Schweden mit einem Wert von rund 400 Anmeldungen im Zeitraum 1999 bis 2001.

Abbildung 1  
Geographische Verortung der Regionen



Sehr unterschiedlich sind die geographischen sowie wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen in den ausgewählten Regionen. Zwar dominieren unter den hier berücksichtigten Regionen von der regionalpolitischen Zielsetzung her solche, die sich der Umstellung von traditionellen Industrien auf moderne Wirtschaftsbranchen befinden (Ziel 2), es finden sich aber durchaus

auch starke landwirtschaftliche Gebiete in einzelnen Regionen (Österreich, Finnland). Die bereits erwähnte unterschiedlich starke Entwicklung des Dienstleistungssektors ist dabei nicht zwangsläufig ein Indikator für den erfolgreichen Strukturwandel dar, sondern er kann auch als Folge einer anhalten Schwäche in den industriellen Sektoren interpretiert werden. Die folgenden Kurzbeschreibungen sollen jenseits der vorangegangenen statistischen Ausführungen das Bild über die Regionen etwas konkretisieren.

Die Region **Limburg** umfasst das im Hasselt Distrikt liegende ehemalige Bergbauggebiet sowie das ländliche Gebiet Haspengouw in Tongeren. In der Region Limburg leben rund 800.000 Einwohner. Die Einwohner sind auf Grund des hohen Anteils junger Zuwanderer durchschnittlich jünger als im Land insgesamt. Die Wirtschaft ist durch einen hohen Anteil an kleinen und mittelgroßen Unternehmen geprägt. Die Automobilindustrie konzentriert sich dagegen auf einige wenige große Unternehmen. Die Industrie ist stark auf den Export von Produkten ausgerichtet, wobei die Automobilbranche sowie die Nicht-Eisen-Industrie eine besondere Bedeutung besitzen.

Das traditionell von der Schwerindustrie (Stahlerzeugung und –verarbeitung sowie Kohleförderung) geprägte Ziel 2-Gebiet in **Nordrhein-Westfalen** deckt etwa ein Drittel der Gesamtfläche des Landes NRW ab, in dem rund 18 Mio. Einwohner leben. Das Ziel 2-Gebiet ist durch einen hohen Grad an Verstädterung mit entsprechend hoher Bevölkerungsdichte und relativ schlechter Umweltqualität geprägt, und es herrscht ein Mangel an wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung. Die Investitionsquote ist niedrig und die Produktivität entwickelt sich nur unterdurchschnittlich. Die Beschäftigungsgewinne der letzten Jahre im Dienstleistungsgewerbe konnten die Arbeitsplatzverluste im verarbeitenden Gewerbe bei weitem nicht ausgleichen. Seit Jahren steigt das Ausmaß von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit stärker als im Land insgesamt, wobei die Beschäftigungschancen für Frauen ebenfalls besonders ungünstig sind.

Die Region **Westfinnland** ist durch verschiedene industrielle Zentren sowie durch einige große ländliche Regionen gekennzeichnet. Besonders wichtige Industriebranchen sind Metall, Papier, Holzverarbeitung und Nahrungsmittel. Der Anteil der Beschäftigten in Industrie und Landwirtschaft ist größer als im Land insgesamt. Ein besonderes Merkmal ist der vergleichsweise geringe Anteil an Beschäftigten im privaten Dienstleistungsgewerbe. Die zentralen Probleme der Region sind die niedrige allgemeine Beschäftigungsquote sowie die relativ hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere von Frauen.

**South Yorkshire** ist die einzige hier einbezogene Ziel 1-Region, weist aber wesentliche Merkmale einer Industrieregion im Umbruch auf. In der Region lebten im Jahre 2001 rund 1,3 Mio. Einwohner. Zwei Drittel des Fördergebietes sind als ländlich ausgewiesen, obgleich zwei Fünftel der Einwohner in der Stadt Sheffield beheimatet sind. Die traditionelle ökonomische Basis von South Yorkshire – Kohleförderung, Stahlerzeugung und Maschinenbau – befindet sich seit den 70er Jahren in einem Schrumpfungsprozess. Im Zeitraum von 1971 bis 1997 gingen etwa 60% der Industriearbeitsplätze verloren, was auch durch die Beschäftigungsgewinne im Dienstleistungssektor nicht ausgeglichen werden konnte. Die Region South Yorkshire ist nach wie vor in großem Maße abhängig von schrumpfenden Industriezweigen, in denen in der Zukunft weitere Personalanpassungen und Restrukturierungsmaßnahmen zu erwarten sind.

Die Region **Oberösterreich**, in der rund 1,4 Mio. Menschen leben, liegt in der Mitte Österreichs, sie grenzt im Norden an die tschechische Republik und im Westen an Deutschland. Obwohl

Oberösterreich insgesamt zu den wirtschaftlich dynamischsten Regionen Österreichs zählt, existieren innerhalb der Region große strukturelle Ungleichheiten, wie z.B. eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote in den ländlichen Grenzgebieten. Während die industrielle Produktion weiterhin eine dominierende Rolle einnimmt, verläuft die Entwicklung des tertiären Sektors bislang auf eher niedrigem Niveau. Das Ziel 2-Gebiet gliedert sich in drei verschiedenartige Teilräume: Das Mühlviertel, das seit mehr als 40 Jahren an der ‚toten Grenze‘ zur tschechischen Republik liegt und auch landwirtschaftlich benachteiligt ist, gilt als der wirtschaftlich schwächste Teilraum in Oberösterreich. Das an Niederbayern angrenzende Innviertel ist ein weitläufiger ländlicher Raum mit überwiegend günstigen landwirtschaftlichen Bedingungen und einer traditionell klein- und mittelbetrieblich geprägten Wirtschaftsstruktur. Steyr-Kirchdorf ist dagegen ein traditionelles Industriegebiet.

Die Region **Südost-Schweden** umfasst Teile von fünf Verwaltungsbezirken: Östergötland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg und Blekinge. Die Bevölkerungszahl in der Region betrug im Jahre 2001 rund 1,8 Mio. Personen und ist seit Jahren rückläufig. Insbesondere jüngere Menschen zieht es in Gegenden, in denen bessere Arbeits- und Ausbildungsperspektiven vorzufinden sind. Während die Arbeitslosenquote im Zielgebiet dem Landesdurchschnitt entspricht, existieren starke Schwankungen innerhalb der Region. Ein Großteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind noch immer im verarbeitenden Gewerbe beschäftigt. Darüber hinaus sind insbesondere die Branchen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Gesundheitsversorgung von Bedeutung. Drei Viertel der Beschäftigten arbeiten hier in kleinen und mittelgroßen Unternehmen. In Bezug auf die Entwicklung des regionalen Humankapitals ist eine zu geringe Anzahl an Hochschulen festzustellen.

In Spanien ist die Region **Baskenland**, in der rund zwei Mio. Menschen leben, traditionell durch die industrielle Produktion gekennzeichnet. Zusammen mit der Bauwirtschaft erwirtschaftet dieser Sektor allein nahezu die Hälfte des gesamten Bruttoinlandsproduktes. Die Industrie hat ihre Wurzeln dabei in den inzwischen weniger innovativen Branchen, wie z.B. mineralische Stoffe, Eisenmetalle, nicht-metallische Produkte, Papier oder Gummi. Die Verteilung der Unternehmen ist innerhalb der Region sehr ungleich und auf klar abgegrenzte städtische Gebiete, wie z.B. Bilbao oder San Sebastian konzentriert – ein Phänomen, das zu einer Polarisierung von Erwerbschancen als auch von Umweltbelastungen geführt hat. Nachteilig für die Region wirken sich darüber hinaus die bisher vergleichsweise niedrigen Investitionen in Forschung und Entwicklung aus.

## **2 Struktur der Förderprogramme**

### *2.1 Übersicht zu den Schwerpunkten*

Allgemein zielt die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik gemäß Artikel 158 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Union auf den Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in den Mitgliedstaaten ab: „Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“ Der Einsatz des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wird in Artikel 160 weiter konkretisiert: „Aufgabe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ist es, durch Be-

teiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen.“

Die europäische Strukturfondsförderung flankiert die spezifischen Regional- und Arbeitsmarktpolitiken in den einzelnen Mitgliedstaaten und insofern ist es in erster Linie die Aufgabe der Mitgliedstaaten bzw. der Regionen, ihre eigenen Entwicklungsprioritäten festzulegen. Da die Europäische Union bei der Umsetzung dieser Politiken jedoch als Kofinanzier fungiert, erwartet sie von den Mitgliedstaaten, dass diese auch den gemeinschaftlichen Entwicklungsprioritäten Rechnung tragen (vgl. EUK 1999). Hierzu wurden von der Europäischen Kommission gemäß Artikel 10 (3) der Verordnung vom 21. Juni 1999 mit den allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds „allgemeine indikative Leitlinien auf der Basis einschlägiger und vereinbarter Gemeinschaftspolitiken“ veröffentlicht, um die zuständigen nationalen und regionalen Behörden (Verwaltungsbehörden) bei der Aufstellung ihrer Programmplanungsstrategien für die Ziele 1, 2 und 3 zu unterstützen. Die Leitlinien gliedern sich in die drei strategischen Prioritäten: (1.) regionale Wettbewerbsfähigkeit, (2.) sozialer Zusammenhalt und Beschäftigung sowie (3.) Entwicklung der städtischen und ländlichen Gebiete (einschließlich spezifischer Maßnahmen für die Fischereigebiete).

