

# Clusterpolitik und Clusterinitiativen in Nordrhein-Westfalen:

Eine prozessorientierte Garbage-Can-Analyse im politisch-  
administrativen Mehrebenensystem

Dissertation

zur

Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. nat.)

der

Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät

der

Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

vorgelegt von

**Kai Büter**

aus

Neuss

Bonn, Dezember 2012

Angefertigt mit Genehmigung der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen  
Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

1. Gutachter: Prof. Dr. Jürgen Pohl

2. Gutachter: Prof. Dr. Britta Klagge

Tag der Promotion: 24. Juni 2013

Erscheinungsjahr: 2013

## Vorwort und Danksagung

Auch wenn das wissenschaftliche Interesse am theoretischen Konzept der Cluster – zumindest in expliziter Form – scheinbar seinen Zenit bereits überschritten hat, ist dieses Konzept aus der Politik und der wirtschaftsförderlichen Verwaltungspraxis noch lange nicht in der Versenkung verschwunden. So nimmt die Betrachtung gerade der Clusterpolitiken und Clusterinitiativen in der wirtschaftsgeographischen Forschung einen immer noch wachsenden Stellenwert ein. Diese faktische Bedeutung der Cluster in der Wirtschaftsförderungspraxis begründete auch mein Interesse, sich dieser Thematik im Rahmen meines Dissertationsvorhabens anzunehmen. Dass ich persönlich der Verbindung von Theorie und Praxis selbst so nahe kommen konnte, war zunächst nicht absehbar, aber schließlich für meine Forschungsarbeit sehr bereichernd.

Mein Dank gilt in diesem Kontext an erster Stelle meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Jürgen Pohl, der mir stets mit Ratschlägen, Anregungen und den richtigen Fragen zur richtigen Zeit während der Erarbeitung meiner Dissertation zur Seite stand. Darüber hinaus bedanke ich mich dafür, dass ich in seiner Arbeitsgruppe im Rahmen des Mentorenprogramms die wirtschaftliche Sicherheit erhalten durfte, um das Fundament meiner Arbeit zu legen. Und nicht zuletzt sei ihm dafür gedankt, dass er sofort anregte, meine Arbeit um eine teilnehmende Beobachtung zu erweitern, als ich ihm eröffnete, eine Stelle bei der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann anzutreten. Frau Prof. Dr. Britta Klagge danke ich sehr für die bereitwillige Übernahme des Zweitgutachtens und des Vorsitzes im Rahmen der Promotionsprüfung.

Meinen Kollegen bei der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann – und zuvorderst Herrn Amtsleiter Dirk Haase – möchte ich einen besonderen Dank aussprechen. Sie haben mich freundlich in den Kollegenkreis aufgenommen und mir dadurch erst ermöglicht, meinen Forschungsgegenstand tatsächlich aus der Praxis und von innen heraus beobachten und begleiten zu können. Herrn Haase danke ich zudem für das Feedback zu meinem praktischen Teil und die Validierung meiner Ausführungen zur Cluster-Arbeit der Kreis-Wirtschaftsförderung vor Übernahme meiner Tätigkeit. Allen Gesprächspartnern aus Wirtschaftsförderungseinrichtungen, Ministerien und Forschungsinstituten, die mir im Rahmen der Experteninterviews bereitwillig Rede und Antwort standen, möchte ich ebenfalls herzlich danken. Ohne sie und ihren Input hätte ich kein rundes Bild der Clusterpolitiklandschaft in Nordrhein-Westfalen zeichnen können.

Meinen Eltern, Brigitte und Christoph Büter, danke ich für ihre Unterstützung, insbesondere in der Endphase meiner Arbeit. *Last but not least* möchte ich meiner Frau, Dr. Katia Büter, für ihre liebevolle Begleitung und auch für das akribische Korrekturlesen meines Textes und die daraus erwachsenen Anregungen danken.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einführung.....</b>	<b>1</b>
1.1 „Sticky places in slippery space“: Ausgangslage und Problemaufriss.....	1
1.2 Fragestellung, Ziel und Mittel.....	2
1.3 Struktur der Arbeit .....	3
<b>2. E pluribus unum? Der Clustertheorie auf der Spur – Einordnung in den Stand der Wissenschaft.....</b>	<b>7</b>
2.1 Cluster- und Clusterpolitikforschung.....	7
2.1.1 Allgemeines.....	7
2.1.2 Der Versuch einer Clusterdefinition.....	10
2.1.3 Clusterpolitik und Clusterpolitikforschung.....	11
2.1.3.1 <i>Allgemeines Verständnis von Clusterpolitik.....</i>	<i>12</i>
2.1.3.2 <i>Normative Clusterpolitikforschung: Cluster-Policy-Forschung.....</i>	<i>14</i>
2.1.3.3 <i>Positive Clusterpolitikforschung: Cluster-Politics-Forschung.....</i>	<i>17</i>
2.1.4 Zum Verhältnis von Clustertheorie und Clusterpolitik – Das Clusterkonzept als „fuzzy concept“, auch in räumlicher Hinsicht.....	18
2.1.4.1 <i>Vom funktional-sektoralen zum räumlich-regionalen Cluster.....</i>	<i>19</i>
2.1.4.2 <i>Folgen unterschiedlicher Theoriegrundlagen des Clusterkonzeptes.....</i>	<i>21</i>
2.1.4.3 <i>Auswirkungen der konzeptionellen Unschärfe auf die Clusterförderung.....</i>	<i>23</i>
2.2 Regionen, Regionalisierung und Cluster .....	25
2.2.1 Territorialität im Spannungsverhältnis zwischen Behälterraum und relationalem Raum .....	25
2.2.2 Das relationale Raumverständnis der politischen Regionalisierung.....	27
2.2.3 Einflussnahme der Maßstabsebenen auf die räumliche Organisation und politische Steuerung von Netzwerken und Regionen .....	32
2.2.4 Die Region als strategisch-relationales Konstrukt.....	35
2.2.5 Relationale Wirtschaftsgeographie und relationale Clusterbetrachtung.....	35
<b>3. Von Phasen und Vernunft in die Garbage-Can: Konzeption eines neuen Untersuchungs-Frameworks für den Clusterpolitikprozess .....</b>	<b>38</b>
3.1 Positive Clusterpolitikforschung: Ansätze zum Clusterpolitik-Prozess.....	38
3.1.1 Der Cluster-Policy-Cycle.....	38

3.1.2 Das politisch-ökonomische Modell der Handlungsräume und Rationalitäten in der Clusterpolitik nach Kiese .....	40
<b>3.2 Defizite der Ansätze.....</b>	<b>42</b>
3.2.1 Defizite von Rational- und Public-Choice-Ansätzen sowie der Phasenmodelle .....	42
3.2.2 Defizite durch Vernachlässigung der Mehrebenen-Problematik.....	43
<b>3.3 Garbage-Can- und Multiple-Streams-Ansätze.....</b>	<b>45</b>
3.3.1 Der ursprüngliche Garbage-Can-Ansatz.....	46
3.3.2 Der Multiple-Streams-Ansatz als Weiterentwicklung.....	47
3.3.3 Defizite des Multiple-Streams-Ansatzes.....	50
3.3.4 Das Modell der Politikströme nach Exworthy & Powell (2004).....	51
3.3.5 Anwendung der Ansätze mit Bezug zur Regionalisierung und Clusterpolitik.....	53
3.3.5.1 <i>Regionalisierungsprozesse im Licht des Garbage-Can-Ansatzes</i> .....	53
3.3.5.2 <i>Ansatz der Politikströme im Kontext der Clusterpolitik</i> .....	54
<b>3.4 Entwicklung eines Untersuchungs-Frameworks auf Grundlage der Politikströme im Mehrebenengefüge.....</b>	<b>55</b>
3.4.1 Kombination des Multiple-Streams-/Policy-Streams-Ansatzes mit den Aspekten des Cluster-Policy-Cycle.....	55
3.4.2 Erweiterung des Ansatzes hinsichtlich des Mehrebenen-Systems.....	57
<b>4. Eintauchen in die Garbage-Can – Methodik.....</b>	<b>65</b>
4.1 Fragestellung und Aussageinheit der Arbeit.....	65
4.2 Doppelrolle des Verfassers.....	66
4.3 Methodologie.....	67
4.3.1 Das qualitative Forschungsparadigma.....	67
4.3.2 Teilnehmende Beobachtung.....	68
4.3.3 Experteninterviews.....	70
4.3.3.1 <i>Der Expertenstatus</i> .....	70
4.3.3.2 <i>Eigenheiten des Experteninterviews</i> .....	70
4.4 Methodische Vorgehensweise in dieser Arbeit.....	71
4.4.1 Besonderheiten der teilnehmenden Beobachtung im konkreten Fall.....	71
4.4.2 Protokollierung der teilnehmenden Beobachtung.....	73
4.4.3 Aktenauswertung.....	74

4.4.4 Selektives Sampling der Experten.....	74
4.4.5 Interviewleitfäden.....	78
4.4.6 Datenerhebung.....	79
4.4.7 Datenaufbereitung.....	80
4.4.8 Datenauswertung.....	81
4.4.9 Textliche Datenwiedergabe.....	82
<b>5. Hintergrund: Clusterförderung auf den Ebenen der Europäischen Union und des Bundes.....</b>	<b>83</b>
5.1 Clusterpolitik der EU.....	83
5.2 Clusterpolitik des Bundes.....	87
5.2.1 Entstehung der bundesdeutschen Clusterpolitik.....	87
5.2.2 Aktuelle Clusterpolitik im Rahmen der High-Tech-Strategie seit 2006.....	88
5.2.3 Gesundheitsregionen der Zukunft.....	90
<b>6. Clusterpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen: Eine Top-down-Betrachtung.....</b>	<b>92</b>
6.1 Clusterpolitik als Strukturpolitik.....	92
6.1.1 Die Geschichte der Strukturpolitik in NRW seit Ende der 1980er Jahre.....	92
6.1.2 Anfänge der nordrhein-westfälischen Clusterpolitik.....	94
6.2 Die Clusterpolitik in Nordrhein-Westfalen seit 2007.....	95
6.2.1 NRW-Cluster.....	97
6.2.2 RegioCluster.NRW.....	100
6.2.3 Förderung von Regionalen Entwicklungskonzepten, Regionalmanagements und Regionalbudgets.....	101
6.2.4 Clustersekretariat.....	102
6.2.5 Weiterentwicklung der Clusterpolitik in NRW: Internationalisierung.....	102
6.3 Die Entstehung der NRW-Clusterpolitik als Prozess.....	103
6.3.1 Die Anfänge der regionalisierten Strukturpolitik.....	103
6.3.2 Einführung der Kompetenzfeldpolitik.....	104
6.3.3 Clusterpolitik seit 2005.....	105
6.3.4 Ausgestaltung der Clusterpolitik des Landes NRW nach 2005 und deren Folgen.....	106
6.3.4.1 Bestimmung und Förderung der Landescluster.....	106
6.3.4.2 Auswahl zu fördernder Themen.....	108

6.3.4.3	<i>Koordination der Landescluster durch das Clustersekretariat</i> .....	109
6.3.4.4	<i>Administrative Organisation der Clusterpolitik</i> .....	110
6.3.5	Divergierendes Clusterverständnis innerhalb des Landes-Clusterkonzeptes.....	111
6.3.6	Clusterverständnis des VDI-Technologiezentrums – die Verbindung zur Bundesebene .....	113
6.3.7	Bewertung der NRW-Clusterpolitik im Licht des Multiple-Streams-Ansatzes.....	113
6.4	Zentral und regional – der Landescluster Gesundheitswirtschaft als Beispiel.....	124
6.4.1	Der Gegenstand der Gesundheitswirtschaft und Bezug zu Clustern.....	124
6.4.2	Agenda-Setting der Thematik „Gesundheitswirtschaft“ .....	128
6.4.2.1	<i>Entstehung und Evolution</i> .....	128
6.4.2.2	<i>Analyse: Multiple-Streams des Agenda-Settings der Gesundheitswirtschaft</i> .....	130
6.4.3	Organisation des Landesclusters Gesundheitswirtschaft.....	132
6.4.3.1	<i>Allgemeines</i> .....	132
6.4.3.2	<i>Landesclustermanagement</i> .....	133
6.4.3.3	<i>Gesundheitsregionen</i> .....	134
6.4.3.4	<i>Gesundheitscampus</i> .....	135
6.4.4	Entstehung der „offiziellen“ Gesundheitsregionen des Landesclusters.....	138
6.4.4.1	<i>Gesundheitsregion Ostwestfalen-Lippe (OWL)</i> .....	138
6.4.4.2	<i>Gesundheitsregion Ruhrgebiet</i> .....	139
6.4.4.3	<i>Gesundheitsregion Münsterland</i> .....	142
6.4.4.4	<i>Gesundheitsregion Köln/Bonn</i> .....	143
6.4.4.5	<i>Gesundheitsregion Aachen</i> .....	145
6.4.4.6	<i>Gesundheitsregion Südwestfalen</i> .....	147
6.4.5	Analyse und Vergleich der Initiativen.....	149
6.4.5.1	<i>Der Einfluss multipler Ströme bei der Etablierung der Gesundheitsregionen</i> .....	150
6.4.5.2	<i>Vergleich zentraler Dimensionen der Struktur der Gesundheitsregionen</i> .....	164
6.4.5.3	<i>Vergleich der Politikströme und Zusammenhänge zwischen den Strömen</i> .....	181
6.5	Verhältnis zwischen Strömen der allgemeinen Landesclusterpolitik und des Landes- clusters Gesundheitswirtschaft.....	194
6.6	Fazit aus der Top-down-Perspektive.....	198

<b>7. Mittendrin statt nur dabei: Betrachtung der Clusterförderung im Kreis Mettmann von innen und unten.....</b>	<b>203</b>
7.1 Der Kreis Mettmann – eine Gebietskörperschaft als heterogener Raum.....	204
7.1.1 Geschichte des Kreises.....	205
7.1.2 Regionale Zugehörigkeiten .....	206
7.1.3 Regionalwirtschaftliche Indikatoren und Schwerpunkte.....	206
7.1.4 Wirtschaftsförderung im Kreis Mettmann.....	209
7.1.5 Zusammenfassende Betrachtung des Kreises Mettmann.....	209
7.2 Anfänge der Cluster- und Kompetenzfeldpolitik im Kreis Mettmann .....	210
7.2.1 Erste Kompetenzfelduntersuchungen im Kreis Mettmann.....	210
7.2.2 Parallele Entwicklung: Kompetenzfeld Biotech und Life-Sciences im Kreis Mettmann und im Rheinland .....	211
7.2.3 Folgen der Neuausrichtung der Landesclusterpolitik für die Herangehensweise im Kreis Mettmann.....	213
7.2.3.1 <i>Cluster als Voraussetzung für den Erhalt von Fördermitteln.....</i>	<i>213</i>
7.2.3.2 <i>Folgeaufträge.....</i>	<i>215</i>
7.2.3.3 <i>Positionierung der Kreiswirtschaftsförderung im Kontext der neuen Förderpolitik des Landes.....</i>	<i>217</i>
7.2.3.4 <i>Wettbewerb des Wissenschaftsministeriums zur Schaffung neuer Hochschulstandorte in NRW.....</i>	<i>218</i>
7.2.3.5 <i>Anfänge der Cluster- und Kompetenzfeldpolitik im Kreis Mettmann im Lichte des Multiple-Streams-Ansatzes.....</i>	<i>219</i>
7.3 Teilnehmende Beobachtung: Weiterführung des Kompetenzfeldansatzes im Kreis Mettmann.....	228
7.3.1 Maschinenbaukompetenz .....	228
7.3.1.1 <i>Ablauf des Sondierungsprozesses.....</i>	<i>228</i>
7.3.1.2 <i>Untersuchung des Sondierungsprozesses zur Maschinenbaukompetenz im Kreis Mettmann im Lichte des Multiple-Streams-Ansatzes.....</i>	<i>233</i>
7.3.2 RegioCluster Oberflächentechnik mit dem Bergischen Land und dem Ennepe-Ruhr-Kreis.....	241
7.3.2.1 <i>Darstellung .....</i>	<i>241</i>
7.3.2.2 <i>Betrachtung der Initiative surface.net im Lichte des Multiple-Streams-Ansatzes.....</i>	<i>243</i>
7.3.3 Gesundheitswirtschaft Bergisches Land – Kreis Mettmann.....	253

7.3.3.1 Darstellung.....	253
7.3.3.2 Betrachtung der Gesundheitswirtschaftsinitiative im Lichte des Multiple-Streams-Ansatzes.....	256
7.3.4 Die Biotech-Initiative BioRiver im Lichte der Landesclusterpolitik.....	267
7.4 Fazit aus der Bottom-up-Perspektive.....	270
<b>8. Fazit: Clusterförderung in der relationalen Garbage-Can.....</b>	<b>274</b>
8.1 Clusterpolitik und Clusterinitiativen im Lichte des MultipleStreams-Ansatzes.....	275
8.1.1 Selektive Betrachtung der Ströme.....	275
8.1.1.1 Clusterpolitik als Mainstream: Von kritischen zu unkritischen Strömen: Problem, Politics, Policy-Stream sowie Process-Stream 1. Ordnung.....	275
8.1.1.2 Process-Stream 2. Ordnung: Auswahl zu fördernder Cluster – Clusteranalysen, implizites Wissen, Aushandlungsprozesse und Einnischung .....	276
8.1.1.3 Process-Stream 3. Ordnung.....	277
8.1.1.4 Finanzielle Ressourcen und potentielle finanzielle Ressourcen.....	278
8.1.1.5 Strukturelle Ressourcen.....	278
8.1.1.6 Konter-Ressourcen.....	279
8.1.2 Policy Entrepreneurs als zentrale Akteure bei der Etablierung von Clusterpolitiken und -initiativen .....	279
8.1.3 Etablierung von Clusterinitiativen im Mehrebenensystem: Interaktion und Veränderlichkeit der Ströme.....	280
8.1.3.1 Regionale Struktur und Positionalität .....	280
8.1.3.2 Eigenschaften der Ströme im Mehrebenensystem – zwischen Persistenz und Veränderlichkeit.....	281
8.2 Theoretische Erkenntnisse im Hinblick auf die Verknüpfung von Clusterpolitikforschung und Forschung zu Regionalisierung und Scale.....	283
<b>9. E duobus unum!: Schlussfolgerungen für Clustertheorie und Clusterpolitik.....</b>	<b>288</b>
9.1 Lehren für die clusterpolitische Praxis.....	288
9.2 Bewertungsmaßstab und Möglichkeiten der Bewertung.....	289
9.3 Einordnung der Arbeit und ihrer Ergebnisse in den wissenschaftlichen Clusterpolitik-Diskurs.....	291
9.4 Folgen für den wissenschaftlichen Diskurs: Weiterentwicklung oder Ende einer spezifischen Clusterpolitikforschung?.....	294
9.5 Auflösung der Dichotomie von Clustertheorie und Clusterpolitik.....	295

9.6 Ausblick und weiterer Forschungsbedarf.....	299
<b>Literatur.....</b>	<b>301</b>
<b>Internet-Quellenverzeichnis .....</b>	<b>316</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>i</b>
<b>1. Interviewleitfäden.....</b>	<b>i</b>
1.1 Leitthemen/Leitfragen für das Interview mit dem MWME NRW (Strukturpolitik).....	i
1.2 Leitthemen/Leitfragen für das Interview mit dem MWME NRW (Industrie- und Clusterpolitik).....	ii
1.3 Leitthemen/Leitfragen für das Interview mit dem Clustersekretariat.....	iii
1.4 Leitthemen/Leitfragen für das Interview mit dem MAGS NRW.....	iv
1.5 Leitthemen für das Interview mit dem IAT.....	v
1.6 Leitthemen/Leitfragen für das Interview zur Region OWL.....	vi
1.7 Leitthemen/Leitfragen für die Interviews mit MedEcon-Ruhr, der Region Aachen sowie der Region Münsterland.....	viii
1.8 Leitthemen/Leitfragen für das Interview mit der Wirtschaftsförderung Bonn.....	ix
1.9 Leitthemen/Leitfragen für das Interview zur Region Südwestfalen.....	x
<b>2. Ergänzende Beschreibungen der Gesundheitsregionen.....</b>	<b>xi</b>
2.1 Gesundheitsregion OWL.....	xi
2.1.1 Gesundheitswirtschaft im Kontext der regionalen Clusterbetrachtung und Clusterverständnis.....	xi
2.1.2 Arbeit der Initiative.....	xii
2.1.3 Besonderheit der Doppelrolle Landesclustermanagement/regionaler Akteur.....	xiii
2.2 Gesundheitsregion Ruhrgebiet.....	xiv
2.2.1 Gesundheitswirtschaft im Kontext der Clusterbetrachtung im Ruhrgebiet.....	xiv
2.2.2 Clusterverständnis allgemein und in Bezug zur Gesundheitswirtschaft.....	xv
2.2.3 Arbeit der Gesundheitsregion.....	xvi
2.3 Gesundheitsregion Münsterland.....	xvii
2.3.1 Gesundheitswirtschaft im Kontext der Clusterbetrachtung in Münster und in der Region Münsterland.....	xvii
2.3.2 Clusterverständnis.....	xviii
2.3.3 Arbeit der Gesundheitsregion .....	xviii

2.4 Gesundheitsregion Köln/Bonn.....	xx
2.4.1 Gesundheitswirtschaft im Kontext der Clusterbetrachtung in Bonn und Clusterverständnis.....	xx
2.4.2 Arbeit der Gesundheitsregion .....	xxi
2.5 Gesundheitsregion Aachen.....	xxii
2.5.1 Gesundheitswirtschaft im Kontext der allgemeinen Clusterbetrachtung.....	xxii
2.5.2 Clusterverständnis allgemein.....	xxiv
2.5.3 Arbeit der Gesundheitsregion.....	xxiv
2.6 Gesundheitsregion Südwestfalen.....	xxvi
2.6.1 Gesundheitswirtschaft im Kontext der regionalen Clusterbetrachtung .....	xxvi
2.6.2 Clusterverständnis.....	xxvii
2.6.3 Arbeit der Initiative.....	xxvii
<b>3. Entwicklung der Cluster- und Kompetenzfeldthematik in der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann .....</b>	<b>xxix</b>
3.1 Erste allgemeine Kompetenzfeld-Untersuchungen.....	xxix
3.2 Folgeaufträge.....	xxx
3.3 Einarbeitung in den status quo und Auswertung vorhandener Gutachten und Analysen.....	xxxiii
3.4 Analyse vorhandener Daten zum Maschinenbau und der Produktionstechnik.....	xxxv
3.5 Vorbereitung weitergehender Untersuchungen zum Maschinenbaustandort Kreis Mettmann.....	xxxvii
3.6 Kurzzusammenfassung der Ergebnisse der Unternehmergespräche und Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen.....	xxxix
3.7 Gruppentermine mit interessierten Unternehmern.....	xlii
<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>xlv</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht über die Struktur der Arbeit (Quelle: eigene Darstellung).....	4
Abbildung 2: „Wettbewerbsfähigkeits-Diamant“ (Quelle: Porter 1990, S. 127; Bathelt & Glückler 2012, S. 246).....	7
Abbildung 3: Cluster-Policy-Cycle (Quelle: verändert nach Benneworth und Charles 2001, S. 392).....	39
Abbildung 4: Politisch-ökonomisches Modell der Handlungsräume und Rationalitäten in der Clusterpolitik (Quelle: nach Kiese 2008b).....	41
Abbildung 5: Vertikaler und horizontaler Austausch (Quelle: verändert nach Exworthy & Powell 2004, S. 269).....	53
Abbildung 6: Gerichtete Ströme (Quelle: eigene Darstellung).....	58
Abbildung 7: Horizontale und vertikale gerichtete Ströme (Quelle: eigene Darstellung).....	59
Abbildung 8: Mehrebenensystem gerichteter Ströme (Quelle: eigene Darstellung).....	60
Abbildung 9: Mehrebenensystem gerichteter Ströme im zeitlichen Gefüge (Quelle: eigene Darstellung).....	62
Abbildung 10: Clusterstrategie der Bundesregierung (Quelle: <a href="http://www.hightechstrategie.de/de/116.php">http://www.hightechstrategie.de/de/116.php</a> ).....	89
Abbildung 11: Phase 1 - Regionalisierte Strukturpolitik und erste Clusteransätze – 1990er Jahre (Quelle: eigene Darstellung).....	115
Abbildung 12: Phase 2 - Einführung der Kompetenzfeldpolitik – 2000 bis 2005 (Quelle: eigene Darstellung).....	118
Abbildung 13: Phase 3 - Clusterpolitik im Zentrum der Strukturpolitik – ab 2005 (Quelle: eigene Darstellung).....	120
Abbildung 14: Organisation der NRW-Clusterpolitik (Quelle: eigene Darstellung).....	122
Abbildung 15: Das Zwiebelmodell der Gesundheitswirtschaft (Quelle: Institut Arbeit und Technik Gelsenkirchen, <a href="http://www.iat.eu/index.php?article_id=56&amp;clang=0">http://www.iat.eu/index.php?article_id=56&amp;clang=0</a> ).....	125
Abbildung 16: Struktur der Gesundheitswirtschaft im Verständnis des Landes NRW (Quelle: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, <a href="http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaft-nordrhein-westfalen.html">http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaft-nordrhein-westfalen.html</a> ).....	126
Abbildung 17: Entstehung der Gesundheitsregion OWL (Quelle: eigene Darstellung).....	152
Abbildung 18: Entstehung der Gesundheitsregion Ruhrgebiet (Quelle: eigene Darstellung).....	155
Abbildung 19: Entstehung der Gesundheitsregion Münsterland (Quelle: eigene Darstellung).....	157
Abbildung 20: Entstehung der Gesundheitsregion Köln/Bonn (Quelle: eigene Darstellung).....	159

Abbildung 21: Entstehung der Gesundheitsregion Aachen (Quelle: eigene Darstellung).....	161
Abbildung 22: Entstehung der Gesundheitsregion Südwestfalen (Quelle: eigene Darstellung).....	163
Abbildung 23: Dominierende Ströme im Landescluster Gesundheitswirtschaft (Quelle: eigene Darstellung).....	201
Abbildung 24: Einwohnerdichte in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach <a href="http://www.standortinfos.de/">www.standortinfos.de/</a> ).....	205
Abbildung 25: Einwohnerzahlen in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach <a href="http://www.standortinfos.de/">www.standortinfos.de/</a> ).....	205
Abbildung 26: Realsteueraufbringungskraft in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach <a href="http://www.standortinfos.de/">www.standortinfos.de/</a> ).....	207
Abbildung 27: Steuereinnahmekraft in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach <a href="http://www.standortinfos.de/">www.standortinfos.de/</a> ).....	207
Abbildung 28: Anteil der Beschäftigten im Handel an der Bevölkerung in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach <a href="http://www.standortinfos.de/">www.standortinfos.de/</a> ).....	208
Abbildung 29: Anteil der Beschäftigten im Bereich sonst. Dienstleistungen in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach <a href="http://www.standortinfos.de/">www.standortinfos.de/</a> ).....	208
Abbildung 30: Anteil der Beschäftigten in der Produktion an der Bevölkerung in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach <a href="http://www.standortinfos.de/">www.standortinfos.de/</a> ).....	208
Abbildung 31: Anteil der Beschäftigten in der Produktion an der Zahl svp. Beschäftigter in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach <a href="http://www.standortinfos.de/">www.standortinfos.de/</a> ).....	208
Abbildung 32: Etablierung des Clusteransatzes im Kreis Mettmann (Quelle: eigene Darstellung)	227
Abbildung 33: Versuch der Etablierung einer Maschinenbau-Initiative im Kreis Mettmann (Quelle: eigene Darstellung).....	240
Abbildung 34: Etablierung von "surface.net" (Quelle: eigene Darstellung).....	252
Abbildung 35: Versuch der Etablierung einer Gesundheitsregion Bergisches Land vor 2010 (Quelle: eigene Darstellung).....	265
Abbildung 36: Versuch der Etablierung einer Gesundheitsregion Bergisches Land nach 2010 (Quelle: eigene Darstellung).....	266

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Merkmale von regionalen Clustern und Netzwerken im Vergleich (Quelle: Stockinger 2010, S. 19).....	11
Tabelle 2: Dimensionen der Arbeit (Quelle: eigene Darstellung).....	65
Tabelle 3: Aussage-, Untersuchungs- und Erhebungseinheiten (Quelle: eigene Darstellung).....	77
Tabelle 4: Übersicht über die Entwicklung der Clusterpolitik auf Landesebene in NRW (Quelle: gekürzt und leicht ergänzt nach Kiese 2012, S. 174).....	96
Tabelle 5: Dimensionen der Institutionalisierung "offizieller" Gesundheitsregionen in NRW (Quelle: eigene Darstellung).....	165
Tabelle 6: Dimensionen der Regionalisierung "offizieller" Gesundheitsregionen in NRW (Quelle: eigene Darstellung).....	171
Tabelle 7: Clusterspezifische Dimensionen "offizieller" Gesundheitsregionen in NRW (Quelle: eigene Darstellung).....	173
Tabelle 8: Übersicht Problem-Stream (Quelle: eigene Darstellung).....	181
Tabelle 9: Übersicht Politics-Stream (Quelle: eigene Darstellung).....	182
Tabelle 10: Übersicht Policy-Stream im engeren Sinne (Quelle: eigene Darstellung).....	183
Tabelle 11: Übersicht Process-Stream erster Ordnung – Entscheidung, Clusterpolitik zu betreiben (Quelle: eigene Darstellung).....	184
Tabelle 12: Übersicht Process-Stream zweiter Ordnung – Auswahl der Sektoren/eines spezifischen Clusters (Quelle: eigene Darstellung).....	185
Tabelle 13: Übersicht Process-Stream dritter Ordnung – Arbeitsinstrumente & Inhalte der konkreten Initiative (Quelle: eigene Darstellung).....	187
Tabelle 14: Übersicht Finanzielle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung).....	189
Tabelle 15: Übersicht Personelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung).....	190
Tabelle 16: Übersicht Strukturelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung).....	192
Tabelle 17: Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann - Process-Stream 1. Ordnung (Quelle: eigene Darstellung).....	221
Tabelle 18: Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann - Process-Stream 2. und 3. Ordnung (Quelle: eigene Darstellung).....	222
Tabelle 19: Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann - Policy-Stream i.e.S. (Quelle: eigene Darstellung).....	223
Tabelle 20: Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann - Finanzielle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung).....	224

Tabelle 21: Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann - Personelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung).....	225
Tabelle 22: Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann - Strukturelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung).....	225
Tabelle 23: Maschinenbaukompetenz im Kreis Mettmann - Policy Stream i.e.S. – Politikziele (Quelle: eigene Darstellung).....	234
Tabelle 24: Maschinenbaukompetenz im Kreis Mettmann - Process Stream 1. und 2. Ordnung (Quelle: eigene Darstellung).....	235
Tabelle 25: Maschinenbaukompetenz im Kreis Mettmann - Process Stream 3. Ordnung – Arbeitsinstrumente & Inhalte der konkreten Initiative (Quelle: eigene Darstellung).....	237
Tabelle 26: Maschinenbaukompetenz im Kreis Mettmann - Finanzielle und personelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung).....	238
Tabelle 27: Maschinenbaukompetenz im Kreis Mettmann - Strukturelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung).....	239
Tabelle 28: Etablierung von surface.net - Policy-Stream i.e.S. und Process-Stream 1. Ordnung (Quelle: eigene Darstellung).....	244
Tabelle 29: Etablierung von surface.net - Process-Stream 2. Ordnung – Auswahl der Sektoren / eines spezifischen Clusters (Quelle: eigene Darstellung).....	247
Tabelle 30: Etablierung von surface.net - Process-Stream 3. Ordnung – Instrumente (Quelle: eigene Darstellung).....	248
Tabelle 31: Etablierung von surface.net - Finanzielle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)....	250
Tabelle 32: Etablierung von surface.net - Personelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)....	250
Tabelle 33: Etablierung von surface.net - Strukturelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)....	251
Tabelle 34: Gesundheitsregion Bergisches Land - Process-Stream 2. Ordnung (Auswahl der Sektoren/eines spezifischen Clusters) aus Sicht des Kreises Mettmann samt Interaktion mit Personellen und Strukturellen Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung).....	257
Tabelle 35: Gesundheitsregion Bergisches Land - Policy-Stream i.e.S. - Politikziele (Quelle: eigene Darstellung).....	259
Tabelle 36: Gesundheitsregion Bergisches Land – Politics-Stream – breitenpolitische Diskurse (Quelle: eigene Darstellung).....	259
Tabelle 37: Gesundheitsregion Bergisches Land - Process-Stream dritter Ordnung – Instrumente (Quelle: eigene Darstellung).....	261
Tabelle 38: Gesundheitsregion Bergisches Land - Finanzielle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung).....	262
Tabelle 39: Gesundheitsregion Bergisches Land - Personelle Ressourcen aus Sicht des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Darstellung).....	263

Tabelle 40: Gesundheitsregion Bergisches Land - Strukturelle Ressourcen aus Sicht des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Darstellung).....264

Tabelle 41: BioRiver - Personelle und Strukturelle Ressourcen in Verbindung mit dem Process-Stream 3. Ordnung (Quelle: eigene Darstellung).....268

Tabelle 42: BioRiver - Finanzielle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung).....269

## Abkürzungsverzeichnis

<i>:rak</i>	Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler
Abb.	Abbildung
AG	Aktiengesellschaft
AGIT	Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer
AKM	Aachener Kompetenzzentrum Medizintechnik
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
ANT	Akteur-Netzwerk Theorie / Actor-Network Theory
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
B	Belgien
Bd.	Band
BEA	Bergische Entwicklungsagentur
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BON	BerufsOrientierungsNetzwerk
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie
bspw.	beispielsweise
BV	Bevölkerung
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CGW	Cluster Gesundheitswirtschaft

CI	Clusterindex
CIP	Competitiveness and Innovation Framework Programme
D	Stadt Düsseldorf
dens.	denselben
ders.	derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
e.V.	eingetragener Verein
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
eGBR	elektronisches Berufsregister für Gesundheitsfachberufe der Länder
EN	Ennepe-Ruhr-Kreis
ESF	Europäischer Sozialfonds
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
etn	Projektträger Energie, Technologie, Nachhaltigkeit
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
FIT	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Forschung, Innovation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen
FOCJ	Functional Overlapping Competing Jurisdictions
FuE	Forschung und Entwicklung
GEFRA/MR	Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen / MR

	Gesellschaft für Regionalberatung mbH
GfW NRW	Gesellschaft für Wirtschaftsförderung NRW
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GREMI	Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs
GRW	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“
H.	Heft
HA	Stadt Hagen
HLAGC	High Level Advisory Group on Clusters
i.e.S.	im engeren Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
IAT	Institut Arbeit und Technik (Gelsenkirchen)
IBA	Internationale Bauausstellung
ibid.	ibidem (ebenda)
IHK	Industrie- und Handelskammer
InnoMeT.NRW	Innovative Medizintechnik in Nordrhein-Westfalen
ISI	(Fraunhofer-)Institut für System- und Innovationsforschung
IT	Informationstechnologie
IuK	Informations- und Kommunikationstechnologien
Jg.	Jahrgang
Kap.	Kapitel
KIA	Kooperative Ingenieurs-Ausbildung
KME	Kreis Mettmann

KMU	kleine und mittelständische Unternehmen
KOM	(Europäische) Kommission
KSW	Kooperationsnetz Schule-Wirtschaft
KVR	Kommunalverband Ruhr
LEV	Stadt Leverkusen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIGA	Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit
mbH	mit beschränkter Haftung
ME	Kreis Mettmann
MGEPA	Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter
Mio.	Million/en
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
Mrd.	Milliarden
MS	Multiple Streams
MSA	Multiple-Streams-Ansatz
MWEBWV	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr
MWME	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie
NDGR	Netzwerk Deutscher Gesundheitsregionen
NE	Rhein-Kreis Neuss
NEMO	Netzwerkmanagement Ost
NGA	National Governors Association
NL	Niederlande

Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.Ä.	oder Ähnliche/s/m/n
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
o.S.	ohne Seitenangabe
OWL	Ostwestfalen-Lippe
PPP	Public-Private-Partnership
PROFIS	Programm für Industrieregionen im Strukturwandel
qkm	Quadratkilometer
Reha	Rehabilitation
REK	Regionale(s) Entwicklungskonzept(e)
RS	Stadt Remscheid
RWI	Rheinisch Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule
S.	Seite
s.	siehe
SME	small and medium-sized enterprises
s.o.	siehe oben
sog.	so genannt / -e / -er / -es / -em / -en
sonst.	Sonstige/ -r/ -es
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
s.u.	siehe unten
SG	Stadt Solingen
SIHK	Südwestfälische Industrie- und Handelskammer

Stk	Staatskanzlei
svp.	sozialversicherungspflichtig
SVPB	sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
SWOT	Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats
TGZ	Technologie- und Gründerzentrum
u.a.	unter anderem
USA	United States of America
usw.	und so weiter
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau
VDW	Verband deutscher Werkzeugmaschinenbauer
VGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
vs.	versus
W	Stadt Wuppertal
WEGE	Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft (der Stadt Bielefeld)
WSK	Wertschöpfungskette
z.B.	zum Beispiel
ZIG	Zentrum für Innovation in der Gesundheitswirtschaft (OWL)
ZIM (1)	Zukunftsinitiative Montanregionen
ZIM (2)	Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand
ZIN	Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen
z.T.	zum Teil

# 1. Einführung

## 1.1 „Sticky places in slippery space“: Ausgangslage und Problemaufriss

In Zeiten, in denen besonders global-entgrenzte Wirtschaftszusammenhänge diskutiert werden, wird dennoch der Region oder sogar dem Lokalen eine besondere Bedeutung zugemessen: Es finden sich quasi „*sticky places in slippery space*“ (Markusen 1996), die eine politische bzw. wirtschaftsförderliche Beschäftigung auf niedriger Maßstabsebene, also auf der Ebene der Regionen oder gar der Kommunen, weiterhin legitimieren. „Cluster“ und „Netzwerke“ sind wichtige Schlagworte in diesem Zusammenhang, ist doch, so eine gängige Argumentation, der wirtschaftliche Erfolg maßgeblich an örtliche und regionale Ballungen und Interaktionen gekoppelt. Die Verbundwirtschaft bzw. relationale Aspekte, bei denen Unternehmen nicht mehr isoliert betrachtet, sondern in ihrem gegenseitigen Zusammenhang und in der Einbettung in ihre Umwelt (vgl. Bratl & Trippel 2001, S. 32 ff.; Bathelt & Glückler 2003a) betrachtet werden, dominieren seit einigen Jahren die Theoriebeiträge und Lehrbücher der Wirtschaftsgeographie.

Auch auf Seiten der Praxis herrschen derartige Überlegungen vor. Die kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderer bemühen sich in besonderer und zunehmender Weise seit Beginn des neuen Jahrtausends um die Etablierung von auf dem Clustergedanken beruhenden Instrumenten (vgl. Floeting & Zwicker-Schwarm 2008, S. 26 f.). Die Konzentration von Fördermitteln auf regionale Stärken („Stärken stärken!“, s. z.B. Alecke & Untiedt 2006, S. 515; BMVBS 2007) ist dabei in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen auch in der Politik recht beliebt, gekoppelt mit der Erkenntnis, dass Wirtschaftsförderungsmaßnahmen an vorhandene Potentiale angeknüpft werden müssen. In der Wirtschaftsstrukturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen ist die Beachtung von Clustern oder sog. Kompetenzfeldern (vgl. Rehfeld 2006) zwar nicht mehr neu, aber immer noch hoch aktuell. Mit Beginn der aktuellen EU-Strukturförderperiode im Jahr 2007 hat die damalige schwarz-gelbe Landesregierung ein umfassendes politisches Clusterkonzept aus der Taufe gehoben (vgl. MWME NRW 2007a und b), baut dabei aber auch auf den Erfahrungen der Vorgängerregierungen auf. Auch unterhalb der Landesebene sind in der Vergangenheit – meist ab Beginn des neuen Jahrtausends – in der Praxis zahlreiche Kompetenznetz- und Clusterinitiativen<sup>1</sup> angestoßen und gefördert worden.

Von besonderer Bedeutung, aber von der wissenschaftlichen Clusterforschung noch wenig beachtet, ist die in der Regel nicht vorhandene Deckungsgleichheit von administrativen Systemen und ökonomischen Räumen (vgl. Bennett 1997). Zwar steht der aktuelle Clusterdiskurs fest im Zeichen der Regionalisierung (*new regionalism*), auch ist Clusterpolitik mittlerweile zu einem Gegenstand der Forschung geworden. Obwohl hierbei auch politikwissenschaftliche Theorien und Ansätze Einzug in die geographische Clusterpolitikforschung gehalten haben (vgl. z.B. Kiese 2008c; ders. 2012; Sternberg et al. 2010; Stockinger 2010), wird dabei aber die administrative Komponente und die

---

1 Zur Unterscheidung von Netzwerken und Clustern vgl. Kap. 2.1.2.

Bedeutung von Clusterpolitik als Gegenstand vieler beteiligter Ebenen des politisch-administrativen Systems noch nicht ausreichend berücksichtigt (vgl. Kapitel 3.2.2). Doch diese Aspekte sind gerade in Deutschland bei der Clusterpolitik von entscheidender Bedeutung: Das Grundgesetz sichert den Kommunen ihr Recht zur Selbstverwaltung und sorgt damit für eine, im Vergleich mit anderen Nationen, sehr typische starke Stellung im administrativen Gefüge. Somit steht das sehr starke Selbstverwaltungsrecht der Kommunen in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Regionalisierungsdebatte der Wissenschaft, die Interaktionen in der Wirtschaft meist als unbeeinträchtigt von Verwaltungsgrenzen ansieht (z.B. Fürst 2003, S. 441) und für eine stärkere Kooperation zwischen den administrativen Akteuren plädiert bzw. die territoriale Umgestaltung untersucht. Dieses Spannungsverhältnis fasst Castells (2003, Kap. 6) durch die Gegenüberstellung des Raums der Ströme (*space of flows*) mit dem Raum der Orte (*space of place*) zusammen. Ersterer ist insbesondere der entscheidende Bezugsraum für wirtschaftliche Prozesse, während letzterer für die politische Handlungslogik maßgeblich ist. Im Raum der Orte sind seine Funktion und Bedeutung innerhalb der Grenzen eines physischen Zusammenhangs eigenständig (ibid., S. 479; Benz et al. 1999, S. 120). Der institutionelle Raumbezug ist für die politischen Akteure dabei also von wesentlich größerer Bedeutung als für Private (Benz et al. 1999, S. 120). Dieses Spannungsverhältnis existiert somit auch zwischen dem Cluster als entgrenztem empirisch-wissenschaftlichem Konzept und Clusterpolitik und -initiativen als öffentlicher Übernahme dieser Thematik.

## 1.2 Fragestellung, Ziel und Mittel

Mit dieser Arbeit wird versucht, die Frage zu klären, wie und warum sich Clusterinitiativen und -politiken im politisch-administrativen Mehrebenensystem herausbilden und wie sich die verschiedenen Maßstabebenen dabei gegenseitig beeinflussen. Clusterinitiativen im politischen Sinne bilden dabei den Ausgangspunkt der Beobachtung, d.h. es wird von der Clusterpolitik innerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen ausgegangen, zunächst ohne für die Auswahl der Untersuchungseinheiten die Frage zu stellen, ob es sich um Cluster im Sinne des wissenschaftlichen Diskurses handelt.

Die Forschung zur Clusterpolitik soll insgesamt stärker als bislang prozessorientiert betrachtet werden, wobei die Bedingungen und Auswirkungen für die verschiedenen Maßstabebenen und die Interaktionen dieser Ebenen untereinander herausgestellt werden. Diese Arbeit leistet somit nicht nur einen Beitrag zur positiven, d.h. prozessorientierten, Clusterpolitikforschung (vgl. Benner 2012, S. 5), sondern die Erkenntnisse lassen sich auch im Kontext von allgemeinen Regionalisierungsprozessen bzw. der *Scale*-Debatte nutzbar machen<sup>2</sup>.

---

2 Eine Zusammenführung von Governanceforschung im weitesten Sinne und explizit wirtschaftsgeographischen Aspekten schlug bereits Oßenbrügge (2003) vor, der auch Bezüge zur Clusterpolitik und zur stärkeren Inkonsistenz von politisch-territorialen Handlungsräumen und den neuen wirtschaftlichen Herausforderungen herstellt (S. 171 f.). Der Fokus meiner Arbeit wird aber noch stärker auf der Bedeutung der parallelen und hierarchischen territorialen Zuständigkeiten als auf Integration verschiedener Akteursgruppen in den Steuerungsprozess liegen, obgleich dies dennoch von Bedeutung sein kann. Governance ist entgegen der modernen Interpretation des Begriffs in meiner Arbeit viel stärker auf öffentliche Tätigkeit bezogen, da gerade die Öffentliche Hand in ihrem Handeln weiterhin an

Die auf Experteninterviews und der Beobachtung der eigenen Teilnahme als Mitarbeiter im erforschten Themenfeld basierende empirische Untersuchung wird im Zuge der Auswertung und Interpretation über ein *Framework* strukturiert, das im Rahmen dieser Arbeit aus Ansätzen zur Clusterpolitikforschung und dem politikwissenschaftlichen *Agenda-Setting* erarbeitet wird. Dies ermöglicht einen neuen, vertieften und prozessorientierten Detaileinblick in grundsätzliche Strukturen, die bei der Etablierung von Clusterinitiativen auf verschiedenen Maßstabsebenen im Land Nordrhein-Westfalen eine Rolle spielen.

Nach der Vorstellung des Aufbaus der Arbeit wird hierzu zunächst der wissenschaftliche Stand sowohl der allgemeinen Clusterforschung als auch der Clusterpolitikforschung vorgestellt, bevor im Anschluss näher auf die begrifflichen und konzeptionellen Unschärfen des Clusterdiskurses eingegangen wird.

## 1.3 Struktur der Arbeit

Diese Forschungsarbeit lässt sich grob in vier Hauptteile gliedern: in die Einleitung, einen theoretisch-konzeptionellen, einen thematisch-empirischen und einen zusammenfassenden Ergebnisteil (vgl. Abb. 1).

Nach einer kurzen Einführung in das Thema und die Problemstellung der Arbeit (Kap. 1) wird im theoretisch-konzeptionellen Teil (Kap. 2 bis 4) zunächst in den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Diskussion zur Cluster- und Clusterpolitikforschung eingeführt. Hierbei wird besonderer Wert darauf gelegt, lediglich die groben Grundzüge des theoretischen Clusterkonzeptes überblicksartig zu skizzieren und einen größeren Fokus auf wissenschaftliche Arbeiten zur Clusterpolitik zu legen. Schließlich wird auf mögliche Folgen des sehr vielschichtigen Clusterkonzeptes eingegangen – insbesondere hinsichtlich seiner räumlichen Implikationen. Anschließend wird ein Überblick über die wissenschaftliche Diskussion zu Regionen, der Regionalisierung und der *Scale-* bzw. *(Re-)Scaling-*Debatte gegeben.