Gemäß der Strukturfondsverordnung wurden die indikativen Leitlinien von der Europäischen Kommission vor der Halbzeitbewertung zu den Programmen überarbeitet, um den Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund veränderter wirtschaftlicher, arbeitsmarktlicher und/oder sozialer Rahmenbedingungen sowie auch als Reaktion auf die Schlussfolgerungen der Halbzeitbewertungen eine Anpassung ihrer Programmplanungsdokumente zu ermöglichen (vgl. EUK 2003). So sind bereits gleich zu Beginn des Programmplanungszeitraums 2000-2006 Gemeinschaftsprioritäten stärker in den Mittelpunkt gerückt, die nach Ansicht der Europäischen Kommission in der zweiten Hälfte des Programmplanungszeitraumes von den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden sollen. Hierzu zählt insbesondere das auf der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon am 23. und 24. März 2000 vereinbarte – und eingangs des Berichts bereits angesprochene – strategische Ziel, die Union bis zum Jahre 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.

Bei der Betrachtung der Ziel 2-Programme der für die vorliegende Untersuchung berücksichtigten Regionen wird deutlich, dass diese den bestehenden Gestaltungsspielraum genutzt haben, um die regionalpolitischen Interventionen auf ihre spezifischen Problemlagen und Potenziale auszurichten. Dies zeigt sich zunächst auf der allgemeinen Ebene durch die Anzahl der eingesetzten Förderschwerpunkte, die von zwei Schwerpunkten in Südost-Schweden bis zu sechs Schwerpunkten im Ziel 1-Programm von South Yorkshires variiert (vgl. Tabelle 2). Naturgemäß bietet diese Struktur zunächst noch eine sehr allgemeine Vorstellung davon, was letztlich in diesem Rahmen in den Regionen an konkreten Projekten umgesetzt wird, denn dies wird erst durch die Formulierung von Maßnahmen operationalisiert. Die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen, wie etwa die Zuweisung des Fördermittelbudgets, die Festlegung der nationalen Kofinanzierung, die Quantifizierung der Ziele, die Definition der Zielgruppe, die relevante Rechtsgrundlage oder die für die Umsetzung verantwortlichen Institutionen werden erst im so genannten „Ergänzungsdokument zum Einheitlichen Programmplanungsdokument“ fixiert.

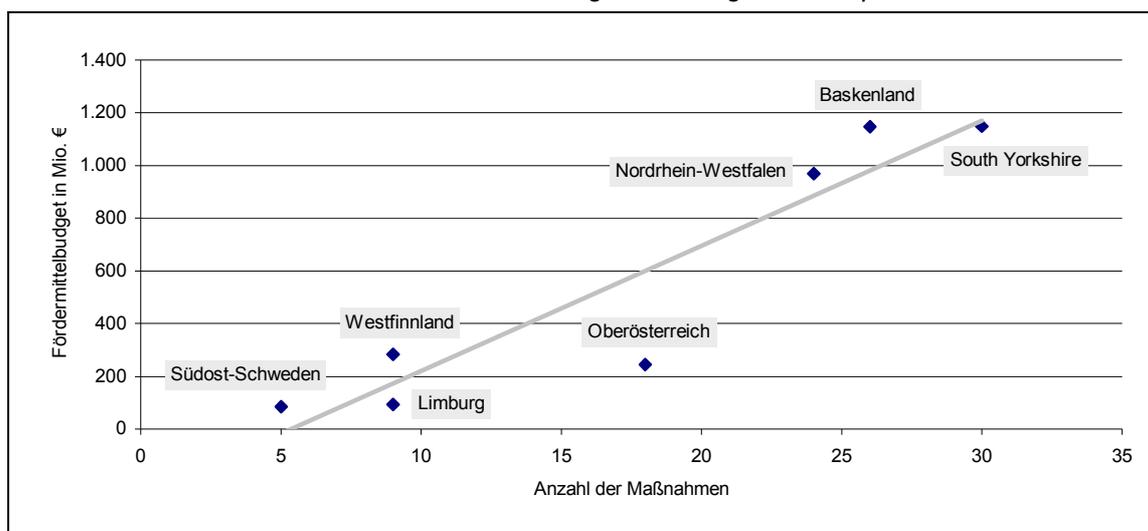
**Tabelle 2**  
**Übersicht über die Förderschwerpunkte der Programme**

	<b>Schwerpunkt 1</b>	<b>Schwerpunkt 2</b>	<b>Schwerpunkt 3</b>	<b>Schwerpunkt 4</b>	<b>Schwerpunkt 5</b>
<b>Belgien / Limburg (Ziel 2)</b>	Beschäftigungsorientierte Unternehmensförderung	Lokale Infrastrukturentwicklung	Integrierte ländliche Entwicklung von Haspengouw		
<b>Deutschland / NRW (Ziel 2)</b>	Unternehmens- und Gründungsfinanzierung	Innovation und Kompetenzentwicklung	Innovationsorientierte Infrastrukturentwicklung	Zielgruppenorientierte Förderung	
<b>Finnland / Westfinnland (Ziel 2)</b>	Unternehmensentwicklung und wirtschaftlicher Strukturwandel	Entwicklung der Fachkenntnisse von Arbeitskräften und Technologieentwicklung	Modernisierung der Infrastruktur und Verbesserung der sozialen Lebensverhältnisse		
<b>Großbritannien / South Yorkshire (Ziel 1)</b>	Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und der Hochtechnologiebranchen	Unternehmensmodernisierung durch die Verbesserung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit	Schaffung einer weltweit führenden Lernregion, in der Gerechtigkeit, Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt gefördert werden	Entwicklung der wirtschaftlichen Möglichkeiten in ausgewählten Kommunen	Förderung von Investitionstätigkeit durch die strategische Entwicklung in ausgewählten urbanen Gebieten
	<b>Schwerpunkt 6</b>				
	Schaffung der Grundlagen für eine erfolgreiche Programmumsetzung				
<b>Österreich / Oberösterreich (Ziel 2)</b>	Ausbau und qualitative Weiterentwicklung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (einschl. Tourismus)	Qualitative und quantitative Weiterentwicklung von Gewerbe, Industrie, Dienstleistungen und Tourismus	Nachhaltige regionale Wirtschaftsentwicklung		
<b>Schweden / Südschweden (Ziel 2)</b>	Verbesserung der Lebensbedingungen und Entwicklung der Wirtschaft	Entwicklung der Humanressourcen			
<b>Spanien / Baskenland (Ziel 2)</b>	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung sowie Entwicklung der Produktionsstruktur	Umwelt, natürliches Umfeld und Wasserressourcen	Wissensbasierte Gesellschaft (Innovation, F&E, Informationsgesellschaft)	Entwicklung der Kommunikations- und Energienetze	Lokale und städtische Entwicklung

Quelle: *Programmdokumente der Regionen*

Die für die Benennung der Schwerpunkte gewählten Begrifflichkeiten in den verschiedenen Programmen ähneln sich häufig, was sich aus den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Rahmenbedingungen ableitet. Ein (plausibler) Trend lässt sich zwischen dem im Programm zur Verfügung stehenden Fördermittelbudget und der Anzahl von Förderschwerpunkten ausmachen. So weisen die „großen“ Programme von Nordrhein-Westfalen, South Yorkshire (Ziel 1) und dem Baskenland vier bzw. fünf Förderschwerpunkte auf, während die übrigen „kleineren“ Programme lediglich aus drei bzw. im Falle Südost-Schwedens sogar nur durch zwei Förderschwerpunkte gekennzeichnet sind.

Abbildung 2  
Verhältnis von Fördermittelbudget und Programmkomplexität



Quelle: Programmdokumente; eigene Darstellung

© IAT 2004

Ein weiteres Merkmal für das Verständnis der Programme ist, in welchem Maße die Förderschwerpunkte in Maßnahmen ausdifferenziert wurden. Das Spektrum reicht hier von einer einzelnen Maßnahme (Südost-Schweden) bis zu 10 Maßnahmen (NRW) innerhalb eines Förderschwerpunktes (vgl. Tabelle 3). Schaubild 2 verdeutlicht, dass mit dem Umfang der zur Verfügung stehenden Fördermittel auch der Grad an Ausdifferenzierung auf der Maßnahmeebene einhergeht. Lediglich die Region Oberösterreich weicht hier von diesem Trend etwas stärker ab, da sie bei einem annähernd gleich hohem Fördervolumen wie in der Region Westfinnland die Umsetzung der Förderschwerpunkte durch doppelt so viele Maßnahmen (N=18) operationalisiert hat. Wenn nach dem Jahre 2006 eine Kürzung der Fördermittel ansteht, wird vor diesem Hintergrund eine Konzentration der Förderung auf eine geringere Anzahl von Schwerpunkten und Maßnahmen sinnvoll sein, da die Aktionen ansonsten in der Anbindung an die vorhandenen Förderstrukturen versickern und nicht eigenständig profiliert werden können.