In Kapitel 3 wird ein Untersuchungs-*Framework* entwickelt, das den empirischen Studien und ihren Auswertungen zugrunde liegt: Mit dem allgemeinen Modell des *Cluster-Policy-Cycle* und dem „politisch-ökonomischen Modell der Handlungsräume und Rationalitäten in der Clusterpolitik“ werden zwei zentrale Ansätze aus der prozessorientierten Clusterpolitikforschung (positiven Clusterpolitikforschung) herausgegriffen, die insbesondere den Prozess des Politiktreibens mit dem Clusterkonzept verbinden. Im Anschluss werden die zentralen Defizite dieser Ansätze herausgestellt und ihnen schließlich mit den politikwissenschaftlichen *Garbage-Can*-Ansätzen und deren Weiterentwicklungen, die bereits in der Literatur zur Clusterpolitikforschung Anwendung fanden, eine radikal andere Herangehensweise an den Prozess des Politiktreibens gegenübergestellt. Schließlich führt eine Synthese von einzelnen Elementen dieser gegensätzlichen Ansätze zu einer Neuentwicklung eines

---

feste, nur schwer revidierbare Grenzen gebunden ist.

Untersuchungs-*Frameworks*, auf dessen Grundlage die untersuchten Clusterpolitik- und Clusterförderungsprozesse analysiert und interpretiert werden.

<b>Einleitung</b>	1. Einführung	
<b>Theoretisch-konzeptioneller Teil</b>	2. Einordnung in den Stand der Wissenschaft	
	3. Konzeption eines neuen Untersuchungs-Frameworks	
	4. Methodik	
<b>Thematisch-empirischer Teil</b>	5. Clusterförderung auf EU- und Bundesebene	<i>Top-down-Betrachtung</i>
	6. Clusterpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen	
	7. Clusterförderung im Kreis Mettmann	<i>Bottom-up-Betrachtung</i>
<b>Schluss</b>	8. Fazit: Clusterförderung in der relationalen Garbage-Can	
	9. Schlussfolgerungen für Clustertheorie und Clusterpolitik	

Abbildung 1: Übersicht über die Struktur der Arbeit (Quelle: eigene Darstellung)

Im Methodikkapitel (Kap. 4) wird zunächst die Fragestellung der Arbeit konkretisiert und auf die besondere Doppelrolle des Verfassers als Wissenschaftler und gleichzeitig als im untersuchten Feld praktisch tätiger Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann eingegangen. Nachdem schließlich die allgemeine Methodologie des qualitativen Forschungsparadigmas, die teilnehmende Beobachtung sowie Experteninterviews diskutiert werden, steht die Darstellung der konkreten methodischen Vorgehensweise bei der empirischen Datenerhebung, der -aufbereitung und der Datenauswertung an.

Im thematisch-empirischen Teil (Kap. 5 bis 7) lassen sich wiederum zwei Hauptteile unterscheiden: Im ersten Teil (Kap. 5 und 6) wird eine *Top-down*-Betrachtung der Clusterpolitik vorgenommen, während im zweiten Teil (Kap. 7), ausgehend von der teilnehmenden Beobachtung des Autors in der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann, verschiedene Clusterförderungsmaßnahmen in *Bottom-up*-Richtung untersucht werden. *Top-down* bedeutet wiederum, dass Clusterinitiativen von der Landesebene ausgehend hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und Etablierung sowie ihrer Auswirkungen auf die regionale Ebene untersucht werden. Um die Darstellung des Mehrebenengefüges der Clusterpolitik zu komplettieren, die im empirischen Teil auf das Land Nordrhein-Westfalen bezogen ist, werden zuvor jedoch auch grundlegende Ansätze der Clusterpolitik der Europäischen Union und auf bundesdeutscher Ebene, maßgeblich auf Grundlage von Literaturrecherchen, vorgestellt.

Schließlich wird die Etablierung und Ausgestaltung von Clusterpolitik- bzw. Clusterförderungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen sowohl auf Landesebene als auch aus kommunaler bzw. regionaler Sicht untersucht. Hierzu wird zunächst die Landesclusterpolitik allgemein beschrieben und ihre zeitliche Entwicklung dargestellt. Auf Grundlage des erarbeiteten *Frameworks* wird diese zunächst analysiert und anschließend interpretiert. Der grundsätzliche Zweierschritt aus Deskription und Analyse samt Interpretation zieht sich durch alle Untersuchungseinheiten dieser Arbeit, wobei für eine detailliertere Darstellung jeweils auf den Anhang verwiesen wird. Nachdem die Landesclusterpolitik allgemein (Kap. 6.1 bis 6.3) in den Blick genommen wird, wird in *Top-down*-Richtung mit der Gesundheitswirtschaft einer von 16 Landesschwerpunkten herausgegriffen und untersucht. Weil sich dieser Landescluster aus sechs sog. Gesundheitsregionen zusammensetzt, wird die regionale Perspektive über Experteninterviews mit Vertretern der federführenden regionalen Institutionen erschlossen und anschließend ausgewertet (Kap. 6.4). Da die sechs Gesundheitsregionen nach ähnlichem Schema vorgestellt und einzeln analysiert werden, wird der jeweiligen Interpretation folgend ein Vergleich der verschiedenen regionalen Ansätze vorgenommen. Eine Betrachtung des Verhältnisses der Ströme der allgemeinen Clusterpolitik und des Gesundheitsclusters (Kap. 6.5) sowie ein zusammenfassendes Zwischenfazit der *Top-down*-Betrachtung fassen die bisher gewonnenen Erkenntnisse aus den Expertengesprächen und deren Analyse (6.6) aus der *Top-down*-Perspektive zusammen.

Im zweiten Hauptabschnitt des thematisch-empirischen Teils (Kap. 7) wird die gegenläufige *Bottom-up*-Perspektive eingenommen und es werden aus Sicht der Wirtschaftsförderungsarbeit der Kreisverwaltung Mettmann die cluster- und kompetenzfeldbezogenen Aktivitäten dargestellt, analysiert und interpretiert. Nach einer Kurzcharakterisierung des Kreises Mettmann und der spezifischen regionalen und regionalwirtschaftlichen Situation (Kap. 7.1) wird zunächst die Cluster- und Kompetenzfeldpolitik im Kreis vor der Aufnahme der Tätigkeit des Autors bei der Kreiswirtschaftsförderung thematisiert (7.2.3.5). Diese Darstellungen beruhen maßgeblich auf der Sichtung und Auswertung interner Akten und Vermerke. Aber auch diese Erkenntnisse werden nach dem entwickelten *Framework* interpretiert. Anschließend folgen Darstellung, Analyse und Interpretation der clusterbezogenen Aktivitäten seit der Arbeitsaufnahme des Autors (7.3). Diese Erkenntnisse sind mit der Methode der teilnehmenden Beobachtung gewonnen worden. Jener Teil der Arbeit wird über zentrale clusterbezogene Themenfelder gegliedert, mit denen sich der Autor im Laufe seiner Tätigkeit beschäftigte. So stehen zunächst die Maschinenbaukompetenz des Kreises, das Oberflächentechnik-Netzwerk *surface.net* und schließlich wiederum die Thematik der Gesundheitswirtschaft aus Sicht des Kreises Mettmann im Fokus der Untersuchung. Weitere Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit einer regionalen Biotech-Initiative, die jedoch nicht komplett entlang des erarbeiteten *Frameworks* untersucht werden konnte, sollen nicht vorenthalten werden. Auch dieser zweite Block des empirischen Teils wird mit einem Zwischenfazit (7.4) abgeschlossen, das insbesondere die zusätzlichen Erkenntnisse im Vergleich zum ersten empirischen Block thematisiert.

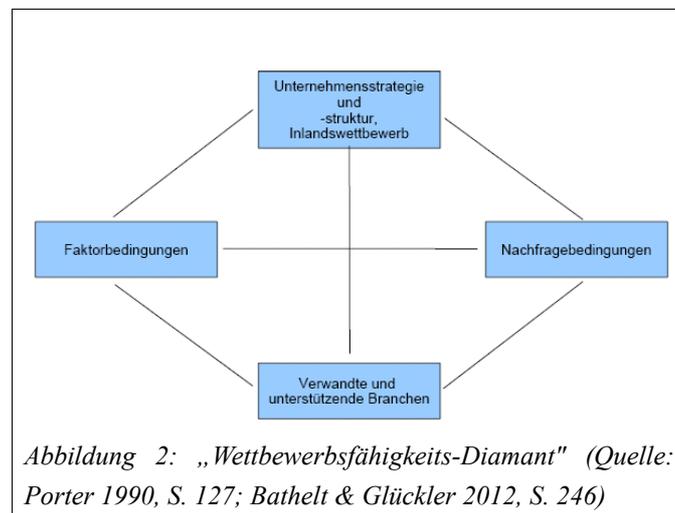
Die Arbeit schließt mit dem vierten Block, dem Ergebnisteil (Kap. 8 und 9). Zunächst werden entlang der zentralen Dimensionen des gewählten Untersuchungs-*Frameworks* die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst dargestellt und deren gegenseitige Interaktion und Kontextabhängigkeit resümiert (8.1). Danach werden die Erkenntnisse dieser Arbeit auf die Forschungsergebnisse aus dem Themenfeld Regionalisierung und *Scale* bzw. *Re-Scaling* bezogen (8.2). Anschließend werden mögliche Lehren für die Praxis dargestellt. Das Kapitel 9 stellt Schlussfolgerungen für die Clustertheorie und die Clusterpolitik heraus. Insbesondere die Frage nach einer möglichen Einheit von prozessorientierter (positiver) Clusterpolitikforschung und politikinhaltsbezogener (normativer) Clusterpolitikforschung sowie die Frage, ob die Trennung von Clusterpolitik und Clustertheorie aufgelöst werden kann bzw. muss, werden thematisiert. Die Arbeit endet mit einem Ausblick und einer Darstellung des weiteren Forschungsbedarfs.

## 2. E pluribus unum? Der Clustertheorie auf der Spur – Einordnung in den Stand der Wissenschaft

### 2.1 Cluster- und Clusterpolitikforschung

#### 2.1.1 Allgemeines

Der Begriff des Wirtschaftsklusters wurde in den 1990er Jahren durch Michael E. Porters (1990) Werk zur Wettbewerbsfähigkeit von Nationen geprägt und hat in den Folgejahren einen beispiellosen Siegeszug in der wirtschaftsgeographischen Literatur und schließlich auch in der Praxis angetreten.



Die Entstehung von Wettbewerbsvorteilen wird bei Porter (ibid.) durch das wechselseitige Zusammenwirken von vier sog. Faktorbündeln erklärt, die die Grundlage für industrielle Clusterungsprozesse bilden (vgl. Bathelt & Glückler 2012, S. 246 f.): **Faktorbedingungen** umfassen dabei die Quantität und Qualität der Faktorausstattung des Standortes. Besonders für bestimmte Branchen sind spezielle Faktoren, anstatt solcher, die ubiquitär sind, entscheidend. **Nachfragebedingungen** lenken Investition sowie Innovationsprozesse. Der Binnennachfrage kommt demnach eine besondere Bedeutung zu. **Verwandte und unterstützende Branchen** verschaffen Kosten-, Koordinations- und Verflechtungsvorteile, die schließlich auch Innovationen vorantreiben, während **Unternehmensstrategie, -struktur und Inlandswettbewerb** über den Anpassungs- und Innovationsdruck zur Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Zusätzlich wirken sich – wenn auch eher indirekt – die Variablen *Zufall* und *politische Einflussnahme* im Hinblick auf die Ausbildung eines Clusters aus (Porter 1998, S. 265; vgl. auch Stockinger 2010, S. 15 f.).

Von der Existenz einer einheitlichen Clusterforschung im strengen Sinne kann im wissenschaftlichen Diskurs jedoch nicht gesprochen werden. Ebenso wenig existiert eine umfassende und in sich geschlossene Theorie geographischer Cluster (Benner 2012, S. 7). Vielmehr liefert das Clusterkonzept, das mit dem Ansatz Porters (1990) seinen Anfang nahm und im Laufe der Zeit auf immer weitere theoretische Ansätze ausgedehnt wurde<sup>3</sup>, einen Rahmen, um die verschiedensten wirtschaftsgeographischen und wirtschaftswissenschaftlichen Strömungen auf einen gemeinsamen, plakativen Nenner zu bringen. Der Erkenntnisfortschritt stellt sich somit, wie Benneworth & Henry (2004; vgl. auch Henry et al. 2006) es formulieren, hermeneutisch als Set multipler Perspektiven ein. Laut Kiese (2008a, S. 14 ff.) handelt es sich um ein „eklektisches, aber keineswegs theoriefreies Konzept“, Asheim et al. (2006, S. 15) sprechen zusätzlich von einem synthetischen Konzept. Dies führt im Ergebnis verständlicherweise zu einer gewissen konzeptionellen Unschärfe (s. Kap. 2.1.4), weshalb Martin & Sunley (2003) von einem chaotischen Konzept sprechen und Malmberg und Power (2006) gar von einem schweren Fall konzeptionellen Kopfschmerzes.

Kiese (2008a) unterteilt, in Tradition der Hannoverschen Wirtschaftsgeographie, die Clusterforschung in Clustertheorie, empirische Clusterforschung und Clusterpolitikforschung.<sup>4</sup> Zur **Clustertheorie** werden die verschiedenen Einzeltheorien des eklektizistischen Konzeptes gezählt, auf die sich das Clusterkonzept bezieht. Dabei sind die *Agglomerationstheorie* mit besonderem Fokus auf positiven externen Ersparnissen, die bereits Marshall untersuchte (aber auch Krugmans technologische, monetäre und pekuniäre Externalitäten; vgl. Brandt 2008, S. 133), die *wissensbasierte Clustertheorie*, besonders der Nordischen Schule, die *Spillover-Forschung* und die *evolutionäre Clustertheorie* zu nennen. Letztere untersucht die Ähnlichkeiten und Unterschiede bei der Entstehung und Entwicklung von Clustern sowie auch deren Zerfall und gegebenenfalls Wiederbelebung (vgl. Schamp 2005, S. 97; Henn 2008 und Menzel 2008). Die reichhaltige Literatur, die *Theorien des Sozialkapitals* oder der sog. *untraded interdependencies* aufgreift (*industrial districts*, regionale Innovationsmilieus), aber auch besonders der *Institutionalismus* sind hierzu zu zählen, da sie in besonderem Maße die Diskussion um den *New Regionalism* bestimmt haben. (vgl. Kiese 2008a, S. 14 ff.; Rosenfeld 2001, S. 1; MacLeod 2001, S. 807; Newlands 2003<sup>5</sup>) Die Breite der Ursprungsdisziplinen reicht somit von der Ökonomie über die Raumwissenschaft bis hin zur Soziologie (vgl. Thomi & Sternberg 2008, S. 74). Bathelt et al. (2004) erarbeiteten einen multidimensionalen Clusteransatz, welcher Cluster sowohl als regionale Gebilde versteht, die von einem lokalen Rau-

---

3 Zur Evolution von Porters (1990) Ursprungskonzeption vgl. die ausführlichen Erörterungen in Kapitel 2.1.4.1.

4 Im Folgenden werden die einzelnen Forschungsgebiete insbesondere der Clustertheorie und der empirischen Clusterforschung nicht komplett mit ihrer unüberschaubaren Vielfalt an Autoren dargestellt, da dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Es soll lediglich ein schemenhafter Überblick geliefert werden; und dafür bietet sich Kieses (2008a) Einteilung an.

5 Newlands (2003) unterscheidet fünf Hauptrichtungen in der Clustertheorie: erstens die allgemeine Agglomerations- theorie (von Marshall bis Krugman, welche recht neo-klassisch geprägt ist), zweitens die Transaktionskostentheorie der Kalifornischen Schule (Hauptvertreter: Scott & Storper), drittens flexible Spezialisierung, *untraded interdependencies* und Vertrauen (Granovetter), viertens den Forschungszweig der Innovativen Milieus (GREMI-Gruppe) und schließlich die institutionelle (Amin & Thrift) sowie evolutionäre Ökonomie (Boschma & Martin).

schen (*buzz*) profitieren, als auch die Notwendigkeit globaler Verbindungen (*pipelines*) betont, über die neues Wissen kanalisiert in den Cluster gelangen kann. Ebenso bezieht sich das multidimensionale Clusterkonzept auf sowohl materielle wie auch soziale Beziehungen zwischen den Unternehmen und unterstützenden Organisationen (vgl. Bathelt & Dewald 2008, S. 76) und stellt somit ein eigenes multiperspektivisches Clusterkonzept dar (ibid., S. 76, mit Bezug auf Benneworth & Henry 2004), das sich aus den einzelnen zuvor diskutierten Theorieströmungen bedient.

Die **empirische Clusterforschung** beschäftigt sich mit der Frage, wie sich Cluster erkennen und bestimmen lassen und hat somit einen eher methodologischen Schwerpunkt, sie fragt aber auch danach, ob Regionen mit Clustern tatsächlich denen ohne überlegen sind (Kiese 2008a, S. 22 ff.). Bei der Identifizierung von Clustern kann grob zwischen *Top-down*- und *Bottom-up*-Ansätzen unterschieden werden. Bei ersteren wird über die Auswertung von Sekundärdaten – unter der Verwendung von räumlichen Konzentrationsmaßen wie dem Lokalisationsquotienten – die räumliche Konzentration spezialisierter ökonomischer Aktivitäten über alle Teilräume eines Gesamttraumes bestimmt. *Bottom-up*-Ansätze hingegen gehen meist von intensiven qualitativen Untersuchungen der tatsächlichen Beziehungen aus und weisen in der Regel einen lokalen oder sektorspezifischen Hintergrund auf. (Thomi & Sternberg 2008, S. 75) Der qualitative Ansatz hat den Vorteil, dass tatsächliche Interaktionsbeziehungen potentieller und aktueller Clusterakteure erfasst werden können, während beim *Top-down*-Ansatz die räumliche Konzentration auch zufällig oder aktuell nicht mehr von Bedeutung sein kann. Gerade im Hinblick auf die genaue Gestaltung der politischen Förderung von Clustern, die im Folgenden behandelt wird, sind diese Informationen doch sehr bedeutend.<sup>6</sup> Aber auch Arbeiten, die Typisierungen von Clustern vornehmen, entweder nach Entwicklungsstand (vgl. insbes. Enright 2003, S. 103 f.), nach Konfiguration der zwischenbetrieblichen Netzwerke (Tichy 2001, S. 190 f.) oder über das verbindende Themenfeld (material-, produkt-, technologie-, markt- und problembezogene Cluster (Rammer & Gassler 1999, S. 7; s. auch Henn 2008, S. 100), können der empirischen Clusterforschung zugeordnet werden, obwohl Typisierungen auch eng mit der theoretischen Clusterforschung in Verbindung stehen.

Die **Clusterpolitikforschung** befasst sich mit der politischen Praxis der Förderung von Wirtschaftsklustern (Kiese 2008a, S. 32 ff.). Aber auch die Frage, wie die Politik genau Cluster fördern sollte – bzw. wie besser nicht – ist Teil ihres Gegenstandes und spielt für die vorliegende Untersuchung ebenfalls eine Rolle. Im Ergebnis lassen sich die drei genannten Hauptrichtungen der Clusterforschung aber nicht mehr trennscharf auseinander halten, sondern sie verschmelzen sehr stark miteinander.<sup>7</sup> Dies ist natürlich ganz im Sinne von Michael Porter (1990), dem Urvater der modernen Clusterdiskussion: Er selbst schlug sein theoretisches Clusterkonzept bereits als einen Ansatz für die nationale und später auch für die Regionalpolitik vor (zur Übertragung des Konzeptes auf regionale Strukturpolitik in Deutschland s. Rehfeld 1999).

---

<sup>6</sup> Vgl. auch die Übersicht der Methoden zur Clusteridentifizierung von Stockinger (2010, S. 46).

<sup>7</sup> So lässt sich beispielsweise Kieses (2009a) Aufsatz zu den Evaluationsmöglichkeiten der Clusterpolitik sowohl der Clusterpolitikforschung als auch der empirischen Clusterforschung zuordnen.

### **2.1.2 Der Versuch einer Clusterdefinition**

Ohne an dieser Stelle eine intensive Auseinandersetzung mit der Theorie und den verschiedenen Ansätzen und Definitionen vorzunehmen, kann ein Wirtschaftskluster als eine nicht zufällige räumliche Konzentration von Unternehmen und Institutionen verstanden werden, die in gemeinsamen Produktions- oder Wertschöpfungsketten verbunden sind bzw. sich gegenseitig ergänzen, z.B. durch marktförmige und/oder kooperativ-netzwerkartige Prozesse (vgl. hierzu z.B. Porter 1998; Rehfeld 1999, S. 43; Sternberg 2005, S. 120). Ketels (2008, S. 42 f.) bricht den Clusterbegriff zusammenfassend auf drei Kernelemente herunter, nämlich auf die geographische Dimension, die Aktivitätsdimension (beruhend auf der Interaktion) und schließlich die Akteursdimension. Auf der anderen Seite existieren Clusterdefinitionen, die – unabhängig von tatsächlichen Interaktionen im Cluster – lediglich von einer räumlich-sektoralen Konzentration ausgehen (vgl. z.B. Menzel 2008, S. 15 f.), während wiederum andere auf dem Vorhandensein von Konzentration und Kooperation bestehen (Sternberg 2005, S. 120). Dies ist besonders auf die verschiedenen theoretischen Hintergründe des Clusterkonzeptes zurückzuführen, denn sowohl Lokalisations- und Urbanisierungsvorteile als auch Wissens-*Spillover* lassen sich auch ohne direkte Interaktionen der Unternehmen erzielen (zur Diskussion der räumlichen Dimension des Clusterbegriffs vgl. Kapitel 2.1.4).

Ein rein lineares Verständnis über Wertschöpfungsketten wird der Komplexität von regionalen Wirtschaftssystemen aber nicht gerecht (Kiese 2008c, S. 57), sodass neben der vertikalen Clusterdimension auch horizontale bzw. diagonale Beziehungen, das heißt auch konkurrierende Verhältnisse umfasst werden müssten (vgl. *ibid.*; Maskell & Lorenzen 2004, S. 1002). Die räumliche Nähe ermöglicht den Konkurrenten, einen besonders effizienten Vergleich zu führen, da aufgrund eines gemeinsamen externen Umfeldes die Unterschiede im Wettbewerbserfolg nicht auf unterschiedliche Rahmenbedingungen zurückgeführt werden können (Kiese 2008c, S. 63).

Das wichtigste Unterscheidungskriterium zwischen (Kompetenz-)Netzwerken allgemein und Clustern sehen Vertreter des Clusterdiskurses insbesondere darin, dass zur Definition von Netzwerken, im Gegensatz zu Clustern, keine kritische Dichte sowohl im Sinne der Anzahl interagierender Unternehmen als auch im räumlichen Verständnis vorhanden sein muss (für genauere Definitionen und einen Vergleich s. Rosenfeld 2001, S. 3). Ebenso sind Netzwerke *per se* eher auf Kooperation ausgerichtet, Konkurrenzbeziehungen werden vom Netzwerkbegriff nicht erfasst (Kiese 2008c, S. 58). Netzwerke stellen also lediglich die Interaktionsbeziehungen der Unternehmen (hier in Wertschöpfungsketten oder -systemen) dar und sind somit in allen wirtschaftlichen Feldern sinnvoll, nicht nur in regionalwirtschaftlich herausragenden Bereichen (Grote Westrick et al. 2005, S. 155). Das Kriterium der räumlichen Konzentration, das den meisten Clusterdefinitionen gemein ist, ist dem Netzwerk jedoch nicht immanent; als Folge einer fehlenden territorial-räumlichen Dimension können Netzwerke Teile von Clustern sein, aber auch über die Grenzen von Clustern hinausreichen (Kiese 2008c, S. 58). Stockinger (2010, S. 18 f.) stellt Merkmale von Clustern und institutionalisierten Netzwerken übersichtlich gegenüber, die in der Clusterpolitik oft nicht hinreichend unterschieden würden (*ibid.*, S. 19):

## 2.1.2 Der Versuch einer Clusterdefinition

Tabelle 1: Merkmale von regionalen Clustern und Netzwerken im Vergleich (Quelle: Stockinger 2010, S. 19)

Merkmal	Regionale Cluster	Netzwerke
Basis der Verbindung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokale Eingebundenheit, gemeinsames Ziel oder spezifischer Markt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freiwillige, informelle bzw. implizite Interaktion bzw. Kooperation</li> </ul>
Charakteristik der Interaktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funktionale Beziehungen zwischen Akteuren des Clusters</li> <li>• Wettbewerb und Kooperation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mindestens drei Akteure (Individuen oder Organisationen)</li> <li>• Redundante, unvollständig spezifizierte Beziehungen</li> <li>• Intensive, langfristig angelegte Verflechtungen</li> </ul>
Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abhängig vom Clustertyp nach Tichy 2001 (Netzwerkcluster, Sterncluster, Pseudocluster)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heterarchisch, Steuerungsform zwischen Markt und Hierarchie</li> </ul>
Räumliche Begrenzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorhanden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicht a priori vorhanden</li> </ul>
Beziehung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funktionale Interdependenz kann aus strategischen Interaktionen in Netzwerken resultieren</li> <li>• Evtl. Bestandteil von interregionalen Netzwerken über externe Clusterdimension</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wesentliche Bestandteile von Clustern</li> <li>• Evtl. über deren räumliche Dimension hinausgehend</li> </ul>

Zusammenfassend kann an dieser Stelle Kiese (2008c, S. 58) gefolgt werden, der Cluster als mehrdimensionale lokalisierte Wertschöpfungssysteme mit einer externen Dimension durch regionale Netzwerkbeziehungen versteht. Da es keine einheitliche Clustertheorie gibt, lässt sich im Ergebnis auch keine verbindliche Clusterdefinition festhalten. Dies ist für diese Arbeit allerdings auch nicht notwendig, denn hier wird insbesondere der Umgang der Wirtschaftsförderung und der Politik mit dem Clusterkonzept eine Rolle spielen, weniger eine wissenschaftlich-theoretische und verbindliche Definition. Gerade der Effekt, der aus der begrifflichen Unschärfe resultiert, wird auch Bestandteil der Betrachtung sein. Dass zwischen Theorie und Praxis aber dennoch wichtige Beziehungen bestehen, stellt Kiese (2008c, S. 74) deutlich heraus, obwohl – oder gerade weil – er zu dem Ergebnis kommt, dass Politik und Praxis mit der inflationären Verwendung des Clusterbegriffs und der Clusterförderung dem theoretischen Kenntnisstand weit voraus eilten und die Wissenschaft orientierungslos zurück ließen.

### 2.1.3 Clusterpolitik und Clusterpolitikforschung

In der Politikwissenschaft ist es, auch im deutschsprachigen Raum, üblich, den Begriff „Politik“ in drei Dimensionen zu unterteilen, die mit englischen Begriffen belegt werden: *Polity* – Form, *Politics* – Prozess und *Policy* – Inhalt. Politik ist demnach die Verwirklichung von Inhalten mit Hilfe von Politikprozessen, die innerhalb eines Rahmens von Strukturen (Verfahrensregeln, Normen und Institutionen) abläuft. (Naßmacher 2004, S. 2 ff.) Die Literatur zur Clusterpolitik – im Englischen *Cluster Policy* – beschäftigt sich folgerichtig vornehmlich mit der inhaltlichen Dimension des Politikbegriffes. Da Ziel dieser Arbeit insbesondere das Verständnis des Prozesses des Betreibens von

Clusterpolitik ist, stehen somit die *Cluster Politics* im Fokus der Untersuchung, die jedoch in der Literatur noch ein Schattendasein führen (vgl. auch Benner 2012, S. 5). Nachdem zunächst die Begrifflichkeiten der Clusterpolitik und Clusterinitiativen umrissen werden, wird ein grober Literaturüberblick zu Ansätzen der *Cluster-Policy*-Forschung (oder der normativen Clusterpolitikforschung nach Benner, S. 5) und zur *Cluster-Politics*-Forschung (positive Clusterpolitikforschung, *ibid.*) gegeben. Die Zuordnung der Arbeiten ist dabei oftmals nicht eindeutig vorzunehmen, da die wenigsten Arbeiten eine explizite Trennung erlauben, weil sie das Phänomen Clusterpolitik oft in ihrer gesamten Breite betrachten. Der quantitative Schwerpunkt der Forschungsarbeiten liegt jedoch ganz deutlich auf dem Politikinhalt.

#### 2.1.3.1 Allgemeines Verständnis von Clusterpolitik

Da sich die Literatur nicht darüber einig ist, was unter einem Cluster zu verstehen ist, ist es erst recht nicht einfach, den Begriff „Clusterpolitik“ richtig zu greifen (vgl. z.B. Raines 2002a, S. 22). **Clusterpolitik** kann als eine öffentliche Industriepolitik aufgefasst werden, die die Förderung regionaler Spezifika fokussiert und dabei in struktureller Hinsicht versucht, die Weiterentwicklung von Clusterpotentialen zu Clustern bzw. zur Förderung existierender Cluster voranzutreiben und hierbei insbesondere „weiche“, kommunikative Steuerungsmedien verwendet (Bruch-Krumbein & Hochmuth 2000, S. 69 f., Kiese 2008a, S. 32). Sie stellt somit eine normative Umdeutung eines empirischen Phänomens dar und ist ein nichtinvestives Fördererelement (BMVBS 2007, S. 25, 177). Vom Inhalt her ist Clusterpolitik nicht neu, sondern repräsentiert als eine Zusammenfassung unterschiedlicher sektoraler Politikfelder in *place-based policies* das breite Instrumentarium der Wirtschafts- und Strukturförderung (Storper 2000, S. 2 zur regionalen Technologiepolitik; Kiese 2008a, S. 33). Somit ist es auch nicht einfach, eine Unterscheidung zwischen Clusterpolitik und traditioneller Regionalpolitik vorzunehmen<sup>8</sup>, sie ist in vielen Fällen auch in langjährige Traditionen der Regionalpolitik einzusortieren (vgl. für NRW Ache 2002 und Rehfeld 2006; bis 2008 Kiese 2008b, S. 135 f., 2012, S. 134). Raines (2002b, S. 166 f.) sieht den Unterschied insbesondere in einem holistischen Ansatz begründet, der drei Hauptmaßnahmen beinhaltet, welche für sich genommen nicht neu sind: erstens Maßnahmen, die anhand individueller Projekte oder Ziele die Vernetzung von Clusterakteuren bezwecken, zweitens Maßnahmen, die gemeinsame Ressourcen verbessern sollen, die nicht von Clusterakteuren alleine bereitgestellt werden können und schließlich Maßnahmen, die das Gemeinschaftsgefühl der Akteure stärken sollen. Dieser Clusteransatz in der Politik kann dabei sowohl als reine Modeerscheinung, als Katalysator für bestimmte Politikmaßnahmen oder gar als neues Paradigma in der Politik interpretiert werden. Ein neues Politikparadigma würde sich dann durch eine

---

<sup>8</sup> Clusterpolitikmaßnahmen reichen also neben der eigentlichen Clusterentwicklungspolitik, die einen spezifischen Cluster ermöglichen, erschaffen, mobilisieren oder stärken soll, über den Einsatz der „Clusterlinse“ (oder Prisma, vgl. Raines 2002b), um die Effizienz eines klassischen Instrumentes, wie zum Beispiel der Forschungs- und Entwicklungsförderung zu steigern, bis hin zur mikroökonomischen Ebene, auf der Unternehmenszusammenarbeit gefördert werden soll (Oxford Research AS 2008, S. 5 f.). Zur Abstimmung von Technologiepolitikmaßnahmen im föderalen System Deutschlands vgl. Wilson & Souitaris (2002). Einen Überblick über Clusterpolitikmaßnahmen in ausgewählten Bundesländern liefert Kiese (2008a, S. 39 ff.).

Spezialisierung auf wirtschaftliche Teilbereiche, eine Desegregation von Politikfeldern hin zu horizontalen und sektor-spezifischen Maßnahmen, durch die besondere Förderung von Netzwerken sowie einen langfristig angelegten Ansatz auszeichnen, was Implikationen für die weitere Politikzuständigkeit mit sich brächte (Dezentralisierung und stärkere Verbindung zu privaten Akteuren). (ibid., S. 172 ff.)

Zusammenfassend beinhaltet Clusterpolitik im Regelfall folgende Ansatzpunkte, die das Ziel verfolgen, die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und Beschäftigungswachstum sowie Prosperität in der Region zu generieren (vgl. Stockinger 2010, S. 27):

1. Unterstützung regionalökonomischer Strukturen mit einem Schwerpunkt auf der Förderung von Interaktionen zwischen den Unternehmen und der Zusammenarbeit mit verbundenen Institutionen,
2. Fokussierung der politischen Förderung auf ausgewählte Netzwerke, Branchen oder Technologiebereiche (Konzentration der öffentlichen Mittel auf regionale Stärken, nicht dem „Förderprinzip der „Gießkanne“ folgend) sowie
3. Betonung von Wissen, Innovation und Lernprozessen.

Im Gegensatz zum öffentlichen Fokus des Clusterpolitikbegriffs steht bei der *Clusterinitiative* die operative Umsetzung im Fokus, bei der auch die Aktivitäten der Clusterunternehmen mitgefasst werden. „Clusterinitiative“ ist folglich ein Oberbegriff für jegliche institutionalisierte Clusterförderung (Sölvell et al. 2003; Kiese 2008a, S. 33). Im Europe-INNOVA Cluster-Mapping-Project (vgl. Oxford Research AS 2008, S. 6), das nationale und regionale (d.h. für Deutschland auf Länderebene als niedrigster Ebene angesiedelte) Clusterpolitikansätze betrachtet, wird zudem zwischen *Policy* als den politischen Zielen und Motivationen, den Programmen, die die Absicht in Handlungen überführen sollen und die Allokation der Fördermittel regeln sowie der Implementierungsstelle (*Agency*), die für die Umsetzung der Programme verantwortlich ist, unterschieden.

Nachdem Clusterstrukturen identifiziert wurden und spezifische Strategien entwickelt worden sind, umfasst das „Tagesgeschäft“ der Clusterförderung, das in vielen Fällen von eigenen Clustermanagern durchgeführt wird, folgende mögliche Interventionsfelder (Stockinger 2010, S. 49):

- Finanzielle Maßnahmen (Subventionierung, Unterstützung bei Fördermittelakquisition, Beschaffung von Risikokapital etc.),
- Maßnahmen zur Schaffung einer Clusteridentität und einer gemeinsamen Vision,
- Bildung und Forschung (Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Stärkung der Wissensinfrastruktur, Innovationsförderung, Unterstützung des Technologietransfers, Forschungsunterstützung etc.),

- Förderung von Kooperationen und Aufbau von Netzwerken bzw. Plattformen zur Netzwerkbildung,
- Bereitstellung von physischer Infrastruktur (Ansiedlungs- und Erweiterungsflächen, Gebäude, Labors, Technologiezentren etc.),
- clusterspezifische Gründungsberatung (inkl. Inkubatoreinrichtungen, Gründerzentren etc.),
- Marketing und Imagebildung (klassische Standortpromotion mit Clusterbezug),
- externe Perspektive: gezielte Anwerbung von externen Unternehmen, Exportförderung, Internationalisierung, Kooperation mit anderen Regionen oder Clustern.

Da Clusterakteure nicht nur Unternehmen sind, sondern aus unterschiedlichen Kontexten stammen, haben sie sehr unterschiedliche Motive und Interessen zur Mitarbeit in Clusterinitiativen. Somit nimmt die Koordination und Vermittlung zwischen den Interessen einen zentralen Aspekt der Clusterarbeit ein (Stockinger 2010, S. 47). Ebenso hängt der Erfolg der Initiativen davon ab, ob es gelingt, die entscheidenden Akteure zur Zusammenarbeit zu bewegen (ibid., beziehend auf Fraunhofer ISI 2008, S. 10 ff.).

#### 2.1.3.2 Normative Clusterpolitikforschung: Cluster-Policy-Forschung

Im Folgenden werden zentrale Arbeiten aus dem Gebiet der *Cluster-Policy-Forschung* nach ihrer inhaltlichen Ausrichtung zusammengestellt. Dies stellt einen Versuch dar, einen strukturierten Überblick über den Forschungsstand auf dem Gebiet der Clusterpolitik zu bieten, damit die Ergebnisse dieser Arbeit besser in deren breiten Forschungskontext eingeordnet werden können.

Zunächst finden sich in der Literatur **Ableitungen von Politikmaßnahmen aus Einzeltheorien der Clustertheorie** (z.B. Lorenzen (2001) für das *localized learning*; zur Dynamik der Innovationen und zur Förderung einer Tripel-Helix bzw. trilateralen Netzwerke und hybrider Organisationen aus Universität, Industrie und Staat: Etzkowitz & Leyesdorff 2000). Des Weiteren lassen sich **allgemeine Texte zur Clusterpolitik mit starkem Bezug zur Clustertheorie insgesamt** (z.B. Rosenfeld 1997; 2001; Enright & Ffwocs-Williams 2000; Enright 2003) identifizieren. Ähnlich wie beim Clusterkonzept allgemein, entsteht die Erkenntnis bei der Clusterpolitikforschung auch eher hermeneutisch-sukzessiv auf Basis von Fallstudien: Somit beschäftigt sich der überwiegende Teil der Forschung zur Clusterpolitik mit der **Beschreibung und Analyse von Politikmaßnahmen in qualitativen Fallstudien**, teilweise mit vergleichenden Ansätzen und Ableitung von Handlungsempfehlungen (z.B. Kiese & Schätzl 2008, Teil III; Enge 2005; Lundquist & Power 2002; Grote Westrick & Rehfeld 2003; Sternberg et al 2004; Küpper & Röllinghoff 2005; Grote Westrick et al. 2005; Rehfeld 2006; Dewald 2006). Beschriebene Maßnahmen gelten somit als eine Art *Best Practice*, aus der allgemeine Politikvorschläge abgeleitet werden (zur Problematik von *Best Practice* in der Clusterpolitik vgl. Hospers 2002; 2005). Es existieren sogar allgemein gehaltene Handbücher für

Politiktreibende, die Clusterinitiativen durchführen wollen (z.B. NGA 2002). Clusterpolitik ist auch Thema bei supranationalen Organisationen mit Politikberatungsfunktion, wie der OECD (z.B. OECD 1999; 2001; 2007). In den meisten Fällen basieren deren Publikationen aber ebenfalls auf Fallstudien. Raines (2001a) untersucht in einer vergleichenden Studie die Ebenen des Betriebens von Clusterpolitik in Beziehung zur räumlichen Dimension des Wettbewerbsvorteils (d.h. zentralisierte vs. dezentralisierte Politik mit nationalem vs. lokalem Fokus für den angestrebten Wettbewerbsvorteil) und stellt insgesamt ein Übergewicht der lokalen Dimension fest. Zu guter Letzt setzt sich die Wissenschaft auch in **ausgedehnten Clusteruntersuchungen mit quantitativer Datengrundlage** mit der Clusterpolitik auseinander (z.B. Enright 2000; Europäische Gemeinschaften 2002; Oxford Research AS 2008; eine sehr groß angelegte Untersuchung von Clusterinitiativen in Industrieländern liefern Sölvell et al. 2003).

Innerhalb der verschiedenen vorgestellten Arten von Clusterpolitikliteratur findet wiederum oftmals eine **Charakterisierung von Politikmaßnahmen** statt. Ketels (2008, S. 47 f.) teilt Clusterpolitik in drei Gruppen ein: die *Konzentration bestehender Maßnahmen auf bestimmte Clusterfelder*, Kooperation in Clustern als *Voraussetzung für Bewilligung staatlicher Förderung* und drittens eigens gegründete *Clusterinitiativen auf lokaler oder regionaler Ebene*. Feser (1998) unterscheidet beispielsweise zwischen einer *cluster-spezifischen* und *cluster-informierten* Politik, je nachdem, ob man direkt Cluster identifiziert und fördert oder ob sich allgemeine Politikmaßnahmen an der Clusterforschung orientieren. Enright (2003, S. 119 f.) charakterisiert Politikmaßnahmen entweder als *nicht existent, katalytisch* (Akteure werden zusammengeführt), *unterstützend* (fiskalisch, Bereitstellen von Infrastruktur), *direktiv* (unterstützende Politik erweitert um Maßnahmen der öffentlichen Hand, die über Clusterprogramme die Wirtschaftsstruktur verändern will, oder mit starker Zielgruppenansprache) oder *interventionistisch* (direktive Politik mit starker Entscheidungsmacht der öffentlichen Hand im Gegensatz zum privaten Sektor, oder mit starkem Einsatz von Subventionsmitteln zur Unterstützung bestimmter Cluster). Weiter werden übliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der operativen Umsetzung von Clusterpolitikmaßnahmen herausgearbeitet (Enright & Ffowcs-Williams 2000, S. 118 ff.; Enright 2003, S. 15 ff.) und mit Bezug zur evolutionären Clustertheorie der Grad der Aktivitäten und Selbststeuerung von Clusteraktivitäten (von *funktionierenden* Clustern über *latente, potentielle* und *politikgetriebene* Cluster zu *Wunschclustern*) unterschieden (Enright 2003, S. 103 f.). Bei einer firmenzentrierten, netzwerkbasierter Förderung kann zwischen *horizontalen, vertikalen und lateralen Clusterinitiativen* unterschieden werden, je nachdem wie die Firmen sektoral bzw. in der Wertschöpfungskette miteinander in Beziehung stehen (Boekholt & Thuriaux 1999, S. 396 ff.). Dohse (2003) stellt wettbewerbliche Verfahren zur Auswahl zu fördernder Initiativen durch die Politik dar (als Beispiele werden die *BioRegio-* und *InnoRegio-*Wettbewerbe der Bundesregierung genannt)<sup>9</sup>. Newlands (2003) betrachtet insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerb und Kooperation im Cluster und sieht Politikmaßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit eher zentral auf der Makroebene, während Maßnahmen zur Unterstützung

---

<sup>9</sup> Vgl. aber auch *kompetenznetze.de*. Zur allgemeinen Bedeutung von interregionalen „Politikwettbewerben“ im Vergleich zum tatsächlichen wirtschaftlichen Wettbewerb der Regionen s. Benz (2007).

kooperativer Prozesse dezentral auf der Mikroebene anzusetzen seien. Boekholt und Thuriaux (1999) untersuchen die Clusterpolitik unterschiedlicher Länder und stellen auf dieser Grundlage den Handlungsbedarf hinsichtlich bestehender Unzulänglichkeiten für eine gute Clusterentwicklung samt daraus resultierenden Politikmaßnahmen und konkreten Mitteln dar. Hieraus werden schließlich vier Hauptpolitikmodelle abgeleitet, welche wiederum eine unterschiedliche sektorale Breite aufweisen können und sich gegenseitig nicht ausschließen müssen: Dies sind das *National-Advantage-Modell*, bei dem nationale Cluster gefördert werden sollen, das *SME-Networking-Modell*, das insbesondere auf lokaler Ebene indigene KMU-Netzwerke fokussiert, das *Regional-Cluster-Development-Modell*, bei dem mithilfe eines breiten Instrumentariums breite Clustergruppen gefördert werden und schließlich das *Research-Industry-Relations-Modell*, welches die Verknüpfungen von Universitätsforschung und der wirtschaftlichen Vermarktung in den Blick nimmt. Da aber auch Cluster selbst keine statischen Gebilde sind, sondern einem evolutorischen Prozess unterliegen, ergeben sich hieraus für die Clusterpolitik auch phasenspezifische Förderstrategien: In der Frühphase wird eine Förderung von synergiefähigen Kompetenzen empfohlen, in der Reifephase sollten die Maßnahmen auf die Erzeugung neuer Vielfalt bzw. auf die Lernfähigkeit des Systems selbst gerichtet sein. (Menzel & Fornahl 2005, S. 147; Kiese 2008c, S. 61; Hartmann 2008, S. 124)

Die Wissenschaft beschäftigt sich auch zunehmend mit der Frage der **Wirksamkeit von Clusterpolitik** (Ketels 2008, S. 42), d.h. ob und inwieweit ein politisch gefördertes Clustermanagement tatsächlich zu messbaren Erfolgen für die Gesamtentwicklung eines Clusters führt (für eine Übersicht der Autoren vgl. Fromhold-Eisebith & Eisebith 2005, S. 1251 sowie Fromhold-Eisebith & Eisebith 2008) oder ob die wirkliche Innovationskraft nicht viel eher in der Breite der Regionalwirtschaft zu finden ist (vgl. z.B. Risch 2005). Die zusammenfassende kritische Literatur bringt die konzeptionelle Unschärfe in der Clustertheorie und den eklektischen Ansatz in besonderer Weise auf den Punkt, es werden aber auch positive Wirkungen von Clustern in Frage gestellt, von der Sinnhaftigkeit von Politikmaßnahmen und Clustermanagement ganz zu schweigen (vgl. Fromhold-Eisebith & Eisebith 2008). Brandt (2008, S. 132) verfolgt in diesem Zusammenhang einen sehr pragmatischen Ansatz: „Wenn die Clusterpolitik für die Regionalentwicklung von Vorteil ist (und vieles spricht im Übergang zur wissensbasierten Ökonomie dafür), der Markt aber nicht von selbst in ausreichendem Maße Cluster entstehen lässt, ist der politische Wille, die Clusterung im eigenen „Geschäftsbereich“ anzuregen, legitim, wenn nicht geboten.“ Alles in allem also kein geringer Anspruch an die Politik bzw. Verwaltung, denen oft ökonomisches Unvermögen vorgeworfen wird (ibid., S. 131). Das Clusterkonzept ist somit zwar kein Allheilmittel, aber zumindest eine Möglichkeit (Rosenfeld 2003, S. 362) in der Wirtschaftspolitik.

Einen **ganzheitlichen Ansatz für die Region** erarbeitet Schamp (2005), der als Grundlage für eine regionale Clusterförderung für eine empirische Gesamtanalyse bzw. für die Erstellung eines „Gesamt-Portfolios“ (ibid., S. 100) einer Region plädiert und der Tendenz in der Literatur entgegenwirken will, dass lediglich ein spezifischer Cluster in der Region überprüft wird. An dieser Stelle wird erkennbar, wie schwer sich auch empirische Clusterforschung und Clusterpolitikforschung vonein-

ander trennen lassen, denn „[w]enn die Wirtschaftsstruktur einer ganzen Stadtregion mit Hilfe der Förderung von Clustern verändert werden sollte, dann kann dies nicht durch die Förderung eines Clusters oder eines Teils eines Clusters geschehen, sondern durch eine strategische Politik in Bezug auf das gesamte Bündel verschiedener Cluster in der Stadtregion“ (ibid., S. 101).

Schließlich verfolgt Benner (2012) das Ziel, auf Grundlage von belastbaren Erkenntnissen aus dem weiten Feld der Clustertheorie eine *zusammenhängende normative Theorie der Clusterpolitik* (in *Policy*-Hinsicht) zu entwickeln. Diese soll wiederum als Grundlage für die Konzeption clusterpolitischer Maßnahmen in der Praxis dienen. Dabei spielen insbesondere Fragen eine Rolle, inwiefern sich Cluster von welchen Akteuren mit welchen Mitteln beeinflussen lassen. (vgl. ibid. S. 4) Im Gegensatz zum positiven Ansatz der Clusterpolitikforschung (s.u.) möchte Benner einen wesentlichen Beitrag zur normativen Theorie der Clusterpolitik leisten (ibid., S. 5). Dies hat insofern eine besondere Berechtigung, als dass sich zahlreiche Werke zur Clustertheorie durch eine erhebliche Politikferne auszeichnen (ibid., S. 127). So identifiziert Benner Mechanismen der Clustertheorie und untersucht sie auf ihre konkrete politische Gestaltbarkeit hin. Sofern diese gestaltbar sind, werden Instrumente mit entsprechenden Kausalbeziehungen herausgearbeitet. Schließlich werden für die lokale und regionale Ebene Kombinationen aus Akteuren, Maßstabsebenen und entsprechenden Instrumenten herausgestellt und somit ein akteurszentriertes Aussagesystem geschaffen (ibid. S. 136).