*Tabelle 3  
Anzahl der Maßnahmen in den Förderschwerpunkten der Programme*

	Anzahl Maßnahmen in den Schwerpunkten							Anzahl Maßnahmen gesamt	Förder- volumen EU in Mio. €
	SP1	SP2	SP3	SP4	SP5	SP6	SP7		
<b>Belgien / Limburg (Ziel 2)</b>	5	2	2					<b>9</b>	<b>92,7</b>
<b>Deutschland / NRW (Ziel 2)</b>	5	10	5	4				<b>24</b>	<b>970,4</b>
<b>Finnland / Westfinnland (Ziel 2)</b>	3	2	4					<b>9</b>	<b>284,2</b>
<b>Großbrit. / South Yorkshire (Ziel 1)</b>	5	5	8	8	4			<b>30</b>	<b>1.149,4</b>
<b>Österreich / Oberösterreich (Ziel 2)</b>	5	7	6					<b>18</b>	<b>243,7</b>
<b>Schweden / Südost-Schweden (Ziel 2)</b>	4	1						<b>5</b>	<b>83,5</b>
<b>Spanien / Baskenland (Ziel 2)</b>	4	5	6	4	7			<b>26</b>	<b>1.146,5</b>

Quelle: *Programmdokumente*

Es lässt sich in diesem Kontext die Frage formulieren, ob der Grad der Ausdifferenzierung bereits auf die Existenz von national- bzw. regionalspezifische Förderphilosophien hinweist? So haben Taylor u.a. (2001), die im Rahmen einer international vergleichenden Untersuchung die spezifischen politischen Rahmenbedingungen für die Evaluation der Strukturfondsförderung analysiert haben, zwischen zwei idealtypischen Wegen der Programmimplementation unterschieden. Diese liegen an den beiden Enden eines denkbaren Kontinuums, auf dem sich auch verschiedene Mischtypen verorten lassen. Ein „subsumed approach“ bedeutet nach diesem Verständnis, dass die europäischen Strukturfondsprogramme im Wesentlichen an die bereits vorhandenen nationalen und/oder regionalen Fördersysteme angedockt bzw. diesen untergeordnet werden. Demgegenüber steht ein „differentiated approach“, womit zum Ausdruck gebracht wird, dass für die Umsetzung der europäischen Strukturfondsprogramme in den Regionen eigene Umsetzungsstrukturen (Institutionen) geschaffen wurden, die durch eine mehr oder weniger große Unabhängigkeit von den sonstigen Fördersystemen gekennzeichnet sind. Der Begriff „composite approach“ kennzeichnet schließlich Implementationsmodelle, die Elemente sowohl des subsumed als auch des differentiated approach aufweisen. Dieser Typologie lassen sich einige Mitgliedstaaten folgendermaßen zuordnen:

*Tabelle 4  
Implementation des Managements für die Umsetzung der Strukturfondsförderung  
in ausgewählten europäischen Mitgliedstaaten*

<b>„Subsumed approach“ Untergeordnetes System</b>	<b>„Composite approach“ Gemischtes System</b>	<b>„Differentiated approach“ Eigenständiges System</b>
Deutschland Österreich Spanien	Finnland Frankreich Italien	Belgien Dänemark Großbritannien Niederlande Schweden

Quelle: *Taylor u.a. 2001, S. 346*

Die Gegenüberstellung von Programmkomplexität – definiert durch die Anzahl von Schwerpunkten und Maßnahmen –, Fördermittelbudget und Implementationstyp zeigt, dass nicht eindeutig von den erstgenannten Dimensionen auf die Art und Weise geschlossen werden kann, wie die Programme in den Regionen implementiert wurden. So finden sich unter den drei größten der hier betrachteten Programme sowohl zwei – Nordrhein-Westfalen und das Baskenland – die dem subsumed approach zugeordnet wurden, als auch mit South Yorkshire eines, das im Rahmen eigenständiger institutioneller Strukturen umgesetzt wird (vgl. Tabelle 5). Eine ähnliche Feststellung gilt auch für die beiden mittelgroßen Programme von Oberösterreich und Westfinland, die den Implementationstypen subsumed approach bzw. composite approach entsprechen. Lediglich die beiden in Bezug auf das Fördermittelbudget kleineren Programme von Südost-Schweden und Limburg weisen übereinstimmend eigenständige Umsetzungsstrukturen auf. Auf Grund dieser Feststellungen lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die für die Programmumsetzung verantwortlichen nationalen bzw. regionalen Akteure weitreichende Gestaltungsfreiheiten in Bezug auf die Verankerung der Strukturfondsprogramme haben und diesen auch entsprechend nutzen.

*Tabelle 5  
Zusammenhang von Programmkomplexität, Fördermittelbudget und Implementationstyp*

	<b>Anzahl Schwerpunkte</b>	<b>Anzahl Maßnahmen gesamt</b>	<b>Förder- volumen EU in Mio. €</b>	<b>Implementationstyp</b>
<b>Schweden / Südost-Schweden (Ziel 2)</b>	2	5	83,5	differentiated approach
<b>Belgien / Limburg (Ziel 2)</b>	3	9	92,7	differentiated approach
<b>Österreich / Oberösterreich (Ziel 2)</b>	3	18	243,7	subsumed approach
<b>Finnland / Westfinland (Ziel 2)</b>	3	9	284,2	composite approach
<b>Deutschland / NRW (Ziel 2)</b>	4	24	970,4	subsumed approach
<b>Spanien / Baskenland (Ziel 2)</b>	5	26	1.146,5	subsumed approach
<b>Großbrit. / South Yorkshire (Ziel 1)</b>	5	30	1.149,4	differentiated approach

*Quelle: Programmdokumente*

Daneben finden sich weitere Unterschiede beim Aufbau der Programme: EFRE- und ESF-Förderung sind nur selten in spezifische Förderschwerpunkte getrennt (wie z.B. in Südost-Schweden) und dagegen häufig integraler Bestandteil der EFRE-Förderschwerpunkte. Grundsätzlich sind mit beiden Varianten in Hinblick auf die Programmsteuerung sowohl Vorteile als auch Nachteile verbunden. Als nachteilig ist auf der einen Seite bei einer integrierten ESF-Förderung der Verlust von Steuerungsflexibilität herauszustellen. Während die Fondsverwaltungen im Bedarfsfall Fördermittel zwischen den verschiedenen Maßnahmen innerhalb eines Schwerpunkten ohne größeren administrativen Aufwand verschieben können – lediglich der zuständige Begleitausschuss muss dem zustimmen –, bedarf es bei einer Umschichtung zwischen zwei Maßnahmen in unterschiedlichen Schwerpunkten der Zustimmung der Europäischen Kommission, womit bei einem solchen Verfahren ein höherer bürokratischer Aufwand und Zeitverzug verbunden sind.

Auf der anderen Seite kommt eine Integration der ESF-Förderung in die EFRE-Schwerpunkte den Forderungen der Europäischen Kommission sowie vieler Akteure auf der Umsetzungsebene nach, die arbeitsmarktlichen Interventionen stärker mit den strukturpolitischen Aktivitäten – zum Beispiel im Rahmen integrierter Projekt – zu verzahnen (vgl. Tabelle 6). Verschiedene frühere Evaluationsstudien haben gezeigt, dass diese beiden Politikfelder in der Praxis noch sehr stark voneinander entkoppelt sind, was nicht zuletzt durch die vorherrschenden Verwaltungs- bzw. Ressortstrukturen begünstigt wird, sich aber mit der Schwierigkeit erklären lässt, sehr unterschiedliche und sich möglicherweise auch widersprechende Zielsetzungen – etwa Innovationsorientierung versus Zielgruppenreichung – innerhalb eines Projektes gleichermaßen zu berücksichtigen. Die faktische Integration von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik ist deshalb auf das Zusammenwachsen der politischen Kulturen in den Regionen angewiesen, wobei darüber hinaus häufig auch technische Hürden zu überwinden sind (wie etwa fondsspezifische Abrechnungs- und Monitoringsysteme). Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen zeigen, dass es gelegentlich der Bildung von neuen Steuerungsgremien (Beiräten) bedarf, um Maßnahmen zu realisieren, in deren Rahmen tatsächlich eine integrierte Struktur- und Arbeitsmarktpolitik stattfindet.

*Tabelle 6  
Integration von EFRE- und ESF-Förderung in den Programmen*

Region	ESF-Förderung ist eigener Schwerpunkt	ESF-Förderung ist integraler Bestandteil
<b>Belgien / Limburg (Ziel 2)</b>		X*
<b>Deutschland / Nordrhein-Westfalen (Ziel 2)</b>		X
<b>Finnland / Westfinnland (Ziel 2)</b>		X
<b>Großbritannien / South Yorkshire (Ziel 1)</b>		X
<b>Österreich / Oberösterreich (Ziel 2)</b>	ausschließlich EFRE-Förderung	
<b>Schweden / Südschweden (Ziel 2)</b>	X	
<b>Spanien / Baskenland (Ziel 2)</b>	**	**

Quelle: Programmdokumente; \* nur eine einzelne ESF-Maßnahme; \*\* unbekannt

## 2.2 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 entwickelt. 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 Querschnittsziels (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. Für die nachfolgende Übersicht (vgl. Tabelle 5) wurden deshalb auch Begriffe wie Netzwerke, Joint Ventures oder Synergiebildung als Grundlage für eine an Clustern orientierte Förderpolitik interpretiert. Im Anschluss an die Tabelle erfolgen einige Erläuterungen über die spezifische Verankerung des Cluster-Ansatzes in den Förderprogrammen.

Die spezifische Form der Verankerung von Cluster-Förderung spiegelt die unterschiedlichen Verständnisse für diesen Ansatz wider, was sich bereits 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, auf dem ersten Blick die nicht offensichtliche Innovationspotenziale auszuschließen. Tabelle 7 zeigt die die Art der Verankerung von Cluster-Förderung in den Förderprogrammen der ausgewählten Regionen.