#### 2.1.3.3 Positive Clusterpolitikforschung: Cluster-Politics-Forschung

Vereinzelt setzt sich die Forschung auch direkt mit dem Prozess des Clusterpolitiktreibens auseinander, also mit den *Cluster-Politics*, jedoch sind hier die Übergänge zur *Policy*- bzw. *Polity*-Forschung fließend. Da die vorliegende Arbeit ebenfalls der *Politics*-Forschung zuzuordnen ist, werden die bestehenden Ansätze und Arbeiten folgend nur kurz angerissenen, da sie in Kapitel 3.1.2 ausführlicher erörtert werden:

Der *Prozess des Betreibens von Clusterpolitik* wird beispielsweise über den sog. *Cluster-Policy-Cycle* dargestellt (Raines 2000; Benneworth & Charles 2001). Er beginnt bei der Identifikation von Clustern im wirtschaftlichen Gefüge und führt über die Auswahl zu fördernder Cluster, über das spezifische Politik- und Maßnahmendesign sowie die Umsetzung spezifischer Maßnahmen und Initiativen bis zu deren Bewertung. Der Inhalt der Politik wird damit sehr eng mit dem Prozess verknüpft. Kiese (2008b, 2009b, 2012) untersucht das Phänomen des Clusterpolitik-Prozesses erstmals in einer ganzheitlichen Weise innerhalb des politisch-administrativen Systems mit Bezug zu Wissenschaft und Beratern sowie hinsichtlich der Bedeutung des Politik-Transfers. Dafür erarbeitet er das politisch-ökonomische Modell der Handlungsräume und Rationalitäten in der Clusterpolitik.

Burfitt & MacNeill (2008) stellen bei Ihrer Darstellung des Clusterpolitikprozesses nicht nur auf die Unschärfe des wissenschaftlichen Clusterkonzeptes ab, sondern betonen auch die Herausforderung besonders bei der Verknüpfung des offenen Konzeptes mit den mannigfaltigen politischen und strategischen Herausforderungen der Umsetzung innerhalb eines komplexen Multi-Agenzen- und mul-

tidisziplinären Ansatzes. Dieser Ansatz selbst ist im Hinblick auf politische Akteure und Strukturen wiederum stark kontextspezifisch (hierzu auch Burfitt et al. 2007). Sternberg et al. (2010) führen eine vergleichende Untersuchung von Clusterpolitiken in den USA und in Deutschland durch. Dabei wenden sie den *Varieties-of-Capitalism*-Ansatz an und gehen der Frage nach, wie und warum sich Clusterpolitiken in den unterschiedlichen Regionen bzw. den unterschiedlichen Ländern unterschiedlich entwickeln.

Weitere Vertreter der Clusterpolitik-Literatur setzen sich speziell mit der ***Institutionalisierung bzw. Form von Clusterpolitik und Clusterinitiativen*** auseinander. Somit könnte man strenggenommen auch von einem Zweig der *Cluster-Polity*-Forschung sprechen. Es wird an dieser Stelle auf eine solche Trennung verzichtet, da in der Betrachtungsweise dieser Arbeit die Form eine Folge aus dem Politikprozess darstellt. Dennoch existieren Arbeiten, die speziell auf die Form abstellen: Fromhold-Eisebith und Eisebith (2005) unterscheiden zwischen *expliziten* und *impliziten* (bzgl. der Referenz zum Clusterkonzept) sowie zwischen *top-down* (öffentlich) bzw. *bottom-up* (privat) angestoßenen Clusterinitiativen. Formica (2003) äußert sich – durchaus kritisch – zur Organisationsform der *Cluster-Development-Agencies* in öffentlich-privater Partnerschaft, während Teigland & Lindqvist (2007) öffentliche und private Sicht auf Cluster und Clusterinitiativen gegenüberstellen. Einen Überblick über die unterschiedlichen Möglichkeiten, Clusterpolitikmaßnahmen zu institutionalisieren, liefern verschiedene Fallstudien. Für den deutschsprachigen Raum vgl. insbesondere Kiese & Schätzl (2008, Teil III; Kiese 2012). Stockinger (2010) untersucht die Implementierung US-amerikanischer Clusterpolitiken im Mehrebenensystem und betont die Bedeutung spezifischer institutioneller Einflüsse auf die konkrete Ausgestaltung im Spannungsfeld von Heterogenität und Homogenität – also der Clusterpolitikkonvergenz und -divergenz. Auf diese Ansätze wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit nicht näher eingegangen, da sie den eigentlichen Prozess nicht detailliert untersuchen. Boras und Tsagadis (2008) hingegen untersuchen Aspekte der *Multi-Level-Governance* im Kontext der Clusterförderung und beschränken sich dabei nicht nur auf das Verhältnis der öffentlichen Akteure untereinander, sondern untersuchen auch deren Einfluss auf die Unternehmen im Cluster und die Lernfähigkeit der Clusterpolitik, da sie den Aspekt der Politik und Förderung als integralen Teil des täglichen Lebens von Clustern sehen (ibid. S. 1). Dieser Ansatz bewegt sich also in gewisser Weise zwischen der positiven und normativen Clusterforschung und wird aufgrund seiner Betonung des Mehrebenensystems später noch näher diskutiert.

#### **2.1.4 Zum Verhältnis von Clustertheorie und Clusterpolitik – Das Clusterkonzept als „fuzzy concept“, auch in räumlicher Hinsicht**

Ein nicht zu unterschätzendes Problem des bei Wissenschaftlern wie Politikern und Wirtschaftsförderern sehr verbreiteten Clusterkonzeptes ist seine konzeptionelle Unschärfe (vgl. hierzu besonders Martin & Sunley 2003). Nach Markusen (1999, S. 870) ist ein „*fuzzy concept*“ ein Konzept, das eine Einheit, einen Prozess oder ein Phänomen postuliert, welches aber nicht zuverlässig von Dritten identifiziert und angewendet werden kann. Die Forschung sollte vielmehr so ausgerichtet wer-

den, dass sie auch für die Politik von Relevanz ist (ibid., S. 873). Dies gilt bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung insbesondere für die räumliche Erstreckung eines Clusters. Diese ist in der Theorie nämlich meist vernachlässigt worden.

Zum räumlichen Verständnis von Clustern ist auch ein Verständnis der verschiedenen Dimensionen der Nähe erforderlich. Denn was ziemlich offensichtlich erscheint und bei der clusterrelevanten Literatur als Kernkonzept verwendet wird, verdient eine nähere Betrachtung. Insbesondere Vertreter der französischen Schule (z.B. Torre & Gilly 2000; Torre & Rallet 2005) beschäftigen sich mit dem Thema, nicht zuletzt aus ihrer Unzufriedenheit über den Umgang der Raum- und Wirtschaftswissenschaften mit dieser entscheidenden Dimension heraus. Geographische Nähe darf danach nicht mit räumlicher Nähe gleichgesetzt werden, vielmehr spiegelt sie die Distanzen wider, die über Mobilität überwunden werden können und ist somit das Produkt von historischer Akkumulation und der Konstruktion von Transportinfrastruktur und Treffpunkten. In ihr zeigen sich jedoch auch individuelle Bewertungen, was als nah und was als fern aufgefasst wird (vgl. Torre & Rallet 2005, S. 49). Somit ähnelt dieses Konzept stark der Positionalität. Organisierte Nähe ist kein räumliches Konstrukt, sondern ein rein relationales: Sie meint die Fähigkeit einer Organisation, ihren Mitgliedern eine Interaktion zu ermöglichen (ibid.). Mit der Übernahme des Clusterkonzeptes in territoriale Entwicklungsstrategien wird dieser für Cluster als sozioökonomische Einheiten eigentlich einschlägige Begriff der Nähe jedoch immer mehr in den Hintergrund gedrängt.

#### *2.1.4.1 Vom funktional-sektoralen zum räumlich-regionalen Cluster*

Zu der allgemeinen Verwirrung bezüglich der räumlichen Dimension des Clusterbegriffs hat Michael Porter (1990, 1998) selbst maßgeblich beigetragen. Der „Vater der Industriecluster“ bezog seinen berühmten „Wettbewerbsfähigkeits-Diamanten“ zunächst eher im neoklassischen Sinne auf einzelne Firmen und Individuen und nicht auf Kollektive wie Netzwerke und Institutionen. Ziel seiner wegbereitenden Arbeit war nämlich, die Wettbewerbsfähigkeit von Nationen zu analysieren. Erst gut acht Jahre später übertrug er diesen Diamanten schließlich auf einzelne Orte und Regionen, denn die Intensität der Interaktionen innerhalb des Diamanten, die zur erhöhten Wettbewerbsfähigkeit führt, wird maßgeblich erhöht, wenn die Firmen gleichzeitig geographisch lokalisiert, oder geclustert sind. (Asheim et al. 2006, S. 9 f.)

Porter (1998, S. 78) definiert später schließlich einen Cluster als eine

- „räumliche Konzentration von Herstellern, Dienstleistern, Zulieferern
- und verwandten Institutionen
- in einem spezifischen Wirtschaftsbereich,
- verbunden durch eine Palette von Verbindungen und Externalitäten.“

Somit erfuhr Porters Clusterdefinition einen Wandel von einem funktionalen Verständnis auf nationaler Ebene hin zu einem räumlichen Verständnis auf regionaler Ebene. Durch den drastischen Wandel der Porterschen Clusterdefinition bleibt im Ergebnis erst einmal völlig unklar, ob Cluster denn mehr funktionale oder mehr räumliche Phänomene sind (Malmberg & Power 2006, S. 54). Darauf kam es aber Porter wohl nicht an, denn anscheinend benötigte er gerade ein flexibles Konzept, das er sowohl für Sektoren als auch für spezifische Räume nutzen konnte. Obwohl Cluster zunächst als eine Quelle von Wettbewerbsvorteilen verstanden werden können, die aus einer spezifischen Lokalität hervorgehen, werden hierbei nicht nur Mechanismen umfasst, die ausschließlich in ein Territorium eingebettet sind, sondern es können auch Synergien mit erfasst werden, die beispielsweise von allgemeinen Netzwerkbeziehungen ausgehen (Belussi 2006, S. 74). Folgt man dieser Interpretation, so verwundert allerdings, dass die räumliche Dimension später integraler Teil von Porters Clusterdefinition wird. Die räumliche Komponente des Clusterkonzeptes hat in der Literatur nun die Überhand gewonnen. Dies könnte einerseits auf die Rechtfertigungsmöglichkeiten einer „neuen“ Regionalpolitik zurückzuführen sein, auf der anderen Seite sprechen aber auch einige wichtige Aspekte für eine räumliche Herangehensweise: Denn viele Synergien, auf die sich das Clusterkonzept als eklektisches Konzept bezieht, lassen sich nicht auf Akteure anwenden, die nicht in geographischer Konzentration anzutreffen sind, sondern sie stellen Vorteile dar, die nur aus der Agglomeration heraus zu erklären sind (ibid., S. 78). Malmberg und Power (2006 S. 55) schlagen als Folge der vielen Unklarheiten bei der Clusterdefinition vor, dass der Raum lediglich ein Attribut, nicht aber Teil der Definition eines Clusters sein sollte, denn auf diese Weise lasse sich besser analysieren, inwieweit Geographie beim Prozess industrieller Wettbewerbsfähigkeit tatsächlich eine Rolle spiele.

Zudem wird aus Porters späterem Werk nicht deutlich, was denn nun genau unter geographischer Nähe, die neben der marktlichen und kooperativen Interaktion von Unternehmen in Wertschöpfungsketten als das entscheidende Clusterkriterium angesehen wird, zu verstehen ist und welche Clustergrenzen sich hieraus ergeben (Martin & Sunley 2003, S. 10 f.).<sup>10</sup> Porters Clusterverständnis ist somit gleichzeitig sowohl sektoral oder räumlich als auch bezüglich der Maßstabebene national oder regional (vgl. Belussi 2006, S. 74). Wenn ein Cluster nun aber von einer einzelnen Stadt bis hin zu einem Staat oder einem Netzwerk benachbarter Länder reichen kann, dann wird das Konzept bis in die Bedeutungslosigkeit hin ausgedehnt (Asheim et al. 2006, S. 12). Dass sich Porters gutachterliches Schaffen zur Identifizierung von Clustern in der gesamten Welt lediglich auf Untersuchungen von Standortquotienten als Hinweise auf Cluster beschränkt, wodurch keinerlei Aussagen über die von ihm so betonten Interaktionen getroffen werden (ibid., S. 13), macht die Verwirrung über Porters Sichtweise schließlich perfekt. Denn somit können auch Agglomerationen mit produktiven Spezialisierungen, aber ohne systemische Verknüpfungen (zur Unterscheidung vgl. Belussi 2006, S.

---

<sup>10</sup> Für Sugden et al. (2006, S. 65) spielt die Bestimmung der Grenzen eines Clusters eine untergeordnete Rolle, da die eigentliche Cluster-Governance (verstanden als Selbststeuerung) entscheidender sei, ausgenommen die Grenzen beschränkten oder beeinflussten die Aktivitäten der Clustermitglieder.

78) ebenfalls als Cluster verstanden werden, was das Konzept schließlich noch weiter aufweichen lässt. Cluster im Porter'schen Sinne können also mit unterschiedlicher Intensität sowohl auf geographischer als auch organisierter Nähe beruhen, je nachdem, ob Interaktionen zwischen den Akteuren stattfinden oder dem Grad der geographischen Nähe, in dem diese stattfinden (vgl. jedoch auch die Darstellung bei Torre & Rallet 2005, S. 50; Lagendijk & Lorentzen 2007, S. 460 f.).

#### 2.1.4.2 Folgen unterschiedlicher Theoriegrundlagen des Clusterkonzeptes

Die Clusterdiskussion, die mit Porters Werk ihren Anfang nahm, wird auch dadurch komplizierter, dass nicht nur Porters Arbeiten die theoretische Grundlage in der Diskussion darstellen, sondern ein ganzes Bündel unterschiedlicher Theorien (vgl. Kapitel 2.1.1). Diese verschiedenen theoretischen Ansätze, die dem Clusterkonzept zugrunde liegen, werden von Gordon und McCann (2000) auf drei Hauptmodelle der räumlichen Konzentration heruntergebrochen, wobei die ersten beiden neo-klassischen Ursprungs sind (nämlich das Modell reiner Agglomeration nach Marshall über Hoover bis hin zu Porter und dem Industriekomplexmodell, das sich auf die Reduzierung der Transaktionskosten bezieht) und das dritte Modell aus der soziologischen Literatur erwachsen ist (Soziales-Netzwerk-Modell). Dabei wird in unterschiedlichem Maße Wert auf die Bedeutung von geographischer Agglomeration gelegt, obgleich sie in allen Ansätzen wirksam wird. Maskel und Lorenzen (2004, S. 1001) gehen nach einem Vergleich der verschiedenen Clusterschulen davon aus, dass als Minimalkonsens festgehalten werden könne, Cluster seien ein tatsächliches Phänomen der Ko-Lokalisierung separater ökonomischer Einheiten, die miteinander in Beziehung stehen, ohne ein gemeinsames Management oder gleiche Besitzverhältnisse aufzuweisen.

Insbesondere bei derjenigen Theorieströmung, die flexible Spezialisierung, *untraded interdependencies* und Vertrauen bzw. das Eingebettetsein der Unternehmen im Blick hat, ist zwar die Bedeutung Nähe, nicht aber der räumlichen Dichte im gleichen Maße offensichtlich wie in den neoklassischen Ansätzen der *New Economic Geography* Krugmans oder im Transaktionskostenansatz. Bei den Netzwerkansätzen ist es andersherum: Hier spielen die Anzahl der Netzwerkteilnehmer und die Ausgestaltung der Beziehungen (Dichte des Netzwerkes, nicht des überspannten Container-Raumes!) eine besondere Rolle, aber der Ansatz der sozialen Netzwerke im Ursprung ist selbst nicht räumlich; die räumliche Anwendung ergibt sich vielmehr daraus, dass Netzwerke als eine Form dauerhaften Sozialkapitals angesehen werden können. (Gordon & McCann 2000, S. 520) Räumliche Nähe ist aber nicht zwingende Voraussetzung für die Netzwerkbildung, weshalb auch zwischen räumlicher und relationaler Nähe (bzw. auch kognitiven, organisatorischen, sozialen, kulturellen, institutionellen und temporalen Dimensionen der Nähe) unterschieden werden kann (vgl. Lagendijk & Lorentzen 2007, Kiese 2008c, S. 64).

Erst in Verbindung mit den Ansätzen reiner Agglomeration und dem Industriekomplexmodell ist der Netzwerkansatz für eine Diskussion über Wirtschaftskluster anwendbar gemacht worden, denn die

fundamentale Basis der Netzwerkbeziehungen wird weder über Preissignale noch über Organisationsstrukturen gegeben (Gordon & McCann 2000, S. 521). Auch ergeben sich aus den unterschiedlichen Clusteransätzen unterschiedliche Implikationen für die Ausgestaltung von fördernden Politikmaßnahmen (ibid., S. 528). Da viele Programme auf Netzwerkförderung basieren, kann davon ausgegangen werden, dass die soziologisch informierten Ansätze am erfolgreichsten den Weg in die Praxis gefunden haben, denn Kooperation sieht der reine Agglomerationsansatz nicht vor (vgl. hierzu ibid., S. 517.).

Geht man aber von den vielen verschiedenen Hauptsträngen aus, die zusammengenommen so etwas wie eine eklektische Clustertheorie ergeben, so darf nicht übersehen werden, dass sich zwischen den Einzeltheorien auch Widersprüche und Inkompatibilitäten ergeben, nicht zuletzt bei der Frage, welche Bedeutung die regionale Ebene überhaupt für die Ausbildung von Clustern spielt (Newlands 2003, S. 525 ff.; vgl. auch die kritische Übersicht über die „konzeptionell flexiblen“ territorialen Innovationsmodelle bei Moulaert & Sekia 2003). So nimmt der Raum – oder das Territorium – in den unterschiedlichen „Teiltheorien“ eine unterschiedlich prominente Stellung ein: Während Porter (1990, 1998) den Fokus auf die Wettbewerbsfähigkeit legt und erst im zweiten Schritt die räumliche Dimension relevant wird, ist beispielsweise der Ansatzpunkt der Innovativen Milieus der GREMI-Schule *per se* ein territorialer, das heißt der Einfluss des Raumes auf Innovation wird in den Blick genommen (vgl. Maskell & Kebir 2006). Während ein Cluster also – „nach reiner Lehre“, wenn man davon überhaupt sprechen kann – ein System darstellt, das aus den Interaktionen zusammengesetzt ist und somit erst gebildet wird, so ist ein innovatives Milieu ein festes Territorium, bei dem nicht alle Aspekte miteinander in Verbindung stehen müssen (vgl. Crevoisier 2004, S. 367 f.).

Obwohl der Universalismus des Clusteransatzes offensichtlich die Attraktivität für die Wissenschaft und die Politik gleichermaßen ausmacht, muss doch stark bezweifelt werden, dass eine Clustertheorie alle Arten von Clustern auf unterschiedlichen Maßstabsebenen erklären kann (Asheim et al. 2006, S. 15). Verschiedene Typisierungen von Clustern auf unterschiedlicher Maßstabsebene deuten darauf hin, dass unterschiedliche Typen von Agglomerationen auch unterschiedliche Treiber aufweisen (ibid., S. 20). Solche Differenzierungen werden allerdings in der Praxis nur selten vorgenommen, obwohl sie von entscheidender Bedeutung sind: So wird teilweise von nationalen Innovationssystemen, teilweise aber auch von Systemen regionaler sowie sub-regionaler Art gesprochen (ibid., S. 527; vgl. jedoch die Integration bei Fromhold-Eisebith 2007). Auch Porter (1990) ging ja zunächst von den wettbewerblichen Vorteilen der Nationen aus, bevor das Clusterkonzept durch ihn selbst, Enright und andere eine Bedeutungsverschiebung hin zur regionalen Ebene erfahren hat (vgl. Bathelt & Dewald 2008, S. 75). Ähnliches gilt, wenn zusätzlich zum regionalen Fokus auch die Einbettung der Cluster bzw. Regionen in interregionale und globale Zusammenhänge betrachtet wird, wie dies bei Bathelt et al. (2004) oder schon bei Amin und Thrift (1992), Storper und Scott (1995), Scott (1996) und Sternberg (1999) geschieht. Aus diesem Grund plädieren auch Bunnell und Coe (2001) nicht nur für multi-skalare Ansätze bei der Erforschung von

Innovationssystemen, sondern betonen auch die Notwendigkeit, die Interaktionen zwischen den verschiedenen Ebenen (nämlich der globalen, nationalen und regionalen) zu erforschen. Die jeweiligen räumlichen Bezugsmaßstäbe und auch Raumkonzepte<sup>11</sup> der Einzeltheorien sind somit schon sehr unterschiedlich und folglich auch nicht ohne Weiteres im eklektischen Clusterkonzept als miteinander kompatibel anzusehen.

### 2.1.4.3 Auswirkungen der konzeptionellen Unschärfe auf die Clusterförderung

„*The more accepted industry clusters become, the fuzzier their boundaries and composition*“ (Rosenfeld 2003, S. 360). Wie wird mit dieser Tatsache umgegangen? Bizer (2005, S. 112) bringt die übliche Herangehensweise der Wissenschaft an das Clusterkonzept auf den Punkt und stellt gleichzeitig den Bezug zur Förderpolitik her: „Wir nehmen ein kaum trennscharf abgegrenztes Konzept – das Cluster – verbinden das mit noch weniger scharf abgegrenzten Kriterien – Faktorbedingungen, Strategie, Erfolg etc. – und erhalten am Ende ein Erfolgsrezept für die regionale Wirtschaftsförderung, das sagt: 'Wenn es clustert, dann brummt's!'“

Welche Folgen lassen sich hieraus ableiten? Eine entscheidende, aber das Konzept *ad absurdum* führende Folge der Integration des Raumes in die eigentliche Clusterdefinition, die von Malmberg und Power (2006, S. 55) kritisiert wird, ist nämlich die Praxis, Clusteranalysen in eng definierte „Regionen“ hinein zu pressen, in die sie kaum hineinpassen (ibid.). Somit verwundert es im Ergebnis nicht, dass der Maßstab von Clusteruntersuchungen oft nur einzelne Städte (vgl. Pohl 2005 zur Stadt Wolfsburg) umfasst oder Cluster direkt mit „passenden“ Regionen gleichgesetzt werden (vgl. Martin & Sunley 2003, S. 12), ohne die tatsächliche Vernetzungen zu bedenken (Fromhold-Eisebith & Eisebith 2008, S. 84), bzw. dass die räumliche Dimension zumindest nicht weiter problematisiert wird. Es wird folglich oft eine Untersuchungs- oder Aussageeinheit bestimmt, die (nur) scheinbar auf der Hand liegt, nämlich die Region oder die Stadt. Allerdings geschieht dies meist ohne eine nähere Reflexion, denn es gibt keinen selbstverständlichen Ort für die Politik, um die Clusterförderung anzusetzen; sie kann sowohl von zentralisierter als auch dezentralisierter Politik- oder Administrativebene oder aber in einer Mischform betrieben werden (Raines 2001b, S. 4).

Mit Bezug auf die räumlichen Grenzen der Cluster und die Grenzen der Politik wird der Zusammenhang noch komplexer: Die *fuzziness* bezieht sich nämlich nicht nur auf Ungenauigkeiten oder Unvereinbarkeiten bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Clusterthema, sondern man kann davon ausgehen, dass die Grenzen eines Clusters entsprechend einem systemischen Verständnis selbst auch bei einer noch so plausibel gewählten und operationalisierten Clusterdefinition niemals scharf, sondern immer unscharf sein werden. Dies gilt auch für Rosenfelds (2003, S. 361) Ansatz, der die Clustergrenzen auf die Pendlerräume der Arbeitnehmer und die Netzwerkräume der Unternehmer bezieht. Unscharfe Clustergrenzen sind also dem Konzept immanent. Diese unschar-

---

<sup>11</sup> Vgl. Bathelt & Glückler (2003, S. 123), die klassische Ansätze der Wirtschaftsgeographie aufgrund ihres Behälteransatzes und des Versuches, Raum als erklärenden Faktor für wirtschaftliche Prozesse zu behandeln, kritisieren.

fen, schwer nachvollziehbaren Grenzen der Cluster stehen den scharfen administrativen Grenzen bzw. dem „Containerraumdenken“ der Politik gegenüber.

*„[I]t is deeply unsatisfactory to develop a scholarly conversation around a core concept the meaning of which various participants in the conversation have different opinions about; not just differences over details but differences at the level of basic definitions.“* (Malmberg & Power 2006, S. 55). Die Folgen für das tatsächliche politische Handeln sind noch viel größer, weil sie über das politische Handeln wiederum direkt raumwirksam werden können.

Man kann aber der Politik auch nicht den Vorwurf machen, sie würde den wissenschaftlichen Erkenntnissen bei der Umsetzung nicht gerecht werden. Denn man kann beim besten Willen nicht erwarten, dass die Politik, die das Konzept aufgreift, besser ist als das wissenschaftliche Konzept selbst, zumal die Politik ja auch bereits mit der eigenen institutionellen Komplexität zu kämpfen hat (vgl. hierzu auch Burfitt & MacNeill 2008).

Für den weiteren Verlauf dieser Arbeit ist daher festzuhalten, dass der weiteren Betrachtung keine einheitliche Clusterdefinition zugrunde gelegt werden kann. Vielmehr ist es ein Ziel dieser Arbeit, den Folgen der Clusterpolitik mit ihren spezifischen Logiken und Ausprägungen auf den Grund zu gehen. Dabei muss man zunächst der politischen Logik folgen und diese in einem späteren Schritt mit der wissenschaftlichen Diskussion in Verbindung bringen. Vereinfacht gesagt ist also Clusterpolitik gerade die Politik (aber nicht nur diese), die als solche bezeichnet wird. Zu ermitteln, inwieweit sich das mit der wissenschaftlichen Diskussion deckt, ist daher erst der zweite Schritt. Somit muss die begriffliche Auseinandersetzung in dieser Arbeit vorgenommen werden, aber es muss keine Entscheidung zugunsten einer „strengen Definition eines wahren Clusters“ (vgl. Malmberg & Power 2006, S. 57) stattfinden, zumal sich sonst kaum noch Praxisbeispiele finden ließen, auf die man das Clusterkonzept anwenden könnte (ibid., S. 58). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Grundgesamtheit regionaler Clusterpolitik unbekannt ist (Kiese 2012, S. 241).

Allerdings lassen sich auch im Vorfeld der empirischen Untersuchung schon einige Folgen der Begriffsverwirrung in der Praxis konstatieren: Ein entscheidender Aspekt, der bei der wissenschaftlichen Betrachtung der Clusterpolitik bisher zu kurz gekommen ist (und daher auch bei der Gestaltung von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen kaum Berücksichtigung fand), ist die Tatsache, dass das räumlich unscharfe wissenschaftliche Clusterkonzept durch die Umsetzung in der Wirtschaftsförderung zwangsläufig eine ziemlich trennscharfe „territoriale Filterung“ erfahren wird bzw. nach den Bedürfnissen der politischen Akteure territorialisiert wird. Somit wird das Clusterkonzept ungeachtet der tatsächlichen räumlichen Dimension der einzelnen Theoriezweige auf alle Fälle bei der politischen Umsetzung eine Verräumlichung erfahren, die aber wohl anders aussieht als die Theorie selbst es vorsieht. Im Folgenden wird daher verstärkt auf theoretische Diskussionen zur Territorialität, dem Wesen der relationalen Region und zur Regionalisierung eingegangen und

schließlich das Kapitel 2.2 mit der Vorstellung des Konzeptes zur relationalen Wirtschaftsgeographie und einer relationalen Clusterbetrachtung abgeschlossen.

## 2.2 Regionen, Regionalisierung und Cluster

### **2.2.1 Territorialität im Spannungsverhältnis zwischen Behälterraum und relationalem Raum**

Der Begründer der Polarisierungstheorie Perroux (1968, vgl. auch Läßle 1991, S. 29 ff.) bezeichnet „ökonomische Räume“ als abstrakte Räume, die sich als Systeme funktionaler Beziehungen der Wirtschaft darstellen. Somit wendet er sich gegen das Behälterraumdenken, das frühere ökonomische Theorien, insbesondere die Neoklassik, dominierte (Läßle 1991, S. 29). Im *Behälter- oder Containerraum* sind Raum und Objekte voneinander entkoppelt, während im *relationalen Raum* der Raum selber erst durch die relationale Ordnung körperlicher Objekte gebildet wird und beispielsweise nicht von einem leeren Raum gesprochen werden kann. Die Akteure produzieren somit ihre eigenen Umwelten (Storper und Walker 1989). Insbesondere in der Politik spielt aufgrund der klassischen territorialen Aktionsräume ein Containerraumdenken, bei dem der Raum einen *a priori* gegebenen Behälter für gesellschaftliche oder gesellschaftsrelevante Rauminhalte darstellt (vgl. Läßle 1991, S. 31), die entscheidende Rolle. „Denn die Politik vermag der Wirtschaft auf ihrem Weg nicht zu folgen. Während die Wirtschaft ihre territorialen Fesseln ablegt, verharrt die Politik weiterhin auf territorialer Grundlage.“ (Schroer 2006, S. 196). Allerdings organisiert sich die Politik nur weiterhin auf territorialer Grundlage, sie verharrt jedoch nicht auf ihr. Denn dass sie keineswegs im Handeln auf ihr eigentliches Territorium beschränkt ist, wird im Verlauf dieses Kapitels ausgeführt.

Bei „Territorialität“ handelt es sich um den Versuch eines Individuums oder einer Gruppe, andere Objekte, Menschen und Beziehungen dadurch zu beeinflussen, zu kontrollieren oder auf sie einzuwirken, dass Kontrolle über ein geographisches Gebiet limitiert oder zugesichert wird (Sack 1983).<sup>12</sup> Territorialität bedeutet dadurch eine Ausdehnung des reinen Handelns durch Kontakt und ist eine Strategie der Herstellung von Zugriff. Sie stellt nicht die Umschreibung der Dinge im Raum dar, sondern deren Umschreibung mit der Absicht der Einflussnahme. Durch Einnahme einer räumlichen Perspektive<sup>13</sup> „werden soziale und politische Strategien des körpervermittelten bzw. territorial vermittelten Zugriffs auf Ressourcen und Menschen beobachtbar und analysierbar“ (Glückler 1999, S. 140). Territorialität lässt sich in unterschiedlichen Ausprägungsintensitäten (vom Grund-

---

12 An dieser Stelle wird die Theorie der Territorialität nach Sack (1983) nur recht knapp dargestellt und auf die Bedeutung für kommunale und Mehrebenenpolitik hin erörtert, wie es für das Verständnis meiner Fragestellung notwendig ist. Es werden nicht alle zehn „Tendenzen“ der Territorialität und deren mögliche Kombinationen vorgestellt werden können.

13 Glückler (1999) plädiert für eine Behandlung des Raumes als Perspektive und nicht als Untersuchungsgegenstand der Geographie. Über die Beschäftigung mit Territorialität habe sich eine Anwendung der räumlichen Perspektive etabliert (ibid., S. 139).

stück zum Hochsicherheitsgefängnis), auf unterschiedlichen Maßstabsebenen und in hierarchischer Organisationsform verstehen (Sack 1983, S. 56). Somit lassen sich auch Kommunen und weitere Einheiten eines Mehrebenensystems des Staates und der staatlichen Verwaltung als Territorien fassen, die sozial konstruiert sind, dabei aber wie ein Behälter oder eine Form wirken. Auch wenn der funktionale Einfluss einer Stadt weit hinausreicht, ist er „rein rechtlich“ auf die politischen Grenzen beschränkt (ibid., S. 59). Das Konzept der Territorialität erlaubt es also, die Diskrepanz funktionaler Beziehungen und administrativer Grenzen zu erfassen, oder, wie Sack (ibid., S. 62 f.) es ausdrückt, ein Ungleichgewicht von Territorium und Prozess zu beobachten, wenn Definition und Durchsetzung durch Fläche unbeabsichtigt zur Umschreibung eines falschen Gebiets oder einer falschen Maßstabsebene führen und somit die Effektivität der Organisation gemindert wird. Weil Wissen und Verantwortung in der Organisation ungleich geteilt werden, fällt die Verantwortung für die Lösung dieses Problems auf die existierenden Hierarchien zurück, was die Rolle der Bürokratie wieder verstärkt und untermauert (ibid., S. 63). Die Prinzipien Souveränität, Integration, Grenze und Sicherheit bilden die traditionelle Grundlage territorialer Politik, aber ihre Konzeptionalisierung hängt genuin von ihrer territorialen Fixierung ab (Behr 2007, S. 113). Politik ohne Territorium war damit eigentlich nicht denkbar (ibid.), denn die Vorteile einer territorialen Institutionalisierung liegen in dem leicht zu kommunizierenden sozialen Bezugspunkt, der Kontrolle über Dinge und Informationen sowie der sich ergebenden Symbole, an die man sich halten kann (Murphy 2008, S. 10).

Die Verbindung von Staat, Territorialität und Herrschaft erscheint seit jeher so selbstverständlich, dass man nur allzu leicht in die „*territoriale Falle*“ tappt (Agnew 1994; s. auch Paasi 2003, S. 464). Damit wird ein Denken und Handeln beschrieben, das durch drei Hauptmerkmale geprägt ist (Agnew 1994): Erstens benötigten der moderne Staat und die Politik klar begrenzte territoriale Räume. Zum Zweiten bestehe eine Polarität zwischen inneren und äußeren Angelegenheiten des Staates, welche Interaktionen zwischen unterschiedlichen Maßstabsebenen verdecke, und drittens fungiere der territoriale Staat als Behälter der modernen Gesellschaft, d.h. die Grenzen des Territoriums stellten auch Grenzen politischer und sozialer Prozesse dar.<sup>14</sup> Da gesellschaftliche Räume anhand stets dynamischer sozialer Beziehungen zu bestimmen sind, die „funktional spezialisiert“ und „strukturell ausdifferenziert“ sind, existiert eine Vielzahl gesellschaftlicher Räume, die stets im Fluss sind (vgl. Läßle 1991, S. 38). Castells (2003) Metapher des Raums der Ströme verdeutlicht diese Dynamik und die Herausforderung der territorialen Macht. Grenzen dürfen demnach nicht als statische territoriale Linien verstanden werden, sondern seien vielmehr aus einer breiteren, soziokulturellen Perspektive heraus zu betrachten (Paasi 2003, S. 470). Regionen sind aus ökonomischer Sicht aber nicht einfach Funktionalregionen im Perroux'schen Sinne und damit auf Vorwärts- und Rückwärtskopplungen der Akteure beschränkt. Vielmehr spielen kommunikative Beziehungen, wie

---

<sup>14</sup> Territorialität und Nationalstaat dürfen somit nicht miteinander verwechselt werden. Behr (2007) untersucht beispielsweise, inwieweit sich das Konzept der Politischen Territorialität noch auf grenzüberschreitende Politik anwenden lässt. Dabei wird jedoch sehr deutlich, dass Territorialität als ein mindestens staatlicher Begriff aufgefasst wird, denn die vier Unterkategorien, die seiner Meinung nach Territorialität ausmachen, lassen sich nicht gänzlich auch auf sub-staatliche Einheiten anwenden. Sacks (1983) Theorie der Territorialität erlaubt hingegen einen sehr umfassenden territorialen Begriff.

sie insbesondere von den milieuspezifischen und innovationsinformierten Beiträgen zur Clusterdiskussion betont werden, eine wichtige Rolle, was zu einem hybriden und diffusen Zusammenhang zwischen der ökonomisch-betriebsbezogenen und der sozio-kulturellen Handlungspraxis mit den jeweils zugehörigen materiellen Standortstrukturen führt. (Weichhart 2000, S. 553 f.) Ökonomische Regionen können daher als „territorial fassbare Systeme wirtschaftlicher *Action-Settings* angesehen werden, die in einem regionspezifischen Zusammenhang soziokultureller Praktiken und Standortstrukturen eingebunden sind“ (ibid., S. 554).

Dass sich die Handlungsräume der Politik und somit auch der Wirtschaftsförderung zwar an bestehenden administrativen Einheiten orientieren, diese aber wiederum nicht fest zementiert sind, wird in den folgenden Abschnitten dargestellt. Denn die neuen politischen Räume sind nicht mehr automatisch gleichbedeutend mit einem abgeschlossenen Territorium, sondern sie werden durch soziale Operationen erst hervorgebracht; ihre Bedeutung stammt nicht aus ihnen selbst heraus, sondern aus den jeweiligen Beziehungen zu anderen Orten und Räumen (ibid.).

So stellt beispielsweise interkommunale Kooperation eine zentrale Möglichkeit dar, den administrativen Aktionsraum zu erweitern. Der wissenschaftliche Diskurs um dieses Thema dreht sich oft um Aspekte wie Art und Gründe der Zusammenarbeit, Handlungsfelder, Lastenausgleich, Vorteils- und Nachteilsausgleich, Organisationsformen, Legitimation und Demokratie sowie Hemmnisse der Kooperation (als Beispiele: Heinz et al. 2004; mit besonderem Schwerpunkt auf der Wirtschaftsförderung: Hollbach-Grömig et al. 2005; Kistenmacher et al. 1994; Schwarz-Jung 1993; mit wirtschaftswissenschaftlichem Fokus: Götz 1999). Gründe und Typisierungen interkommunaler bzw. regionaler Kooperation stellt beispielsweise Danielzyk (1999) dar. Doch reicht für das Verständnis der Clusterpolitik diese eher formale Betrachtung nicht aus.

### **2.2.2 Das relationale Raumverständnis der politischen Regionalisierung**

Die starke Stellung des *New Regionalism*<sup>15</sup> im wissenschaftlichen Diskurs hat nicht zuletzt dazu geführt, dass die Regionalisierungsforschung allgemein, aber besonders die mit politischer Ausrichtung in den letzten Jahren starke Bedeutung erlangt hat. Es existiert hierbei aber das Problem, dass in der Literatur stets wie selbstverständlich von der Region – meist nur als Mesoebene zwischen Nationalstaat und lokalen Gebietskörperschaften – gesprochen wird. Doch wird im *New Regionalism* die Region selbst als gegeben hingenommen (Lovering 1999; 2001).<sup>16</sup> „Staatliche Organisationsformen und Territorialität stellen in diesen Arbeiten einen blinden Fleck dar [...], die] staatliche Einflussnahme auf subnationale bzw. regionale Raumeinheiten [wird] ausgeblendet. Damit bleibt

---

15 Der Begriff des *New Regionalism* fasst die Arbeit unterschiedlichster Forscher zusammen, die die Bedeutung der Region als die effektive Arena herausstellen, in der Institutionen der post-fordistischen Governance angesiedelt sind (MacLeod 2001, S. 807, s. auch dort eine Übersicht der prominentesten Autoren, die hierzu beigetragen haben). Der *New Regionalism* ist somit auch eng mit der institutionalistischen Perspektive der regionalwirtschaftlichen Entwicklung verbunden.

16 Eine weitere kritische Auseinandersetzung mit dem *New Regionalism* mit besonderem Bezug zum Institutionalismus findet sich bei Amin (1999).

die staatliche Konstitution von Territorialität unterbelichtet.“ (Heeg 2001, S. 307) Die oft betrachteten „Ziele“ einer Region, wie Wettbewerbsfähigkeit, Transport, Umwelt etc. verlangen oftmals unterschiedliche und manchmal sogar inkompatible Maßnahmen, Grenzen und politische Strukturen. Auf der anderen Seite erschafft „die Region“ die Illusion der Bedeutsamkeit und Kohärenz, indem sie als eine Region eine einheitliche Lösung für soziale, politische und ökonomische Probleme anbietet. (Lagendijk 2005, o.S.) Während beim *New Regionalism* die wirtschaftlichen Aktivitäten im Vordergrund stehen und der Ruf nach der Stärkung der Regionen die Konsequenz darstellt, nimmt die im Folgenden skizzierte Regionalisierungsforschung zunächst die Region selbst in den Blick.

Regionen sind demnach Konstrukte, in denen territorialer Raum, politischer Raum, der Raum sozialer Relationen, wirtschaftlicher Raum und funktionaler Raum zusammentreffen und sich in einem Territorium vereinen (Keating 2003, S. 256 f.). In diesem strengen Verständnis lassen sich Regionen nicht an allen Orten wiederfinden (ibid., S. 271), z.B., wenn Macht nur schwach territorialisiert wird oder auf nationaler oder kommunaler Ebene konzentriert ist. Wo Regionen existieren, lässt sich deren Macht anhand der Institutionen, der Kapazität, Politik zu formulieren, der Kompetenzen, der Kraft zu integrieren, der finanziellen Ressourcen, der Stellung im intergovernmentalen System und den Beziehungen zum Markt analysieren (ibid., S. 271 f.).

Durch das Konzept einer relationalen Region (vgl. z.B. Amin 2004 und Deas & Lord 2006, S. 1847 f.) wird besonders hervorgehoben, dass die Region nicht mehr als gegebene Einheit im staatlichen Gefüge angesehen werden kann, sondern immer als sozial konstruiert gilt. Regionen sind relativ und unterliegen einem ständigen Fluss (Amin 2004). Bei der Betrachtung der Region können unterschiedliche Perspektiven eingenommen werden (z.B. Wirtschaft [vgl. auch Bennett 1997], Bürgerengagement oder Politik/Verwaltung). So verstanden gäbe es kein prädefiniertes regionales Territorium, über das die Akteure effektiv Kontrolle ausüben könnten (Amin 2004, S. 36). Im Ergebnis wird in einer relationalen Welt die trans-territoriale Organisation schließlich immer bedeutender. Es bilden sich Machtknoten und Netzwerke nach eigenen Interessen aus, multiple relationale Netzwerke unterschiedlicher Reichweite, während die territoriale Macht immer stärker in den Hintergrund tritt (ibid., S. 43). Die Unternehmen brechen zunehmend aus den engen regionalen Zusammenhängen (*Space of Place!*), die der *New Regionalism* suggeriert, aus, was auch über neue Bestrebungen des *New Localism* nicht kontrolliert werden kann (ibid., S. 36). Obwohl Netzwerke bestehende Grenzen immer mehr herausfordern (Paasi 2004, S. 541), bleiben diese Grenzen dennoch von Bedeutung (vgl. auch Jones & MacLeod 2004, S. 448 und Brenner 1999, der den gesamten Globalisierungsprozess als einen Prozess der Reterritorialisierung beschreibt). Grenzen und *Scale* sind ebenfalls Realität, da Ausdruck sozialer Praxis, von Diskurs und Macht (Paasi 2004, S. 541). So bewegt sich die relationale Region in einem Spannungsverhältnis zwischen festen territorialen Einheiten und der Überbrückung und Überwindung dieser Strukturen.<sup>17</sup>

---

17 So wird beispielsweise in der Regionalwissenschaft die Bedeutung von Politiknetzwerken in der Region im Verhältnis zur festen Institutionalisierung thematisiert (z.B. Fürst 1994; 2000; 2003; Fürst & Schubert 2001; Einig et al. 2003; vgl. aber auch Benz 2003; Diller 2002).

Gerade im Hinblick auf die fehlende Deckungsgleichheit von administrativen und wirtschaftlichen Räumen stellt sich die Frage, ob weiterhin an einer territorialen Organisation des Staates festgehalten werden soll bzw. kann, oder ob nicht eine funktionale Organisation zu bevorzugen wäre. Eine Übersicht zu dieser Diskussion liefern Hooghe und Marks (2003), die zwei Haupttypen der politischen Organisation gegenüberstellen: Typ I stellt den vertrauten Fall mit einer Jurisdiktion für alle Aufgaben, ohne überschneidende Mitgliedschaften, mit einer limitierten Anzahl an Ebenen und einer systemweiten Architektur dar, während Typ II aufgabenspezifische Jurisdiktionen, mit sich überschneidenden Mitgliedschaften, ohne Begrenzung der Ebenen und mit einem flexiblen Design vorsieht. Zum zweiten Typ ist beispielsweise das FOCJ-Konzept (*functional overlapping competing jurisdictions*) von Frey und Eichenberger zu nennen (s. z.B. Frey 2000). Die Frage nach funktionaler oder territorialer Organisation ist nicht unbedingt eine Frage des Entweder-Oder, sondern metropolitane und regionale Kooperationen können in unterschiedlichen Ausprägungen Eigenschaften von beiden Typen aufweisen (s. z.B. Blatter 2004).

Bei allen Bestrebungen für eine weitere Funktionalisierung von Jurisdiktionen darf aber nicht vergessen werden, dass es sich bei den klassischen administrativen Räumen nicht um falsche, unzulängliche Räume handelt, die den echten, funktionalen, Räumen gegenüber zu stellen sind. Denn auch administrative Räume sind reale, relational konstruierte Räume, deren Zuschnitt nicht zuletzt aus dem Versuch resultiert, möglichst vielen funktionalen Bedürfnissen gerecht zu werden. Die von den Verwaltungen zu erbringenden Leistungen müssen somit stets in dem Spannungsfeld zwischen organisatorischen und lebensweltlichen Notwendigkeiten betrachtet werden. (Benda & Keppela 2005, S. 455)

Besonders in den Arbeiten von Voelzkow (z.B. 1998) wird auf den administrativ-politischen Hintergrund von Regionen hingewiesen, was sich stark von der Literatur des *New Regionalism* abhebt (Heeg 2001, S. 307). Versteht man Regionen als relational konstruierte funktionale Gebilde, dann muss festgehalten werden, dass die Regionen selbst keine Subjekte sind und kein Subjekt haben, das für sie handeln kann. Die Regionen als Raumeinheiten im „diffusen Bereich zwischen den föderalstaatlichen Politikebenen“ verfügen über keine politisch-administrative Instanz, die eine Handlungsfähigkeit ermöglicht, „es sei denn, ein solcher korporativer Akteur der Region, beispielsweise ein Verein, ein kommunaler Zweckverband oder eine vergleichbare Einrichtung, wird von den Individuen der Region oder anderen korporativen Akteuren in der Absicht gegründet, der Region eine eigenständige Handlungsfähigkeit zu verleihen“ (Voelzkow 1998, S. 226).

Paasi (1986) hat ein Modell zur Konstituierung von Regionen als Ergebnis sozialen Handelns erstellt, bei dem insbesondere vier zusammenhängende und aufeinander bezogene Teilprozesse betrachtet werden: Eine Region erhält ihre Grenzen über räumlich-funktionale Beziehungen (*territorial shape*), während sich auf der kognitiven Ebene eine konzeptionelle oder symbolische Gestalt entwickelt (*conceptual shape*). Im Laufe der Zeit können sich auf dieser Grundlage kommunikative und somit auch mehrere institutionelle Strukturen entwickeln (*insitutional shape*), die sich

letztendlich zu *einer* etablierten politischen Rolle und einer „festen“ Struktur der Region mit eigenständiger Rollenzuweisung verdichten können. (vgl. auch Weichhart 2000, S. 558 f.)