*Tabelle 7  
Verankerung der Cluster-Förderung in den Programmen der Regionen*

	Belgien / Limburg	Deutschland / Nordrhein-Westfalen	Finnland / Westfinnland	Großbritannien / South Yorkshire	Österreich / Oberösterreich	Schweden / Südschweden	Spanien / Baskenland
Keine explizite Verankerung im Programm							X
Verankerung im Rahmen eines umfassenden Regionalentwicklungskonzepts	X	(X)	X	X	X	X	
Verankerung in Förderschwerpunkten			X	X	X	X	
Gegenstand in einzelnen Maßnahmen	X	X	X	X	X	X	
Charakter eines Querschnittsziels		X					

Quelle: *Programmdokumente*

Bereits anhand der nachfolgend beschriebenen Verankerung im Programm wird deutlich, dass die einzelnen Regionen unterschiedliche Strategien des Cluster-Managements verfolgen und den durch die Europäische Strukturpolitik gesetzten Rahmen bezogen auf ihre eigenen Voraussetzungen und Strategien konkretisieren. Dies entspricht der allgemeinen Erfahrung, dass es keine einheitlichen Erfolg versprechende Modelle des Cluster-Managements gibt, sondern regionale Besonderheiten (Branchen, Unternehmensgrößen, regionale Kooperationskulturen usw.) immer zu berücksichtigen sind.

In der Region **Limburg** wird im Rahmen der Maßnahme 1.1 explizit die Netzwerkbildung von kleinen und mittleren Unternehmen gefördert. Eine auf bestimmte Branchen, so genannte ‚Pionier-Sektoren‘ zugeschnittene Infrastrukturförderung ist innerhalb der Maßnahme 1.2 möglich. Als Pionierbranchen werden in diesem Kontext Automotive, Logistik, Multimedia, Nahrungsmittel und die Baubranche genannt. Mit Maßnahme 1.2 können darüber hinaus auch experimentelle Plattformen für Unternehmen und andere Organisationen unterstützt werden. Hier sollen durch Kooperationen innovative Prozesse in den Unternehmen angeregt werden. Im Rahmen der ESF-geförderten Maßnahme 1.3 ‚Qualifizierung‘ wird schließlich auch explizit der Bezug zur Multimedia-Branche hergestellt.

In **Nordrhein-Westfalen** finden sich Elemente einer Cluster-Orientierung auf verschiedenen Ebenen des Ziel 2-Programms. Auf der allgemeinen, Schwerpunkt übergreifenden Ebene wurden 12 so genannte „strategische Orientierungen“ formuliert, die zusammen mit den Schwerpunktzielen die allgemeine Entwicklungsstrategie des Programms charakterisieren. Die vierte strategische Orientierung trägt den Titel „Kompetenzfelder entwickeln und regionale Profile schärfen“. Hintergrund ist, dass im Zielgebiet – das in Nordrhein-Westfalen große Teile des Ruhrgebiets abdeckt – auf Grund der früheren großindustriellen Montanstruktur noch kein neues und eigenständiges wirtschaftliches Profil im Sinne einer Konzentration von Stärken und Begabungen entstanden ist: „Die internationale Arbeitsteilung erfordert, dass die Regionen ihre besonderen Begabungen und Stärken erkennen und zu Kompetenzfeldern ausbauen. Dies bedeutet, dass sie technologisch eine dauerhaft wettbewerbsfähige Position erreichen müssen, dass sie eine starke Forschungs- und Technologieorientierung aufbauen und selbsttragende Wachstumsprozesse erzielen müssen und dass sie ihre vorhandenen Begabungen nutzen und nach innen und außen vernetzen“ (Ziel 2-Programm NRW 2000-2006, S. 261).

Eher mittelbare Bezüge zum Cluster-Ansatz finden sich in Programmformulierungen, wie etwa „Visionen entwickeln und Leitbilder formulieren“ oder „Themen bündeln und Fachpolitiken integrieren“. Einzelne Maßnahmen sind in NRW explizit auf Cluster zugeschnitten, die als solche im Rahmen der Regionalentwicklung explizit definiert wurden. Hierzu zählen insbesondere die Maßnahmen 2.4 ‚Vorsorgender Umweltschutz in der Wirtschaft‘, 2.5 ‚Medien- und Kommunikationswirtschaft‘, 2.6 ‚Tourismus, Freizeit- und Kulturwirtschaft‘, 2.8 ‚Zukunftsenergien‘ oder 3.4 ‚Logistische Dienstleistungen und Infrastruktur‘. Darüber hinaus wurde die Orientierung an den im Ruhrgebiet benannten Clustern im Rahmen einzelner Maßnahmen operationalisiert, wie etwa bei Maßnahme 2.1 ‚Technologie und Innovation‘ oder Maßnahme 3.3 ‚Technologie und Qualifizierungsinfrastruktur‘. Schließlich wurden auch die für die Umsetzung von ESF-Maßnahmen verantwortlichen Akteure angehalten, den Bezug der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu den im Zielgebiet definierten Clustern herzustellen.

Im Ziel 2-Programm von **Westfinnland** wird die Unterstützung von Clustern bereits bei der allgemeinen Beschreibung der Zielsetzung von Schwerpunkt 1 ‚Unternehmensentwicklung und wirtschaftlicher Strukturwandel‘ explizit genannt. Die Entwicklung der Cluster soll in diesem Kontext durch die Förderung der regionalen Innovationssysteme erreicht werden, durch Technologietransfer, Forschungsdienstleistungen, die Förderung von Unternehmensgründungen sowie durch Qualifizierungsmaßnahmen. Konkret werden in der Maßnahme 1.1 ‚Aktivierung der Wirtschaft und Unternehmensentwicklung‘ die Fördermöglichkeiten für Kooperationen und Netzwerkbildung zwischen Unternehmen benannt. In der Maßnahme 1.2 wird schließlich explizit die Entwicklung von Cluster-Aktivitäten genannt. Im Rahmen des Förderschwerpunktes 2 ‚Entwicklung der Fachkenntnisse von Arbeitskräften und Technologieentwicklung‘ werden innerhalb der Maßnahme 2.1 die so genannten ‚Cluster of Expertise‘ in den Regionen unterstützt.

Das Ziel 1-Programm für **South Yorkshire** betont bereits in der Formulierung des Schwerpunktes 1 ‚Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und der Hochtechnologiebranchen‘ eine Fokussierung auf bestimmte Wirtschaftsbereiche, denen eine besonders hohe Wertschöpfung zugeschrieben wird. Namentlich werden hier die hochentwickelten Produktionsdienstleistungen, die Medienbranche, hochtechnologisierte Produktionsbereiche (Computer-Hardware und medizinische Instrumente), wissensbasierte Produktionsdienstleistungen, Unternehmens- und Finanzdienstleistungen sowie Umwelt- und Versorgungsdienstleistungen sowie Biowissenschaften genannt. Innerhalb der Maßnahme 1.4 ‚Steigerung des Wachstums von Branchenführern‘ wird die Unterstützung durch folgende Aktivitäten operationalisiert: Proaktive Cluster-Entwicklung sowie Analyse, Forschung und Marketing in Bezug auf die Identifizierung von Branchenführern.

Der Charakter des Ziel 2-Programms für **Oberösterreich** wird durch ‚strategische Kernelemente‘ geprägt. Hierzu zählen u.a. Innovation und Kooperation durch Cluster, die immaterielle Wirtschaftsförderung zur Erhöhung der Netzwerkfähigkeit von Unternehmen sowie Netzwerke von Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften. Die Ausrichtung auf Cluster hat im oberösterreichischen Ziel 2-Programm insgesamt eine zentrale Bedeutung und wird im Rahmen des Schwerpunktes 2 explizit erwähnt. Cluster stellen in diesem Kontext Netzwerksysteme dar, die auf Branchenschwerpunkte fokussiert sind. Sie haben die Funktion, durch institutionalisierte Kontakte zwischen Wirtschaft und Wissenschaft eine ‚wissensbegründete Wettbewerbsfähigkeit in Spezialbereichen‘ herzustellen und zu sichern. Eine an Clustern orientierte Förderpolitik beinhaltet insbesondere eine ‚nicht-materielle‘ Förderung, wie etwa der Aufbau und die Pflege von Netzwerken zwischen Unternehmen zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Maßnahme 2 soll insbesondere die Cluster Automobil, Kunststoff, Möbel- und Holzbau, Öko-Energie, Lebensmittel, Gesundheitstechnologien und Mechatronik sowie die Themenfelder Logistik und Design & Medien unterstützen.

Das Ziel 2-Programm von **Südost-Schweden** stellt bereits in der SWOT-Analyse des Programms den Bezug zu bestehenden Clustern im Sinne von ‚regionalen Kernkompetenzen‘ her, die es weiterzuentwickeln gilt. So wird etwa im Rahmen der Maßnahme 1.1 ‚Entwicklung der lokalen Attraktivität und Identität‘ der Tourismus explizit erwähnt. Förderfähig sind in diesem Zusammenhang u.a. Netzwerke und Joint Ventures von Unternehmen. Die Förderung von Netzwerken und Joint Ventures ist darüber hinaus auch innerhalb der Maßnahmen 1.2, 1.3 sowie 1.4 möglich, ohne dass hier explizit Cluster genannt werden.

Das **Baskenland** unterscheidet sich schließlich von den übrigen hier betrachteten Regionen insofern, als dass die Unterstützung von Kompetenzfeldern oder Clustern nicht explizit als Gegenstand im Ziel 2-Programms formuliert wurde. Gleichwohl wird in dieser spanischen Region auch Cluster-Politik betrieben, wie die Ausführungen in Kapitel 3 „Die Verankerung der Cluster-Förderung in den Regionen“ zeigen.