Eine zentrale Herausforderung der Regionen ist es somit, selbst eine „quasi-gebietskörperschaftliche Struktur“ und damit eine eigene Agenz zu entwickeln, in der Management-, Marketing- und Entwicklungsaufgaben gebündelt, koordiniert und ausgeführt werden (Weichhart 2000, S. 551; vgl. auch Lagendijk 2005, o. S.). Es kann festgehalten werden, dass den bürokratischen und administrativen Strukturen und Prozessen bei der Formierung von Regionen und ihren internen Diskursen eine besondere Bedeutung zukommt. Dabei entwickeln Bürokratien ihre eigenen Logiken und Handlungsweisen, wenn es darum geht, die Herausforderungen wie Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit oder Identität mit ihren symbolischen und politischen Werten anzunehmen. (ibid., o. S.) Auf welche verschiedenen Weisen sich Institutionalisierungen und somit die Handlungsfähigkeit einer Region im politisch-administrativen Sinne herausbilden kann, wird beispielhaft (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) in folgender Literaturübersicht skizziert:

Weichhart (2000, S. 559) stellt im Vergleich zu Paasis Modell der Regionenkonstitution heraus, dass sich Regionen oft auch von einem *Top-down*-Prozess ausgehend formieren; d.h. der Anstoß zur Regionsbildung geht zuerst von Regierungsinstitutionen aus, mit dem Ziel, neue Regionen im Sinne grenzüberschreitender sozialräumlicher Interaktionsstrukturen zu schaffen. Diese Konstrukte werden als „Designerregionen“ bezeichnet und dabei drei Initialtypen der Regionenformation herausgestellt (ibid., S. 561): Neben Regionalisierung von oben und Regionalisierung von unten ist das die sektorale Regionalisierung einzelner Fachpolitiken auf Grundlage einer funktionalen Organisation.

Besteht beim Formierungsprozess eine Parallelität von formeller (*top-down*) und informeller (*bottom-up*) Regionalisierung (bspw. in Clusterinitiativen durch die Wirtschaft), so spricht Herrschel (2005, S. 62) von *competing regionalisation* bzw. von einer institutionalisierten versus einer virtuellen Territorialität (ibid., S. 68 f.). Ein auch für meine Untersuchung nicht zu unterschätzendes Problem hierbei stellt dar, dass im Falle öffentlicher Beteiligung traditionelle territoriale Gebietskörperschaften die Finanzierung der „virtuellen“ Regionen sicherstellen müssen (ibid., S. 68). So gesehen sind auch vielschichtige Repräsentationen ein und desselben Territoriums möglich (Herrschel 2007). In Bezug auf neue regionale Einheiten, die besonders im Rahmen der EU vorangetrieben werden, sprechen Deas und Lord (2006) von einem *unusual regionalism* oder *another new regionalism*, der sich durch eine neue „Schicht“ regionaler Einheiten auszeichnet, die zusätzlich über die üblichen regional-institutionellen und politischen Geographien „gestülpt“ werden, aber in den meisten Fällen nicht tatsächlichen funktionalen Räumen entsprechen, sondern nur der ideologischen Wahrnehmung solcher Räume durch die Politik. Teilweise werden Regionen aus Prinzip grenzüberschreitend abgegrenzt und der Größe der Einheiten generell eine Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit zugesprochen, unabhängig von der tatsächlichen funktionalen Notwendigkeit (ibid., S. 1865).<sup>18</sup>

---

18 In diesem Sinne werden die neuen regionalen Einheiten als eine zusätzliche Dimension des *re-scaling* (vgl. nächstes Kapitel) verstanden, als eine Projektion auf die Realität, die noch keine territoriale Reorganisation nach sich gezo-

Dass auch die Gremien funktionaler Repräsentation in der Regel nicht allein in einem *Grass-roots*-Prozess von unten erwachsen sind, sondern ihre Existenz und die finanziellen Mittel, die sie erst handlungsfähig machen, meist einer höheren Ebene, nämlich der Landesebene verdanken, wird beim sog. „inszenierten Korporatismus“ verdeutlicht (ibid., S. 219, vgl. zur „politischen Regulation des Raumes“ auch Heeg 2001, S. 312 ff.). Allerdings ist der Staat dabei auf die Mitarbeit gesellschaftlicher (und wirtschaftlicher) Organisationen angewiesen, wodurch ein Netzwerk korporativer Akteure gebildet wird, welches letztendlich die eigene Handlungsfähigkeit der Region ermöglicht (Voelzkow 1998, S. 226 f.). Dieses Konzept kann auch als dem „experimentellen Regionalismus“ übergeordnet angesehen werden, in dem der Staat selber Programme anstößt, die Gebietskörperschaften anregen sollen, sich in gemeinsam geführten Prozessen der regionalen Entwicklung zu widmen (z.B. Gualini 2004; Danielzyk & Wood 2004; Fürst 2006). Ziel ist die Etablierung effektiver und legitimer Muster territorialer *Governance* als einem emergenten territorialen Politikbereich, was die zentrale Herausforderung mit sich bringt, bereits bestehende flexible und lose gekoppelte Politikarenen in staatlich geführte Strategien einzubinden bzw. diese anzustoßen. Dies trägt zu den experimentellen, aber auch ambivalenten Befunden der Regionalisierung bei (Gualini 2004, S. 349), die in hohem Maße strategisch (und somit auch räumlich) selektiv ist (vgl. ibid., S. 332, 347). Resultat ist ein Pluralismus von *Bottom-up*-Initiativen und eine Konkurrenz zwischen staatlichen Strukturen, die neue Regulationsebenen definieren. Dies geschieht aufgrund von Zwängen, die sowohl von oben als auch von unten auf ihn einwirken und so neue Formen staatlicher Agenz notwendig machen (ibid., S. 350).<sup>19</sup> Die Regionen sind also in besonderem Maße auch durch übergeordnete politische Ebenen geprägt und geformt, sie unterliegen einer *scale-dependency* (Heeg 2001, S. 232).

Wenn sich erst einmal eine regionale Agenz herausgebildet hat, kommt es in vielen Fällen auch zum Prozess des *territorial positioning* (Sykes & Shaw 2008): dem Prozess, mit dem regionale Akteure ein Bewusstsein für die relationale Position der Region im Mehrebenengefüge, beispielsweise in der EU, ausbilden und sich strategisch verschiedenen Politikkontexten in diesem Gefüge anpassen (ibid., S. 61). Somit wird die Region selbst zu einem System, das in einem Umfeld eingebettet ist, welches durch horizontale und vertikale Verknüpfungen zu anderen Maßstabsebenen und territorialen Einheiten geprägt ist (ibid., S. 60), was auch als allgemeines Ziel der Regionalisierung angesehen werden kann (vgl. Gualini 2004). Eine singuläre Betrachtung der Region wird der Komplexität folglich nicht gerecht und man muss sich eben jener Einbettung in das Mehrebenengefüge näher zuwenden. Aber nicht nur die Einbettung ist entscheidend, sondern auch die Betrachtung der aktiven Verschiebung von Macht zwischen den verschiedenen Ebenen dieses Gefüges.

---

gen hat, „in which governance is not so much being distributed upwards, downwards or outwards, as displayed sideways and expressed in new ways – as *potential spaces* for the accomodation of economic development“ (Deas & Lord 2006, S. 1863, Hervorhebung im Original).

19 Gualini (2004, S. 339) grenzt die Regionalisierung scharf von kooperativen Arrangements der Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit ab, da sie stärker pragmatischen Formen interkommunalen Politikgeschehens Ausdruck verleihen, während die Regionalisierung auf neue Formen territorial basierter Repräsentation und die politische Vermittlung im Mehrebenen-Gefüge im Sinne eines „institutionellen Experimentalismus“ ausgerichtet ist. Horizontal ausgerichtete interkommunale Kooperation ist nach diesem Verständnis keine Regionalisierung.

### **2.2.3 Einflussnahme der Maßstabsebenen auf die räumliche Organisation und politische Steuerung von Netzwerken und Regionen**

Die nicht-skalare Diskussion über die Region hat ihren Ausgangspunkt nicht in einer unterteilten Weltsicht, sondern sie betont die Räumlichkeit sozio-ökonomischer Praktiken mit einem Schwerpunkt auf Fluss und Konnektivität (Lagendijk 2007, S. 1202). Sie betrachtet die Region als neue Form der wirtschaftlichen Governance, die ihr Territorium strategisch in der breiteren Sphäre ökonomischer und politischer Interaktion positioniert (vgl. *ibid.*). Die Räumlichkeit wird jedoch primär über die spezifische Politikpraxis hergestellt, und hierbei ist eine skalare Sicht bzw. eine Sicht auf skalare Politiken hilfreich. Somit betrachtet die *(Re)Scaling*-Diskussion die Regionalisierung mit besonderer Aufmerksamkeit für die räumliche Einflussnahme von verschiedenen und auf verschiedene Maßstabsebenen mit ihren jeweils ureigenen Interessen. Der wissenschaftliche Fokus auf skalare Beziehungen kann als folgerichtige Reaktion auf die Beschränkungen der Sozialwissenschaft gesehen werden, die in der Vergangenheit den Raum hauptsächlich in zwei Arten gesehen hat: zum einen territorial, d.h. als Serie von gleichberechtigten Blöcken, die über Staatsgrenzen definiert sind; zum anderen strukturell, d.h., dass eine geographische Einheit auf die andere einen Einfluss ausübt (Agnew 1994, S. 55). Beiden Betrachtungsweisen immanent ist aber ihre Ahistorizität, also die Vernachlässigung der zeitlichen Dimension. Die Diskussionen zu *Scale* und *Rescaling* haben sich hingegen das relationale Raumverständnis – und damit nicht nur die Veränderlichkeit der Grenzen, sondern auch die der räumlichen Machtverteilung und deren Veränderlichkeit im Mehrebenengefüge – in besonderer Weise zu eigen gemacht (vgl. den Überblick der aktuellen Diskussion bei Brenner 2001, Gualini 2006 und Paasi 2004; vgl. auch Brenner 1999 mit besonderem Bezug zur Globalisierung). Der Begriff *Scale* wird nun nicht mehr nur benutzt um das Verhältnis verschiedener gegebener territorialer Einheiten zueinander zu beschreiben, wie dies beispielsweise in der klassischen *Multi-Level-Governance* (vgl. die Literaturübersicht bei Hooghe & Marks 2003) der Fall ist, sondern *Scale* bezeichnet nun ein kontingentes Ergebnis struktureller Kräfte und menschlicher Praxis in Bezug auf die betrachteten unterschiedlichen Maßstabs-, Betrachtungs- und Handlungsebenen (vgl. Gualini 2006, S. 885), welche um ihren Anteil an der Einflussnahme im Gefüge ringen (vgl. auch Röttger & Wissen 2005, S. 219 f.). Jeder einzelne *Scale* ist somit stets nur relational innerhalb der verworrenen Hierarchien und verstreuten interskalaren Netzwerke zu verstehen, die ihn beeinflussen (Brenner 2001, S. 605).<sup>20</sup> Geographischer *Scale* lässt sich so verstanden als ein zentrales Organisationsprinzip definieren, nach dem geographische Differenzierung stattfindet; er stellt damit ein Maß der geographischen Differenzierung dar. Die Produktion verschiedener Maßstabs- und

20 An dieser Stelle soll nicht näher auf die Vielschichtigkeit und auch Vieldeutigkeit des wissenschaftlichen Konzeptes *Scale* eingegangen werden. Zu den verschiedenen Ausprägungen und Bedeutungen vgl. besonders die Kritik bei Brenner (2001), der insbesondere die Vermengung mit anderen sozio-räumlichen Konzepten herausstellt, sowie jene bei Moore (2008). In meiner Arbeit mit ihrem Fokus auf verschiedenen zunächst gesetzten administrativen Einheiten ist besonders ein von Lefebvre inspiriertes Verständnis von *Scale* entscheidend, nämlich dass *Scales* gleichzeitig als territoriale Behälter (sic!) und als geographische Hierarchien alltäglicher Machtbeziehungen fungieren. Somit werden *Scales* sowohl als horizontal begrenzt als auch als vertikal oder hierarchisch (d.h. relational) geordnet charakterisiert (vgl. Moore 2008, S. 212). Somit schließen sich Erkenntnisse aus der relationalen Betrachtung der Region und die Anwendung der klassischen *Multi-Level-Governance* als Ausgangspunkt der Untersuchung nicht aus.

Handlungsebenen wird dadurch zum zentralen Untersuchungsgegenstand, weniger die *Scales* wie das Globale, das Nationale, das Regionale und das Lokale an sich. (vgl. Johnston et al. 2001, S. 725 f.) *Scale* ist damit zum einen mehr als nur Größe oder eine Ebene im hierarchischen Gefüge, er ist eine Relation in sich, also eine Einheit, die von geographischen Gesamtheiten abstrahiert werden kann. Er ist aber zudem auch ein bestimmender Faktor in der Konstruktion und der Dynamik geographischer Gesamtheiten, nicht bloß ein Produkt geographischer Beziehungen. (vgl. Howitt 1998) Der Prozess des *Rescaling* beinhaltet wiederum, wie oben für die Region erörtert, die Notwendigkeit einer Etablierung von neuen administrativen Governance-Funktionen, um eine eigenständige Agenz entwickeln zu können (vgl. Perkmann 2007, S. 256).

Regionalisierung ist also ein relationales Ergebnis, wobei die Region im Spannungsfeld vieler verschiedener Akteure auf unterschiedlichen Maßstabebenen steht. Sie kann also nicht rein aus einer *Bottom-Up*-Bewegung heraus verstanden werden. So kann beispielsweise das Europa der Regionen aufgrund der EU-Fördermittel auch als Versuch der supranationalen Ebene verstanden werden, ihren Einfluss aufrecht zu erhalten oder zu erhöhen (Leitner et al. 2002, S. 288, 294). Aber auch nationale Belange spielen bei der regionalen Förderung von grenzüberschreitenden Kooperationen (*Cross-Border-Cooperations*) eine wichtige Rolle. Die Einflussnahme hierbei wird über die notwendige nationale Co-Finanzierung der Maßnahmen sichergestellt (Jauhiainen 2002). Diese Umstände machen es besonders spannend und fruchtbar, die räumliche Komponente von grenzüberschreitenden Netzwerken, insbesondere in ihrer skalaren Ausprägung, zu betrachten.

Das Verhältnis zwischen Netzwerken und den hierarchischen *Governance*-Formen, also den administrativen super- und supranationalen Räumen, wird von Leitner et al. (2002) dargestellt: Netzwerke überspannen den Raum, bedecken ihn aber nicht (bzw. füllen ihn nicht aus); Netzwerke überschreiten Grenzen, was erschwert, sie zu regulieren bzw. zu regieren; die Grenzen der Netzwerke sind genau so relational zu betrachten wie die hierarchischen Governanceformen bzw. Territorien. Die Grenzen jener Netzwerke verändern sich aber in der Regel schneller und schließlich können sich Netzwerke gegenseitig überlappen, das heißt ein Element (z.B. eine Region, ein Unternehmen) kann gleichzeitig Teil mehrerer Netzwerke sein. (ibid., S. 287) Weiterhin wird bei der empirischen Betrachtung zwischen thematischen Netzwerken, die Orte mit ähnlichen Problemen und Sorgen unabhängig von ihrer Lage miteinander verbinden und territorialen Netzwerken, die Orte in einer gemeinsamen „geographischen Region“ oder in spezifischen Regionstypen miteinander verbinden (z.B. INTERREG), unterschieden (ibid., S. 289). Besonders hervorzuheben ist aber, dass sich durch Netzwerkbeziehungen neben den hierarchisch organisierten und begrenzten Maßstabebenen parallele Strukturen entwickeln, die die Grenzen überschreiten, allerdings auch von den hierarchischen Akteuren weiterhin beeinflusst werden: „[...] *[P]olitical power is shared, negotiated, and struggled over by diverse forces and agencies situated at local, regional, national, and supranational scales, while at the same time it operates across scales, i.e. beyond the boundaries of the traditionally-based political systems*“ (ibid., S. 296). Der *Space of Place* wird nicht einfach durch den

*Space of Flows* abgelöst, sondern die Territorien bleiben wichtige Orte der Koordination und Identifikation der Netzwerkakteure (ibid., S. 297). Oder anders ausgedrückt: der Raum ist zwar relational konstruiert, die *Scales* sind nicht unveränderlich, das überwiegende Behälterraumdenken und -handeln (z.B. der Politik) wird dadurch aber nicht aus der Welt geschafft. Die etablierten Einheiten begrenzen die spätere Evolution skalarer Konfigurationen (Brenner 2001, S. 607), die traditionellen politischen Ebenen sind daher weiterhin von großer Bedeutung und ihre Grenzen weiterhin wirksam.

Cox (1998) schlägt vor, bei der Betrachtung von *Scale* zwischen *Spaces of Dependence* und *Spaces of Engagement* zu unterscheiden, was sich aus der Betrachtung von Form und Inhalt von Politikmaßnahmen des Raumes (*content and form in politics of space*) ergibt. Denn der Zusammenhang zwischen Reichweite der Politik und dem Zuständigkeitsraum ist nicht so einfach, wie er zunächst erscheint. Lokale Politik muss nicht zwangsläufig auf lokaler Ebene stattfinden. *Spaces of Dependence*, also Abhängigkeitsräume, sind über lokalisierte soziale Relationen bestimmt, von denen man für die Verwirklichung spezieller Interessen abhängig ist und für die es andernorts keinen Ersatz gibt. Sie definieren ortspezifische Bedingungen für unser materielles Wohlbefinden und den Sinn für Relevanz (ibid., S. 2). Einfacher ausgedrückt sind es relativ fixe lokalisierte Arenen, in die Individuen oder Staatsstellen über ihre Interessen fest eingebettet sind (vgl. Jones 1998, S. 25). Die *Spaces of Engagement* sind dagegen solche Räume, die dadurch entstehen, dass die eigenen Abhängigkeitsräume gesichert werden sollen. Diese können auch über den Abhängigkeitsraum hinausgehen. Die Räumlichkeit von *Scale* geht dabei über die klassischen Arenen, oder Areale, hinaus. Zwar operiert die Gemeinde in ihren administrativen Grenzen, sie ist aber nicht auf diese beschränkt (Cox 1998, S. 2, 20). Aus diesem Grund bemisst Cox Netzwerken eine besondere Bedeutung zu, denn über solche Netzwerke können Akteure ihren Abhängigkeitsraum überwinden und sich in anderen Räumen engagieren. Das ist nur dadurch möglich, dass die territoriale Reichweite des Staates nicht perfekt ist. Über den jeweiligen Abhängigkeitsraum, nämlich das Gemeindegebiet, erlangt die Gemeinde formale Macht (*formal power*, vgl. ibid., S. 3), aber ihr Einflussbereich ist nicht zwingend hierauf beschränkt. Wenn sie ihren Einflussbereich erweitert, tut sie dies aber mit dem Ziel, ihren eigenen Abhängigkeitsbereich zu sichern, es geht um das Sichern lokaler Interessen. Um tatsächlich Interessen sichern zu können, muss schlussendlich wiederum territoriale Macht erlangt werden (ibid., S. 7). Dabei helfen schließlich die Netzwerke mit Akteuren, die ein anderes Zentrum sozialer Macht aufweisen (ibid. S. 15). Die damit einhergehende Verschiebung oder das Überspringen der eigenen Maßstabsebene politischer bzw. juristischer Akteure bezeichnet Cox (ibid. S. 7) als *Jumping of Scale*. Er betont dabei aber, dass die Maßstabsverschiebung nicht nur von kleineren zu größeren *Scales* vonstatten gehen kann, wie es zuvor in der Literatur suggeriert wurde, sondern dass sich der *Space of Engagement* auch auf einer niedrigeren Maßstabsebene befinden kann. Auf die Region bezogen lässt sich somit festhalten, dass das Erlangen einer eigenen Agenz Ergebnis eines Prozesses der Maßstabsverschiebung (des *Jumping of Scale*) ist. Der *Space of Engagement* wird dabei erweitert, die Abhängigkeitsräume bleiben aber die alten.

### **2.2.4 Die Region als strategisch-relationales Konstrukt**

Regionen bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen funktionalen Beziehungen und administrativen Strukturen. Lagendijk (2003) fasst in diesem Sinne auch die Region und ihre Grenzen als ein Resultat zweier interdependenter Prozesse auf:

- Zum einen sind sie Ergebnis konzeptuell-diskursiver Prozesse: Die Region wird im wissenschaftlichen und öffentlichen Diskurs als strategischer Ort für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen, somit entwickelt sie eine strategische Kapazität. Politikmaßnahmen der Europäischen Union im Bereich Kohäsions- und Technologiepolitik werden beispielsweise auf diese Ebene hin ausgerichtet.
- Auf der anderen Seite sind Regionen aber auch Ergebnis der institutionellen Formierung, also Ergebnis ihrer institutionellen Kapazität (über *Bottom-up*-Prozesse) und der administrativen Kapazität (*Top-down*-Prozesse).

Konzeptuell-diskursive und institutionelle Prozesse sind dabei voneinander abhängig: Ökonomische Strategien benötigen eine institutionelle Komponente, um umgesetzt zu werden, und administrative Strukturen werden nur dann Unterstützung finden, wenn die Signifikanz der Region als Politikraum auch herausgestellt wird. Dennoch – oder gerade deswegen – bleiben die Regionen unscharfe Konstrukte: Ihre Grenzen sind ein Kompromiss aus der Notwendigkeit der klaren, trennscharfen, nicht überschneidenden Abgrenzung des nationalen oder föderalstaatlichen Territoriums und der Unmöglichkeit, die konzeptionell-diskursiven Prozesse räumlich scharf zu begrenzen. Lagendijk (2003) sieht darin aber kein Problem für die politisch-administrativen Kreise. Dieser Umstand lasse im Gegenteil der Politik Raum, die Region nach ihren Wünschen und Vorstellungen nach außen hin zu vertreten und zu präsentieren.<sup>21</sup>

### **2.2.5 Relationale Wirtschaftsgeographie und relationale Clusterbetrachtung**

Bathelt und Glückler (2003, S. 119) gehen beim sog. *Relational Turn* in der Geographie nicht davon aus, dass nun neue, bzw. spezielle Aspekte zu Ungunsten der herkömmlichen Forschungsgegenstände betrachtet werden. Vielmehr liefert der Ansatz den Versuch, die aktuellen Forschungsströmungen der Wirtschaftsgeographie in einen gemeinsamen Rahmen zu setzen und in Zukunft eine relationale Sichtweise in der Forschung weiter zu verfolgen, die auf den Vorannahmen Kontextualität (Eingebettetsein in soziale und institutionelle Relationen), Pfadabhängigkeit und Kontingenz (d.h. offener Ausgang der Entwicklung durch Handlungsfreiheit der Akteure) beruhen. Dabei wird bei Bathelt und Glückler (2003) der Raum als Perspektive betrachtet, nicht mehr als Untersuchungscontainer oder als Behälter der ablaufenden Prozesse. Durch die „geographische Linse“ (ibid., S. 123 f.) werden die vier „Ionen“ *Organisation*, *Interaktion*, *Evolution* und *Innovation* des wirtschaftlichen Geschehens als Basis für die Analyse betrachtet. Hierbei wird also ein relationales Raumverständnis

---

21 Diese Meinung steht in einem gewissen Gegensatz zu Markusens (1999) Kritik an *fuzzy concepts*, die ja gerade konstatiert, dass die Politik klar definierte und trennscharfe Konzepte zur Umsetzung benötige.

verfolgt. Relationale Wirtschaftsgeographie meint aber noch mehr: Insgesamt betont sie die stärkere Bedeutung des Handelns und von Agenz gegenüber der Struktur; Interaktion und Prozess sind bevorzugte Beobachtungsgegenstände. Dieser Ansatz vollzieht einen Wandel im Fokus von der Makroebene hin zur Mikroebene, also zur Firma und gar dem Individuum, welche aber nicht als atomistische Einheiten, sondern als interdependente Subjekte, deren Identitäten und Möglichkeiten in Beziehung mit anderen konstituiert werden. Zentral ist auch die Untersuchung von Machtstrukturen, die die Interaktionen der Akteure beeinflussen bzw. durch die Aktionen beeinflusst werden. Ebenso reagiert die relationale Wirtschaftsgeographie auf Kritik gegen den *New Regionalism*, der die Region allein als Grundlage wirtschaftlichen Wohlstands verstanden hat, und bezieht die Interaktionen mit anderen räumlichen Maßstabsebenen mit ein. Ebenso wird neben einer räumlichen Nähe als geographischer *Embeddedness* nun auch eine relationale Nähe von Wirtschaftsakteuren im Sinne von sozialer *Embeddedness* betont. Netzwerke werden somit sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene betrachtet, wobei keine Ebene *a priori* bevorzugt wird. Im Ergebnis soll der Raum eine Perspektivfunktion bei der Untersuchung sozialer Beziehungen einnehmen, anstatt selbst Objekt der Analyse zu sein. (Boggs & Rantisi 2003)

Eine Verbindung zur Clusterpolitikforschung liefert der Ansatz einer relationalen Regionalpolitik und Clusterförderung von Bathelt und Dewald (2008). Er geht vom multidimensionalen Clusteransatz (z.B. Bathelt et al. 2004) und vom Ansatz einer relationalen Wirtschaftsgeographie aus. Wie Rehfeld (1999) betrachten Bathelt und Dewald die Verknüpfung von Clusterkonzeption und Clusterpolitik als einen integralen Bestandteil der Regionalpolitik. Allerdings beinhaltet der Ansatz sowohl das politische Handeln in lokalisierten als auch in nichtlokalisierten Kontexten (Bathelt & Dewald 2008, S.80). Der innovative Charakter ergibt sich aus einem sehr strikt relationalen Raumverständnis heraus, das nicht nur die lokale Nähe, sondern eben auch die relationale Nähe der Akteure mit berücksichtigt. Ebenso soll die Regionalpolitik die soziale und institutionelle Einbettung der Clusterakteure, die Pfadabhängigkeit der Entwicklung bei gleichzeitig weiterhin bestehendem Handlungsspielraum der Akteure (ibid. 80 f.) beachten. Ansatzpunkte der relationalen Clusterpolitik gehen von der vertikalen, horizontalen (vgl. Malmberg & Maskell 2002) und institutionellen Dimension sowie der Machtdimension und externen Dimension aus und es werden auf jeder Ebene Vorschläge für die politische Förderung als eine räumlich flexible Politik gemacht (Bathelt & Dewald 2008, S. 83 ff.). Im Ergebnis werden somit die Anforderungen an die Wirtschaftsförderung und die Einbindung in die *Multilevel-Governance* angeschnitten (ibid., S. 82). Allerdings wird dort noch nicht auf die Folgen bzw. Voraussetzungen und Zwänge der politischen und wirtschaftsförderlichen Praxis eingegangen, wodurch der Ansatz für die Untersuchung der Prozesse des Clusterpolitiktreibens im politisch-administrativen Gefüge nicht geeignet erscheint.