### *2.3 Definition von Clustern in den Regionen*

Von besonderem Interesse ist die Frage, welche Cluster in den verschiedenen europäischen Regionen existieren und vor allem, welche von diesen im Rahmen der Strukturpolitik gefördert werden. Diese Erkenntnis liefert einen ersten Anhaltspunkt für mögliche zukünftige Kooperationen zwischen den Regionen. Zunächst ist in diesem Zusammenhang festzustellen, dass es keine allgemein verbindliche Festlegung darüber gibt, welche Branchen oder wirtschaftlichen Querschnittsbereiche als Cluster entwicklungs- bzw. förderfähig sind. In der Praxis eignen sich jedoch besonders jene Felder für eine Cluster-Strategie, die (1.) auf den regionalen Potenzialen einer Region, d.h. deren Stärken aufbauen und (2.) darüber hinaus ‚zukunftsfähig‘ sind, indem sie wirtschaftliche Entwicklungstrends widerspiegeln, so dass hier für die Zukunft ein überproportionales Wirtschaftswachstum erwartet werden kann.

In den Förderprogrammen der Regionen finden sich dementsprechend eine ganze Reihe unterschiedlicher Cluster. Manche von diesen werden in mehreren Regionen gefördert, andere basieren dagegen auf der eher spezifischen Charakteristik einer einzelnen Region. Die nachfolgende Tabelle 8 fasst die Cluster zusammen, die in den Programmen genannt wurden. Zum Teil ließ sich diese Zuordnung nicht eindeutig aus den in den Dokumenten verwendeten Begriffen ableiten. So lässt sich etwa ein Cluster ‚Kunststoff‘ der Kategorie Werkstoffe, als auch der Chemie zuordnen.

Tabelle 8  
Explizit genannte Cluster in den Programmen der Regionen

	Belgien / Limburg	Deutschland / Nordrhein-Westfalen	Finnland / Westfinnland	Großbritannien / South Yorkshire	Österreich / Oberösterreich	Schweden / Südschweden	Spanien / Baskenland
Automotive	X				X		X
Bergbautechnik		X			X		
Chemie		X	X				
Design		X	X	X	X		
Elektrogeräte							X
Energietechnik		X	X		X		X
Finanzdienstleistungen				X			
Forstwirtschaft			X				
IuK-Technik & -Dienstleistungen	X	X	X				X
Logistik	X	X	X		X		
Luftfahrttechnik							X
Nahrungsmittelindustrie		X	X		X		
Maschinenbau		X	X				
Gesundheit, Medizin & Biotechnologie		X	X	X	X		
Mechatronik					X		
Medien			X		X		
Mikrostrukturtechnik & Mikroelektronik		X					
Möbel- & Holzbau					X		
Papierherstellung			X				
Produktionsdienstleistungen				X			
Tourismus, Freizeit & Kultur	X	X	X	X	X	X	
Werkstoffe		X			X	X	
Umwelttechnik				X			X

Quelle: Programmdokumente

Eine zentrale Frage ist in diesem Zusammenhang, ob aus der Anzahl von Clustern bereits die Art der jeweiligen regionalen strukturpolitischen Strategie ableitbar ist? So könnte Clusterförderung a priori auf der einen Seite als ein umfassendes regionales Entwicklungskonzept verstanden werden, das seinen Ausdruck in einer größeren Anzahl von eher breit definierten Clustern findet, die den Rahmen für eine umfassende regionale Entwicklungsstrategie bilden; eine solche Politik wäre zudem am ehesten mit dem ausgleichspolitischen Grundgedanken der europäischen Strukturfondsförderung in Einklang zu bringen, da vermutlich für alle Regionen in einem Zielgebiet zumindest einzelne Anknüpfungspunkte vorhanden sein dürften. Als Beispiele für ein solches Konzept ließen sich hier die Regionen Westfinnland, Oberösterreich oder Nordrhein-Westfalen mit der Benennung von mehr als 10 Clustern nennen.

Auf der anderen Seite kann bei der Betrachtung der hier ausgewählten Förderprogramme ein eher enges Cluster-Konzept herausgearbeitet werden, in dem Cluster – wie etwa in Südost-Schweden eher als regionaler Knoten in einem globalen Netz verankert sind. Zwischen diesen beiden Pools lassen sich die Regionen South Yorkshire und Limburg verorten. Die unter-

schiedlichen Verständnisse von Cluster-Politik werden noch deutlicher, wenn die inhaltliche Ausrichtung der Cluster in den einzelnen Regionen genauer betrachtet werden. Mit Ausnahme des Clusters ‚Werkstoffe‘ sind die am häufigsten genannten Cluster nicht unbedingt jene, die für Industrieregionen im Umbruch charakteristisch sind, sondern es sind vielmehr Branchen, die

- (a) sich aus den bestehenden Branchen herausentwickelt haben und insofern auf eine regionale Tradition verweisen (Logistik, Design),
- (b) die als künftige technologieorientierte Wachstumsbranchen angesehen werden (Informations- und Kommunikationstechnologie, Biotechnologie) oder
- (c) die generell für viele Regionen interessant sind, weil sie auf einer zwingend vorzuhaltenden und zunehmend wichtiger werdenden Basisversorgung in der Bevölkerung beruhen (Gesundheitswirtschaft im Kontext des demographischen Wandels) oder weil die geographischen Voraussetzungen es erlauben, industriell und wirtschaftlich wenig entwickelte Gebiete zu berücksichtigen (Tourismus).

Von daher ist es für viele Regionen konsequent, wenn ihr Cluster-Ansatz – insbesondere dort, wo er als umfassendes strategisches Entwicklungskonzept aufgefasst wird – auch als ein Ansatz zur Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur verstanden wird und nicht ausschließlich als ein Ansatz im Verständnis von „Stärken stärken“ (explizit etwa in Oberösterreich). Allerdings sind hiermit verschiedene Unsicherheiten verbunden: So besteht die Gefahr, dass sich zu viele Regionen auf die gleichen Cluster ausrichten, was die Erfolgchancen auf Grund der zunehmenden Konkurrenzen deutlich verringern würde. Weiterhin steigt bei einer nur schwachen Ausgangssituation die Unsicherheit über die Erfolgchancen. Von daher sind Instrumente des Controllings und Monitorings bei einem breiten strategischen Ansatz besonders wichtig.

### **3 Die Verankerung der Cluster-Förderung in den Regionen**

Wenn der Cluster-Ansatz einen zentralen Stellenwert für die Strukturpolitik einnehmen soll, dann ist die Frage nach der institutionellen Verankerung des Cluster-Managements zentral. Um dies leisten zu können, muss zunächst das Verständnis darüber, was unter Cluster-Politik zu verstehen ist, konkretisiert werden. Das Beobachtungsnetz der europäischen KMU hat in seiner Untersuchung im Jahre 2002 folgende Merkmale zusammengefasst. Sie beziehen sich sowohl auf eine Cluster-Politik, die darauf ausgerichtet ist, bereits bestehende bzw. in der Entstehung befindliche regionale Cluster zu unterstützen, als auch auf eine Cluster-Politik, die das Wissen über die Funktionsweise von erfolgreichen Clustern für eine allgemeine Wirtschaftspolitik bzw. für eine globale regionalpolitische Strategie nutzt:

- Cluster-Politik bedeutet eine Verschiebung des Schwerpunkts in der Regionalpolitik von der einzelbetrieblichen Förderung auf lokale oder regionale Unternehmensgruppen sowie auf ein förderliches Umfeld.
- Cluster-Politik konzentriert sich weniger auf Großunternehmen, sondern vielmehr auf lokale Agglomerationen von KMU.

- Cluster-Politik konzentriert sich insbesondere auf die endogenen Wachstumsprozesse in den lokalen Unternehmensagglomerationen und weniger auf von außen angeworbene Investitionen.
- Cluster-Politik bedeutet, „Stärken stärken“, da der regionalpolitische Fokus auf bereits oder potenziell starke Wirtschaftsakteure ausgerichtet ist. Cluster-Politik geht deshalb nicht ausschließlich vom Bestand der Unternehmen aus, sondern insbesondere auch von den Wachstumserwartungen.
- Cluster-Politik konzentriert sich auf die Förderung von auf Vertrauen basierender Kommunikation und Kooperation zwischen wirtschaftlichen Akteuren zur Steigerung des Wissens- bzw. Informationsaustausches. Die klassische investive Unternehmensförderung steht dagegen nicht im Vordergrund.
- Die Bestimmung dessen, was ein förderungswürdiges Cluster ist, kann top down erfolgen – etwa durch Behörden in Zusammenarbeit mit Experten – oder bottom up, indem die wirtschaftlichen Akteure einer Region diesen Prozess selbst initiieren und gestalten. Öffentliche Institutionen können einen solchen Prozess – etwa durch finanzielle und/oder organisatorische Hilfen – unterstützen.
- Cluster-Politik weist der öffentlichen Hand eine konkrete Rolle als Moderator bzw. Vermittler sowohl zwischen den wirtschaftlichen Akteuren als auch zwischen den Unternehmen und den verschiedenen Infrastruktureinrichtungen – insbesondere Forschung und Entwicklung – zu.

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. Öffentliche Cluster-Aktivitäten können zum Beispiel auf das Ziel 1- bzw. Ziel 2-Programm beschränkt sein oder darüber hinausgehen. Schließlich ist in diesem Kontext von zentraler Bedeutung, ob der Cluster-Ansatz eine Förderstrategie darstellt, die perspektivisch über die EU-Strukturpolitik hinausreichen soll und voraussichtlich nach Ablauf der aktuellen Förderperiode auf andere Unterstützungsformen jenseits des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) angewiesen sein wird. Daneben existieren in den Regionen auch zahlreiche Unternehmens-Cluster, die bottom up, d.h. unabhängig von öffentlicher Unterstützung initiiert und entwickelt wurden. Im Zuge des politischen Bedeutungszuwachses, den das Thema „Cluster“ seit einigen Jahren erhalten hat, sind auch diese Aktivitäten verstärkt in das regionalpolitische Blickfeld geraten. Durch den Einsatz von Fördermitteln wird nun versucht, diese Cluster auszubauen und ihr Management zu professionalisieren. Hierbei – dies haben in Nordrhein-Westfalen frühere Erfahrungen mit so genannten Verbundprojekten gezeigt – ist die Umsetzungskompetenz auf allen beteiligten politischen Ebenen ein entscheidender Engpass für eine erfolgreiche Cluster-Politik. Aus diesem Grunde stellt das capacity building für das Cluster-Management eine zentrale Herausforderung dar.

Die folgenden Ausführungen erläutern die organisatorische Verankerung der Cluster-Förderung der an der Konferenz „Moderne Strukturpolitik im Europa der Regionen“ beteiligten Regionen.

Die Entwicklung der Cluster-Förderung in Flandern, dem nördlichen Teil Belgiens, hat ihren Ursprung Anfang der 1990er Jahre, mit der Implementierung des so genannten flämischen ‚Innovations-Systems‘ (FIS) und der Gründung des Instituts zur Förderung von Innovationen durch Wissenschaft und Technologie (IWT-Flanders), einer Einrichtung der flämischen Regierung. 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 war 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 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 förder technischer 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‘, zu dessen Aktivitäten eine Präsentation am zweiten Tag der Konferenz innerhalb des Seminars V ‚Logistik‘ stattfinden wird.

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. 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 (vgl. Jakoby u.a. 2002).

Die Arbeiten zur Entwicklung einer Cluster-Politik in NRW begannen Mitte der 1990er Jahre mit einem experimentellen Programm zur Förderung verbundspezifischer Projekte (vgl. Rehfeld u.a. 1999). 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 (vgl. hierzu MWMEV 2001). 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 „Handlungsfelder“ – (1.) Stadtentwicklung und urbane Qualität, (2.) Emscher Landschaftspark<sup>3</sup> sowie (3.) die Flächenentwicklung für Gewerbe und Dienstleistungen – umfasste.

Die Förderung der Entwicklung dieser kommunalen Entwicklungsschwerpunkte stehen seit dem Jahre 2001 im Zentrum des „Wachstums- und Beschäftigungspakts Ruhr“, einem Zusammenschluss regionaler und regionaler Akteure, die den Wirtschaftsstandort Ruhrgebiet stärken wollen.<sup>4</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 gegründeten ‚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

---

<sup>3</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>4</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.

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 of Expertise, in denen insgesamt 45 Cluster definiert waren. Ihre 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. 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. Für den Zeitraum Ende 2004, Anfang 2005 ist eine umfangreiche Untersuchung zu den Wirkungen der Cluster-Förderung geplant, die Evaluierung und Benchmarking mit anderen Regionen beinhaltet. Am zweiten Tag der Konferenz berichtet ein Vertreter aus South Yorkshire im Seminar III ‚Regionale Wachstumschancen in Gesundheitswirtschaft und Life Sciences‘ über seine Erfahrungen zur Cluster-Förderung im Bereich der Biotechnologie.

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. € wurden für an Cluster 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. 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 allgemein 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, Teilnahme 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. Der oberösterreichische Ansatz zur Cluster-Förderung wird exemplarisch am zweiten Konferenztage im Seminar III ‚Regionale Wachstumschancen von Gesundheitswirtschaft und Life Sciences‘ erläutert.

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. 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, in 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‘, einem 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. Voraussetzung 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 Porter'sche Cluster-Ansatz 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 strategischen Ansätze wurde die Cluster-Förderung in einer breiten wirtschaftspolitischen Entwicklungsstrategie integriert und mit entsprechenden Instrumenten ausgestattet.<sup>5</sup> Es wurden in der Folge von der baskischen Regierung der Baskische Technologieplan und das RETO-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, Werkzeugmaschinenbau und Stahlbearbeitung. Der 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 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 Wissensinstitutionen, 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

---

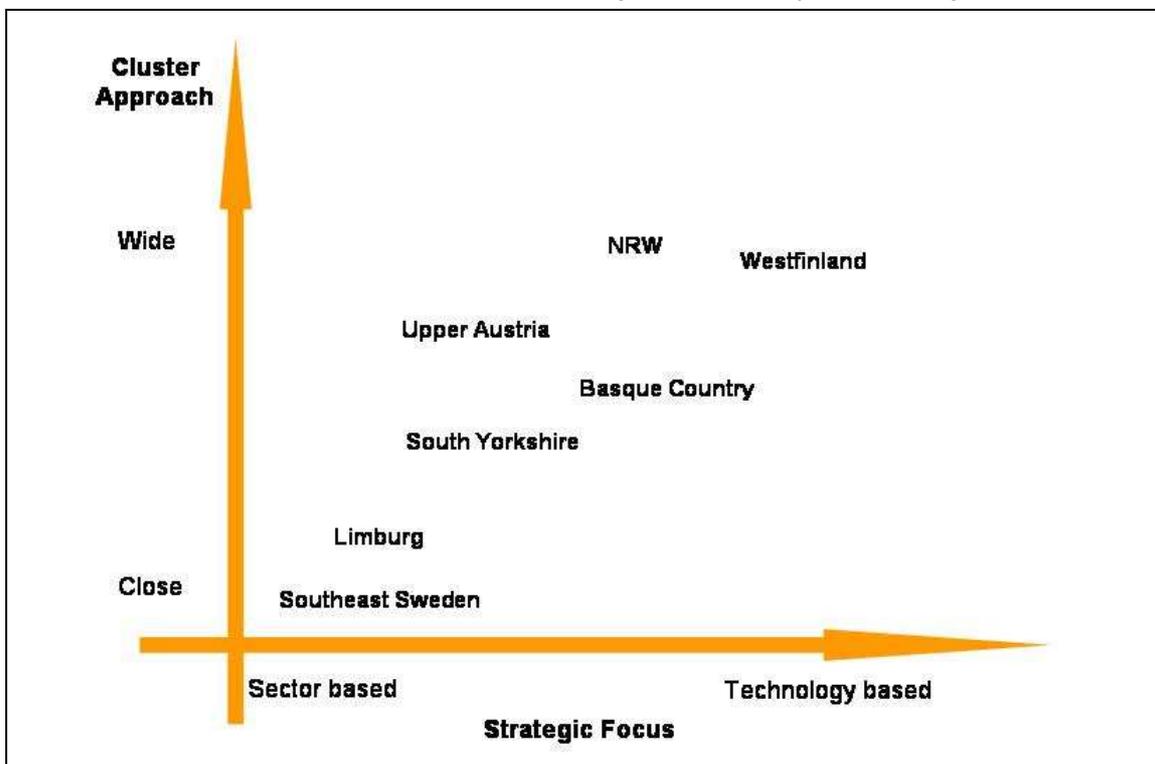
<sup>5</sup> Darunter die EZTEN (Risikofonds) und die EUSKALIT (Baskischer Verband zur Qualitätsverbesserung).

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. Einen 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.

Zusammenfassend lässt sich hier 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.

Abbildung 3 ordnet die unterschiedlichen Clusteraktivitäten hinsichtlich der Dimensionen breite des Clusteransatzes und strategischer Ausrichtung. So hat Südschweden einen sehr engen Clusteransatz mit deutlichem Branchenbezug. Westfindland dagegen verfolgt einen sehr breiten und technologieorientierten Clusteransatz. Diese unterschiedlichen Ausprägungen lassen sich idealtypisch zusammenfassen.

Abbildung 3  
Variationen des Cluster-Ansatzes in ausgewählten europäischen Regionen



© IAT 2004

**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 Weiterentwicklung 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.

Tabelle 9  
Idealtypen des Cluster-Ansatzes

	– Type A – Umfassendes regionales Entwicklungskonzept	– Type B – Stärkung bestehender Cluster
<b>Cluster-Konzept</b>	Weit	Eng
<b>Managementeinsatz</b>	Politikorientiert	Unternehmensorientiert
<b>Implementationssystem</b>	„Subsumed approach“ Untergeordnetes System	„Differenciated approach“ Eigenständiges System
<b>Aktivitäten</b>	Top down	Bottom up
<b>Instrumenteneinsatz</b>	Breiter Einsatz von traditionellen und neuen Instrumenten	- Netzworkebildung - Monitoring - Schlüsselprojekte
<b>Risiken</b>	Gefahr, dass der Ansatz verwässert	Pfadabhängigkeit
<b>Herausforderungen</b>	Konzentration auf strategische Handlungsfelder	Komplementäre Strategie für Regionen ohne Clusterpotenzial

© IAT 2004

Beide Typen haben Vor- und Nachteile (vgl. Tabelle 9). 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.

## 4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die strategische Ausrichtung an Cluster stellt eine der wesentlichen strukturpolitischen Innovationen der vergangenen Jahre dar. Diese Ausrichtung ist besonders für Regionen in einer wirtschaftlichen Umbruchsituation Erfolg versprechend, da hier wirtschaftliche Strukturen vorhan-

den sind, an die angeknüpft werden kann bzw. die eine Grundlage für innovative Entwicklungen bilden. Von daher stehen im Mittelpunkt dieser Vergleichsstudie insbesondere jene Ziel-2-Regionen, die in der einen oder anderen Form eine Ausrichtung auf Cluster praktizieren und diese auch weiterentwickeln wollen. Dabei zeigt sich, dass die Verankerung innerhalb der Programmstruktur, wie auch die Beziehung zwischen europäischer Regionalpolitik und nationaler Cluster-Politik durchaus unterschiedlich ist.

Dieses Phänomen lässt sich nicht nur mit den jeweiligen regionalen Besonderheiten der Strukturpolitik und der Mittelausstattung erklären, sondern auch mit unterschiedlichen Verständnissen von Cluster-Politik. Die Regionen nutzen dabei den im Rahmen der Europäischen Strukturpolitik gegebenen Spielraum zur Integration der Cluster-Förderung in ihre Programme. Auf der einen Seite wird von bereits vorhandenen, international bereits profilierten Clustern ausgegangen, die in ihrer Vernetzung und Innovationsfähigkeit unterstützt werden. Auf der anderen Seite findet sich ein breiter Ansatz, in dem sich bereits vorhandene Stärken aber auch potenzielle Stärken finden, und der eher als eine umfassende regionale Diversifizierungsstrategie verstanden werden kann.

Die Halbzeitbewertungen für die Programme 2000-2006 bildeten den zentralen Anlass und den Hintergrund für die strukturpolitische Konferenz in Nordrhein-Westfalen. Die Gutachten sind naturgemäß sehr umfassend angelegt und beziehen sich auf ein breites Bündel von Fragestellungen, die von der Europäischen Kommission vorgegeben sind. Für den vorliegenden Bericht erfolgte eine Fokussierung in Bezug auf einer an Clustern ausgerichteten Strukturpolitik. Nicht alle Halbzeitbewertungen der Regionen thematisieren die Umsetzung einer an Clustern orientierten Förderstrategie, sondern dies ist abhängig davon, ob eine solche Strategie bereits im jeweiligen Programm explizit ausgeführt und mit entsprechenden Zielen operationalisiert worden ist.

In Hinblick auf Cluster-Förderung wird hierbei deutlich, dass die Auffassungen der Gutachter unterschiedliche Sichtweisen widerspiegeln. Teilweise wird, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen, Wert darauf gelegt, dass der **Cluster-Ansatz konsequent weiterentwickelt** wird und die Umsetzung stärker professionalisiert wird. Für die weiteren Förderaktivitäten wird es in Nordrhein-Westfalen in diesem Sinne notwendig sein, einzelne Projekte spezifisch auf den Stand der Dinge in den einzelnen Kompetenzfeldern auszurichten und verantwortliche Akteure im Sinne eines professionellen Cluster-Managements zu identifizieren. In einzelnen Fällen wird eine Bündelung der Aktivitäten im Mittelpunkt stehen müssen, in anderen Fällen eher die anwendungsorientierte Vernetzung mit den Unternehmen. Nach den bisherigen Eindrücken ist in den meisten Kompetenzfeldern bzw. Cluster-Bereichen noch nicht davon auszugehen, dass sich aus dem Zusammenspiel der unterschiedlichen Aktivitäten dauerhafte, sich langfristig selbst tragende Strukturen in den Kompetenzfeldern von selbst herausbilden werden. In der Anfangsphase war es ohne Zweifel sinnvoll, Aktivitäten von unten anzuregen und zu fördern, in den nächsten Jahren sollte die Frage nach der strategischen Bedeutung weiterer Projekte und Aktivitäten für die dauerhafte Entwicklung in den Kompetenzfeldern – gerade auch unter dem Aspekt knapper werdender freier Mittel – eine zentrale Rolle spielen.

Die Halbzeitbewertung für das Ziel 1-Programm in South Yorkshire kommt in seinen Empfehlungen zu dem Schluss, dass die in Schwerpunkt 1 definierten Cluster-Bereiche hinsichtlich ihrer aktuellen Relevanz **überprüft werden** sollten. Die Definition der Cluster sowie die Bestim-

mung der Zielgrößen in Bezug auf Bruttowertschöpfung und Beschäftigung erfolgte Ende der 90er Jahre in einer Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs, und die Erwartungen wurden noch durch den Boom der technologieorientierten Unternehmen, insbesondere der Informations- und Kommunikationsbranche sehr optimistisch geprägt. Vor dem Hintergrund der bisherigen Aktivitäten und in Hinblick auf zukünftige Entwicklungen wurde im Rahmen der Halbzeitbewertung angeregt, darüber hinaus auch den Umwelt- und Energiebereich in das Cluster ‚Fortschrittliche Produktionstechnik und Metall‘ zu integrieren. Das Cluster Biowissenschaften sollte ausgeweitet werden, um den Bereich Medizinische Geräte zu integrieren. In diesem Zusammenhang wurde eine Umbenennung des bisherigen Clusters in den Titel ‚Biowissenschaften und Gesundheitstechnologien‘ vorgeschlagen. Schließlich weist die Halbzeitbewertung auch darauf hin, dass die Entwicklung des regionalen Humankapitals auf der einen und die Unterstützung von Unternehmen auf der anderen Seite in Bezug auf die definierten Cluster stärker aufeinander abgestimmt und integriert werden sollte.

Die Halbzeitbewertung für die Region Oberösterreich weist darauf hin, dass im Rahmen der Ziel 2-Förderung auf Grund der Gebietsabgrenzungen **prinzipielle Hemmnisse** bei der Umsetzung von regionalen Strategien bestehen. In diesem Verständnis passen die Anforderungen einer auf Vernetzung ausgerichteten, modernen Technologiepolitik grundsätzlich nicht mit den Anforderungen eines EU-kofinanzierten Regionalprogramms zusammen. Auf Grund der bestehenden Gebietsabgrenzungen seien deshalb Strategien, die auf Kooperationen durch Cluster oder auf die Erhöhung der Netzwerkfähigkeit von Unternehmen durch eine ‚immaterielle Wirtschaftsförderung‘ setzen im Rahmen des Ziel 2-Programms nicht oder nur mit Hemmnissen umsetzbar und es bedarf einer **Flankierung durch entsprechende Aktivitäten von Landes- und Bundeseite**.

In anderen Evaluierungen werden weitere Aspekte angesprochen. Eine **stärkere Diversifizierung** und eben keine zu enge Ausrichtung auf wenige Cluster wird in der ex ante-Begutachtung in Limburg zu bedenken gegeben; die Frage nach dem **Verhältnis zwischen zentralen und stärker regionalen Aspekten** des Clustermanagements wird in Westfinland thematisiert.

Es lässt sich damit festhalten, dass – wie auch bei der Verankerung in den Programmen sowie ihrer strategischen Ausrichtung – in den vorliegenden Evaluierungen nicht immer eine einheitliche Position bezogen auf die strategische Ausrichtung auf Cluster bzw. auf das Cluster-Management zu finden ist. Überwiegend wird der Clusteransatz von den Gutachtern zwar für sinnvoll gehalten, aber es wird zugleich auch deutlich, dass mit der Förderung von Clustern im Rahmen der europäischen Strukturfondsprogramme Probleme verbunden sind, die dringend einer Klärung – gleichwohl aber nicht unbedingt einer einheitlichen Lösung – bedürfen. Dies betrifft vor allem die **grundsätzliche Beziehung zwischen Wachstums- und Ausgleichsorientierung**.

Der Grundgedanke, Stärken zu stärken muss sich letztlich damit auseinandersetzen und ist daraufhin zu reflektieren, dass nicht alle Regionen derartige Stärken vorweisen können; er ist damit flächendeckend nicht überall gleichermaßen effektiv. Regionale Strukturpolitik hat sich von ihrer Zielsetzung her immer mit der flächendeckenden Ausgleichsorientierung zu beschäftigen. Von daher sind dringend strategische Konzepte für solche Regionen notwendig, in denen die Voraussetzungen für eine Cluster-Politik nicht gegeben sind. Nur wenn dieses Spannungs-

feld (in welcher Form auch immer) geklärt wird, hat eine strategische konsequente Clusterpolitik langfristig Erfolgsaussichten. Daneben erscheint das Verhältnis zwischen top down- und bottom up-Elementen zentral. Erfolgreiches Clustermanagement ist zentral auf bottom up-Elemente angewiesen, da es ohne die aktive Beteiligung von Unternehmen nicht funktionieren kann. Gerade bei einem breiten Ansatz bedarf es aber koordinierender top down-Elemente (und damit sind auch Verteilungsentscheidungen verbunden), um ein unkoordiniertes Nebeneinander zu vermeiden

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, dies wurde vor allem immer wieder in den Workshops der Konferenz deutlich. Insbesondere sollte einerseits 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 momentan 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 synergetische Effekte signalisieren (etwa Netzwerkbildung oder Kooperationsintensität).

Die Beurteilung des Cluster-Ansatzes in den Halbzeitevaluierungen ist grundsätzlich positiv, aber keineswegs einheitlich. Weiterhin lassen die Halbzeitevaluierungen Spannungsfelder erkennen, die für eine weitere Verankerung des Clusteransatzes im Rahmen der Strukturpolitik zu klären sind. Diese betreffen

- die Beziehung zwischen fokussierter Wachstumsorientierung („Stärken stärken“) und breiter Ausgleichsorientierung,
- die Frage zwischen top down-Elementen (Koordination, Verteilungsentscheidungen) und bottom up-Elementen (Selbstorganisation),
- die Frage, inwieweit die klassischen Instrumente der Strukturpolitik, wie Investitionsförderung oder Infrastrukturförderung auf Cluster-Bildung konzentriert werden können oder inwieweit neue Instrumente (und damit auch neue Umsetzungsstrukturen) notwendig sind,
- die Frage, inwieweit die Vorgaben der Europäischen Strukturpolitik eine effektive Clusterpolitik erschweren (etwa die bisherige, nach 2006 entfallende bisherige Regionsabgrenzung).

Für die kommenden Jahre 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 wurde in den Workshops häufig gefragt, ob die auf Cluster bezogenen Aktivitäten der verschiedenen Generaldirektionen nicht stärker abgestimmt werden sollten. 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.

Bezogen auf die Europäische Strukturpolitik selbst ist zu fragen, inwieweit sie die Umsetzung des Cluster-Gedankens fördert bzw. hemmt. Mit der für ab 2007 geplanten Abkehr von seitens der EU vorgegebenen festen Regionsabgrenzungen ist ein wichtiger Schritt getan, um in der Strukturpolitik den wirtschaftlichen Verflechtungen Rechnung zu tragen. Eine offene Frage ist die Rolle der KMU. Clusterpolitik in Europa ist zu Recht in erster Linie KMU-Politik. Viele Cluster leben aber davon, dass kleine, mittlere und größere Unternehmen vernetzt zusammenarbeiten. In der Praxis lassen sich die damit verbundenen förderrechtlichen Probleme zwar lösen, dies machten verschiedene Diskussionen auf in den Workshops deutlich, aber eine klare Orientierung ist hier nicht vorhanden. Dies gilt vor allem dann, wenn sich die Förderung wie beim Cluster-Konzept immer stärker an Unternehmensnetzen und immer weniger an einzelnen Unternehmen orientiert. Dieser Netzwerkbezug ist letztlich auch im Rahmen der Steuerung und Bewertung von Cluster-Förderung (Monitoring bzw. Evaluierung) eine offene Flanke, insbesondere, wenn es um die Erfassung kumulativer Effekte geht. Nicht zuletzt stellt sich die Frage nach der Orientierung der Förderung an Projekten einerseits, der langfristigen Entwicklungszeiträume von Clustern andererseits. Wenn Cluster-Entwicklung sehr langfristig läuft, wenn damit auch Wirkungen nur mit einer sehr langen Verzögerung erfassbar sind, dann sind auf jeden Fall abgestimmte, möglicherweise aufeinander aufbauende Projekte notwendig. Überlegenswert wäre etwa eine mehrjährige Perspektive, die sich aber regelmäßig anhand vereinbarter und verpflichtender Ziele die Frage nach den Erfolgchancen stellen muß.

Seitens der Europäischen Strukturpolitik können hier Orientierungen, Standards und Qualitätskriterien formuliert werden. Hierzu gehören auch der Austausch und das Lernen zwischen den europäischen Regionen. Die entsprechenden Vorgaben der Europäischen Kommission sollten aber weiterhin den Rahmen für regional angepasste Umsetzungsstrategien offen lassen.

## Literatur

- Beobachtungsnetz der europäischen KMU (2002): Regionale Cluster in Europa. Beobachtungsnetz der europäischen KMU, 2005, Nr. 5, Veröffentlichungen – GD Unternehmen der Europäischen Kommission
- Beobachtungsnetz der europäischen KMU (2003): KMU und Kooperation. Beobachtungsnetz der europäischen KMU, 2002, Nr. 3, Veröffentlichungen – GD Unternehmen der Europäischen Kommission
- Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía (2003), n° 53 monográfico: La Política de Clusters en el País Vasco. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Donostia-San Sebastián
- Erdmenger, Katharina / Ziegler, Astrid (2004): Strukturpolitik nach 2006 – Der Vorschlag der Europäischen Kommission. In: WSI-Mitteilungen, Heft 6, S. 325-331
- EUK Europäische Kommission (1999): Mitteilung der Kommission über die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit dem Kohäsionsfonds – Leitlinien für die Programme des Zeitraums 2000-2006. Brüssel: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999/C 267/02
- EUK Europäische Kommission (2003): Die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit dem Kohäsionsfonds – Überarbeitete indikative Leitlinien. Brüssel KOM(2003) 499
- EUK Europäische Kommission (2004): Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang. Brüssel: Mitteilung der Kommission KOM(2004) 107
- EUK Europäische Kommission (o.J.): Final report of the Expert Group on enterprise clusters and networks. Brüssel: Enterprise Directorate-General
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Lissabon: Sondertagung am 23.-24. März 2000
- G.I.B. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2004): Integration von Arbeits- und Wirtschaftsförderung – Ansätze und Erfahrungen, Perspektiven und offene Fragen. Dokumentation des Workshops vom 22. Juni 2004. Bottrop
- GTZ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (o.J.): EU-Annäherung und Clusterförderung – Konzeptionelle Grundlagen einer clusterorientierten Politik der Wirtschaftsförderung. Internet: <http://www.gtz.de/eu-clusters>
- Independent High-Level Study Group (2003): An Agenda for a growing Europe. Brüssel
- Jakoby, Herbert u.a. (2002): Partners in Development. A Report on Structural Policy in Scotland and North Rhine-Westfalia, edited by Scottish Enterprise, Scottish Executive and the Ministry of Economy, Energy and Transport of the State of North Rhine-Westfalia
- Ketels, Christian (2004): European Clusters
- Kilper, Heiderose / Lehner, Franz / Rehfeld, Dieter (1996): Wegweiser in die Zukunft : Perspektiven und Konzepte für den Strukturwandel im Ruhrgebiet. Essen
- MWMEV NRW Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Kompetenzfelder für das Ruhrgebiet. Düsseldorf: MWMEV NRW, Einzelausgaben für die Kompetenzfelder Energie, Verkehr und Logistik, Information und Kommunikation, Medizintechnik, Neue Werkstoffe sowie Mikrosystemtechnik

- Porter, Michael E. (1990): The competitive advantage of nations. New York
- Porter, Michael E. (1998): On competition. Boston
- Porter, Michael E. (2000): Basque Competitiveness. Boston
- Rehfeld, Dieter (1999): Produktionscluster – Konzeption, Analysen und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik. München und Mering
- Rehfeld, Dieter / Grote Westrick, Dagmar / Gärtner, Stefan / Muth, Josef / Öz, Fikret (2004): Strategische Handlungsfelder in Nordrhein-Westfalen. Endbericht für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik (unveröffentlicht)
- Rehfeld, Dieter / Baumer, Doris / Wompe, Margarete (2000): Regionalisierte Strukturpolitik als Lernprozess – Verbundspezifische Projekte im Rahmen einer regionalisierten Strukturpolitik. Erfahrungen in Ziel 2-Regionen, Zwischenbilanz, Best Practice und Konsequenzen für zukünftige Projekte. Gelsenkirchen: Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2000-11
- Rosenfeld, Stuart A. (2002): Creating Smart Systems – A guide to cluster strategies in less favoured regions. European Union-Regional Innovation Strategies. Carrboro, North Carolina, USA
- Sölvell, Örjan / Lindqvist, Göran / Ketels, Christian (2003): The Cluster Initiative Greenbook. Stockholm
- Taylor, Sandra / Bachtler, John / Polverari, Laura (2001): Structural Fund evaluation as a programme management tool: comparative assessment and reflections on Germany. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, S. 341-357

**Tabelle 10**  
**Ausgewählte strukturpolitische Indikatoren zu den Regionen**

Region	Population		Economy						Labour market						Education			Region	
	1000 inhabitants, 2001	Population density (inh./km <sup>2</sup> ), 2001	GDP growth (annual average % change), 1995-2001	GDP/head (PPS), 2001, EU15=100	Employment by sector (% of total), 2002			EPO patent applications per million inh., average 19999-2000-2001	Employment rate (ages 15-64 as % of pop. Aged 15-64), 2002			Unemployment rate (%)			Educational attainment of persons aged 25-64 (% of total), 2002				
					Agriculture	Industry	Services		Total	Female	Male	Total, 2002	Long term unemployed, 2002 (% of total un- employed)	Female, 2002	Young, 2002	Low	Medium		High
EU15	379604	117,0	2,5	100,0	4,0	28,2	67,7	153,6	64,2	55,6	72,9	7,8	40,2	8,8	15,2	35,4	42,9	21,8	EU15
Austria/ Upper Austria (Oberösterreich)	1367	114,1	2,7	108,2	6,8	35,3	57,9	189,7	70,9	62,9	78,8	3,1	21,1	3,4	5,1	24,8	60,3	14,9	Austria/ Upper Austria (Oberösterreich)
Belgium/ Limburg	796	328,8	2,3	89,9	1,6	32,9	65,5	84,8	61,1	51,3	70,5	5,3	32,5	6,7	13,2	42,4	33,4	24,2	Belgium/ Limburg
Finland/ West Finland (Etelä-Suomi)	1821	34,8	3,6	97,2	5,5	32,5	62,0	291,4	67,7	65,1	70,3	9,1	27,1	9,6	22,0	26,0	43,6	30,3	Finland/ West Finland (Etelä-Suomi)
Germany/ North Rhine-Westphalia	18027	529,0	1,2	101,5	1,4	32,8	65,8	284,3	63,2	55,0	71,5	7,9	45,5	6,8	9,5	20,1	61,2	18,7	Germany/ North Rhine-Westphalia
Spain/ Basque Country (Pais Vasco)	2068	284,9	3,9	105,1	2,0	37,9	60,1	35,4	61,1	48,1	74,0	9,4	41,2	14,2	22,1	48,2	17,7	34,1	Spain/ Basque Country (Pais Vasco)
Sweden/ South-East Sweden ( Smaland med Öama )	797	24,0	2,1	95,8	4,1	30,7	65,2	127,0	75,2	73,3	77,1	3,9	18,1	4,1	9,6	23,4	56,3	20,3	Sweden/ South-East Sweden ( Smaland med Öama )
United Kingdom/ South Yorkshire	1267	812,2	2,0	77,1	0,6	28,6	70,9	52,7	67,9	61,1	74,4	5,2	24,6	3,7	12,4	21,5	56,2	22,3	United Kingdom/ South Yorkshire

Quelle: European Commission (2004): "Third report on economic and social cohesion" pp. 187-204