In dieser Arbeit wird daher zunächst von einem klassischen Ansatz der Untersuchung von Akteuren im System der *Multilevel-Governance* ausgegangen, bei der die verschiedenen Handlungs- und Maßstabsebenen *a priori* als gegeben betrachtet werden. Bei der Analyse und Interpretation der Beziehungen zwischen diesen Ebenen wird jedoch die relationale Brille aufgesetzt – insbesondere hin-

sichtlich der gegenseitigen Abhängigkeit, also der Pfadabhängigkeiten und Pfadformung sowie der Kontingenzen. Daher werden im folgenden Kapitel solche Ansätze vorgestellt, die den Prozess der Clusterpolitik in den Blick nehmen bzw. die Rolle verschiedener Akteure und deren Kontexte im Politikprozess herausstellen und mit einem organisations- bzw. politikwissenschaftlichen Ansatz verknüpft, der in der Lage ist, das Politiktreiben in einem relationalen Mehrebenensystem zu analysieren.

### **3. Von Phasen und Vernunft in die Garbage-Can: Konzeption eines neuen Untersuchungs-Frameworks für den Clusterpolitikprozess**

In diesem Kapitel werden zunächst bestehende Forschungsansätze zum Clusterpolitikprozess vorgestellt. Die dabei prominentesten Vertreter beruhen auf *Public-Choice*-Modellen bzw. auf Ansätzen, die einen linearen bzw. zyklischen Politikprozess betrachten, der klare Phasen voneinander unterscheidet. Danach werden die wesentlichsten Kritikpunkte dieser Ansätze diskutiert und hieraus ein erweitertes Modell entwickelt, das auf einem radikalen Gegenentwurf von politikwissenschaftlichen *Public-Choice*-Ansätzen beruht. Dieses Modell wird schließlich um den Aspekt der Mehrebenen-Problematik ergänzt. Dadurch können schließlich auch externe Einflüsse auf horizontaler und vertikaler Ebene der jeweiligen Akteure berücksichtigt werden. Am Ende steht ein Analyserahmen, auf dessen Grundlage die Herausbildung von Clusterpolitik und Clusterinitiativen im relationalen Mehrebenensystem analysiert und interpretiert werden kann. Im Ergebnis wird in dieser Arbeit daher das Zusammenspiel einzelner Akteure auf horizontaler und vertikaler Ebene untersucht, indem die Phasen des *Cluster-Policy-Cycle* über ein auf dem *Garbage-Can*-Ansatz beruhenden *Multiple-Streams*-Modell als gleichberechtigte, also nicht mehr in strenger zyklischer Abfolge angenommenen, Momente des Etablierungsprozesses verstanden werden.

#### **3.1 Positive Clusterpolitikforschung: Ansätze zum Clusterpolitik-Prozess**

Im nächsten Schritt stehen die politische Logik des Clusteransatzes und deren Folgen für den Prozess des Clusterpolitiktreibens im Fokus. Da die Literatur hierzu sehr begrenzt ist (vgl. Benner 2012 S. 5) werden hier die maßgeblichen politikwissenschaftlich informierten Ansätze der Clusterpolitikforschung, also die der positiven Clusterpolitikforschung, diskutiert, bei denen der Fokus klar auf den Phasen und Prozessen sowie den politischen Akteuren bei der Clusterförderung liegt. Insbesondere werden im Folgenden der *Cluster-Policy-Cycle* und das politisch-ökonomische Modell der Handlungsräume und Rationalitäten in der Clusterpolitik vorgestellt, da diese die beiden Ansätze darstellen, die sich am konsequentesten mit dem Politikprozess im Kontext der Clusterförderung innerhalb eines spezifischen politisch-administrativen Systems (also ohne eine systemvergleichende Komponente) auseinandersetzen.

##### **3.1.1 Der Cluster-Policy-Cycle**

Generell nimmt Literatur, die sich mit dem Betreiben von Clusterpolitik beschäftigt, meist Bezug auf den *Cluster-Policy-(Life-)Cycle*: Dieser beginnt bei der Identifikation von Clustern im wirtschaftlichen Gefüge und führt über die Auswahl zu fördernder Cluster über das spezifische Politik-

und Maßnahmendesign, die Umsetzung spezifischer Maßnahmen und Initiativen bis zu deren Bewertung. Raines (2000) unterscheidet hierbei insgesamt fünf Phasen des Lebenszyklus:

1. *Economic audit*: Analyse der Clusterstrukturen und Auswahl zu fördernder Cluster als Ausgangspunkt der Förderpolitik.
2. *Policy audit*: Inbezugsetzen des Clusteransatzes zu vorhandenen Politik- und Fördermaßnahmen sowie deren Strukturen.
3. *Policy Design and commitment*: Entwerfen einer clusterbezogenen Politik.
4. *Measures/implementing*: Maßnahmenentwicklung und -anwendung.
5. *Monitoring/Evaluation*: Erfolgskontrolle und Bewertung.

Benneworth und Charles (2001) fügen diesem Ansatz noch zwei wichtige Aspekte hinzu: Zum einen wird noch die Entscheidung der Öffentlichen Hand, überhaupt Clusterpolitik zu betreiben, berücksichtigt, darüber hinaus spielen unterschiedliche Grade politischer und bürokratischer Logiken eine Rolle:

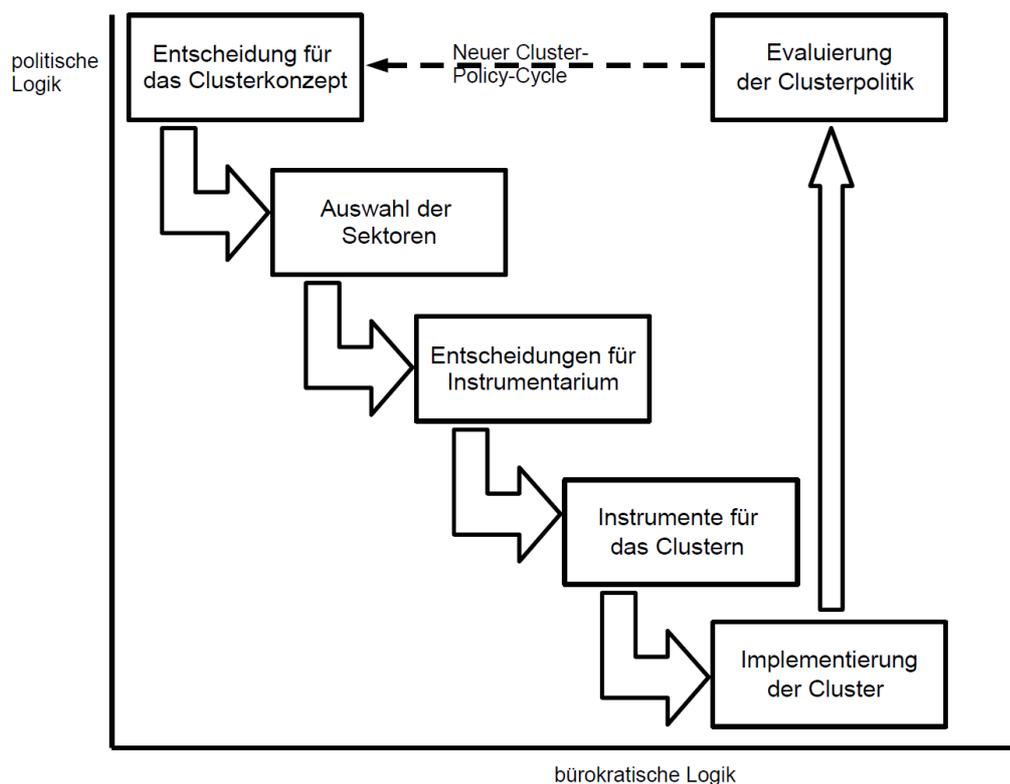


Abbildung 3: Cluster-Policy-Cycle (Quelle: verändert nach Benneworth und Charles 2001, S. 392)

Demnach nimmt im Laufe des Prozesses die Bedeutung politischer Logiken ab und entsprechend die bürokratische Logik zu. Mit der Evaluierung der Clusterförderung tritt der Zyklus dann wiederum in die politische Phase ein. Das Betreiben von Clusterpolitik wird als streng rationaler Pro-

zess betrachtet, nach dem Ziele formuliert und daraus Maßnahmen abgeleitet und umgesetzt werden (vgl. *ibid.*, S. 390).

Insgesamt bietet der *Cluster-Policy-Cycle* ein sehr hilfreiches *Framework*, das wichtige Aspekte bzw. Entscheidungen des Betriebens von Clusterpolitik verdeutlicht und visualisiert. Der in der zitierten Literatur dominierende vergleichende Ansatz unterschiedlicher Clusterpolitiken in unterschiedlichen politischen Systemen Europas macht es dennoch schwer, sich ein detailliertes Bild über die Implementation der Clusterpolitik zu machen.

### **3.1.2 Das politisch-ökonomische Modell der Handlungsräume und Rationalitäten in der Clusterpolitik nach Kiese**

Matthias Kiese geht als führender Autor zum Themenfeld Clusterpolitik im deutschsprachigen Raum ähnlich vor wie Benneworth und Charles (2001) im Kontext ihres *Cluster-Policy-Cycle*. Auch er betrachtet das Phänomen „Clusterpolitik“ mithilfe eines politikwissenschaftlichen Ansatzes bzw. auf Grundlage politikwissenschaftlicher Theorien, wie der *Public-Choice*-Theorie (bzw. der Neuen Politischen Ökonomie), der darunter zu subsumierenden Ökonomischen Theorie der Bürokratie sowie der Prinzipal-Agenten-Theorie. Auf diesem Weg sollen geographische Clustertheorien um die Funktionslogik des politisch-administrativen Systems ergänzt werden. Denn allein mit der Clustertheorie ließe sich der ungebrochene Boom der Clusterpolitik nicht erklären (Kiese 2008b, S. 132, *ders.* 2012, S. 91). Die Konzeption, Entscheidung und Umsetzung von Clusterpolitik werden unterschiedlichen Handlungsräumen mit jeweils spezifischen Rationalitäten und eigenen Formen der Nutzenmaximierung zugewiesen. Die politische und die bürokratische Logik werden bereits bei Benneworth und Charles (2001) berücksichtigt, Kiese ergänzt diese um eine weitere Rationalität: Das wissenschaftliche Clusterkonzept durchläuft demnach zunächst einen konzeptionellen Handlungsraum, in dem Maßnahmen entsprechend dem Gemeinwohlinteresse von Beratern und Wissenschaftlern auf die praktische Umsetzung hin ausgestaltet werden. Diesem Prozess liegt eine ökonomische Rationalität mit objektiven Empfehlungen für die Clusterförderung über einen langen Zeitraum zugrunde, bis die Fördermaßnahmen auch greifen können. Die Entscheidung über die Implementation der Fördermaßnahmen fällt hingegen im politischen Handlungsraum, der jedoch von einer politischen Rationalität mit dem Streben nach Maximierung des eigenen Nutzens, besonders innerhalb der recht kurzen Legislaturperioden, geprägt ist. Wenn eine Entscheidung über Clusterförderung getroffen wurde, findet die Umsetzung im Rahmen von Clusterinitiativen wiederum in einem weiteren Handlungsraum statt, nämlich im praktischen. Dieser ist insbesondere von einer bürokratischen Rationalität und persönlichem Erfahrungswissen der Akteure beeinflusst. Hier handeln öffentliche Wirtschaftsförderungsstellen oder Einrichtungen in öffentlich-privater Partnerschaft oder aber auch rein private Agenturen. Deren Ziel ist aber nicht primär die am Gemeinwohl orientierte Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags der Politik, sondern die Bewahrung oder der Ausbau der eigenen Kompetenzen und des eigenen Einflusses. Insbesondere sind hier „Machtkämpfe zwischen und innerhalb bürokratischer Organisationen um sich überlappende Kompetenzen zu erwar-

ten, ebenso eine über das gesellschaftliche Wohlfahrtsoptimum hinausgehende Versorgung mit öffentlichen Gütern“ sowie ein Beharren auf bewährten Lösungen. (ibid., S. 134)

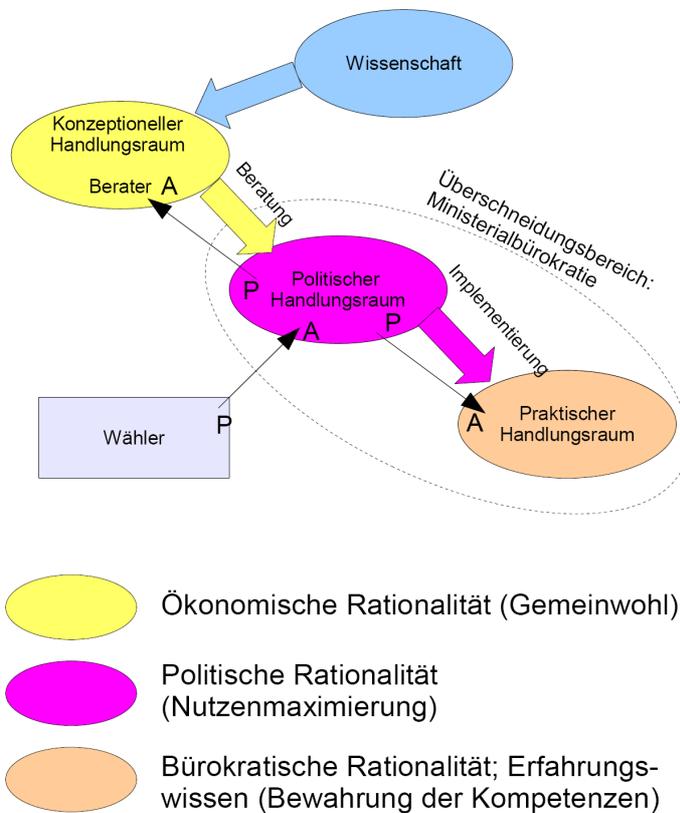


Abbildung 4: Politisch-ökonomisches Modell der Handlungsräume und Rationalitäten in der Clusterpolitik (Quelle: nach Kiese 2008b)

Die drei verschiedenen Handlungsräume sind entsprechend dem Ansatz der Institutionellen Ökonomie über Prinzipal-Agenten-Beziehungen miteinander verbunden, wobei der Prinzipal den Agenten mit einer Aufgabe betraut, der Agent jedoch gegenüber dem Prinzipal einen Wissens- und Informationsvorsprung besitzt. Und zwar ist der politische Handlungsraum der Prinzipal gegenüber dem konzeptionellen und dem praktischen Handlungsraum, die wiederum die Agenten darstellen. Im Verhältnis zum Wähler ist der politische Handlungsraum allerdings Agent und der Wähler der Prinzipal (P und A in Abb. 4). Aufgrund des Informations- und Wissensvorsprungs des Agenten sind dessen Handlungen durch den jeweiligen Prinzipal allerdings nur unvollständig kontrollierbar, was wiederum opportunistischem Verhalten, wie zuvor beschrieben, Vorschub leistet. (vgl. ibid., S. 134)

Dieses Modell überprüft Kiese (2008b, 2012) empirisch an einer Vielzahl von Clusterinitiativen, die von der Landesebene bis hinunter zur kommunalen Ebene reichen. Das Modell wird grundsätzlich bestätigt, aber es werden auch Modifikationen vorgenommen: Die schematische Unterteilung von drei Rationalitäten müsse relativiert werden, da im Rahmen der empirischen Untersuchung eine Vermischung erkennbar sei, weil Konzeptentwicklung auf Landesebene durch Ministerialbürokrati-

en und insbesondere auf den unteren Ebenen durch politisch-administrativ gesteuerte Berater erfolge. Somit dominiere in der Praxis sehr stark der bürokratische Handlungsraum und nicht die ökonomische Rationalität. Hierdurch bestehe die Gefahr, dass sich die Initiativen eigenständig neue Aufgaben suchten (ibid., S. 140 f.).

## 3.2 Defizite der Ansätze

Der *Cluster-Policy-Cycle* und der *Public-Choice-Ansatz* des Clusterpolitiktreibens weisen zwei zentrale Defizite auf: Entweder stellen sie die Implementation der Clusterpolitik als einen Prozess des rational-planvollen Handelns dar, auch wenn sie den verschiedenen Phasen des Prozesses unterschiedliche Grundrationalitäten zugrunde legen. Oder es werden die am Prozess beteiligten unterschiedlichen administrativen und politischen Handlungsebenen innerhalb der jeweiligen Rationalitäten gar nicht, oder nur unzureichend in den Blick genommen. An dieser Stelle werden weitere Forschungsarbeiten zur Clusterpolitik näher diskutiert, welche das Defizit der vernachlässigte Mehrebenenperspektive mitberücksichtigen.

### **3.2.1 Defizite von Rational- und Public-Choice-Ansätzen sowie der Phasenmodelle**

*Rational-Choice-Ansätze* allgemein, bzw. der *Public-Choice-Ansatz* im Speziellen<sup>22</sup>, haben sich in den Politikwissenschaften zu einer dominierenden theoretischen Perspektive entwickelt (vgl. z.B. Holtkamp 2012, S. 25). Dennoch sind sie aufgrund ihrer sehr restriktiven Voraussetzungen (s. z.B. Green & Shapiro 1994, Kapitel 2) eher schlecht dazu geeignet, den Politikprozess adäquat zu beschreiben und zu verstehen, da sie die Realität nur sehr schlecht repräsentieren. Insbesondere das Eigennutz-Postulat ist ein zentrales Problem, das nur schwer der empirischen Überprüfung standhält (vgl. Quiggin 1987, S. 20). Die strikten Vorannahmen mögen dafür hilfreich sein, komplexe Akteurskonstellationen übersichtlich darzustellen und somit relativ einfache Erklärungen zu liefern (Holtkamp 2012, S. 26). Die Position, dass einfache Erklärungen und sparsame Modelle komplexen Modellen vorzuziehen seien (ibid.) ist zwar hinsichtlich der Notwendigkeit händelbarer Forschungsprogramme nachvollziehbar, schränkt aber erheblich den Erkenntnisgewinn und die Plausibilität der getroffenen Aussagen ein. Denn es gibt eine Vielzahl von Gründen, die dafür sprechen, dass Organisationen keine komplett rationalen Instrumente darstellen, die die Ziele der Politik verfolgen (vgl. Zey 1998, S. 107 ff.). Einen Großteil ihres unbestrittenen Charmes ziehen *Rational-* und *Public-Choice-Ansätze* jedoch aus ihrem Anspruch auf Universalität und Erklärung und somit auch auf die Möglichkeit, Voraussagen zu treffen (vgl. Green & Shapiro 1994, S. 23 ff.). Kiese (2012, S. 25) verfolgt somit auch das Ziel, „Clusterpolitik [...] vor dem Hintergrund unterschiedlicher struktureller und institutioneller Rahmenbedingungen und darin eingebetteter politisch-ökonomischer Prozesse zu beschreiben und zu erklären [...]“. Jedoch unternimmt er damit den zweiten Schritt vor dem ersten. Da die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Prozess in der Clusterpolitik

---

<sup>22</sup> Obwohl die Neue Politische Ökonomie bzw. der *Public-Choice-Ansatz* kollektive Entscheidungen betrachtet (Kirsch 1997, S. 9), so ist sie doch in ihrem Ansatz individualistisch wie der ursprüngliche *Rational-Choice-Ansatz* (vgl. ibid., S. 5).

noch sehr beschränkt sind (vgl. *ibid.* S. 24), sollte vor der Erklärung erst einmal das Verstehen stehen. Ein restriktives Erklärungsmodell, wie der *Public-Choice*-Ansatz engt nicht nur den explorativen Blick bei der Untersuchung ein, sondern verschließt auch den Blick für alternative Deutungen. Dies gilt zwar grundsätzlich für alle empirischen Analysen mit deduktiven Zügen, jedoch sollten in diesen Fällen, in denen man empirisches Neuland begeht, Theorien und Modelle mit möglichst wenigen Vorannahmen gewählt werden.

Generell tragen auch die Ansätze des *Policy-Cycle* deutlich rationalistische Züge, denn, obwohl die Schöpfer des *Policy-Cycle* betonen, dass politische und subjektive Einflüsse innerhalb des Prozesses eine Rolle spielen, liegt der Schwerpunkt auf einem Prozessverständnis, in dem die Rationalität durch die Idealisierung der sequenziellen Folge der einzelnen Schritte tief eingebettet ist (Everett 2003, S. 67; allgemein zu Phasenmodellen zum Politikprozess vgl. Jann & Wegrich 2003). Hieraus resultiert eine deutliche Realitätsferne des Modells. Im Ergebnis kann an politikwissenschaftlichen Phasenmodellen deutliche Kritik geübt werden, die sich auch direkt auf den *Cluster-Policy-Cycle* übertragen lässt:

„Consequently, the ‘stagist’ version of the policy process has been criticized for providing an inaccurate account of how policies are ‘made’, because it depicts policy making as a linear process, with a clear beginning, middle and end. This sequential model, its critics argue, not only grossly oversimplifies the manner in which policies are apparently initiated, developed and implemented, but also fails, crucially, to explain *how* issues emerge, *why* some enter the political system (but not others), *how* they are ‘processed’ inside the ‘black box’ of the political system (and *who* is involved, and in *which* role or capacity), and *why* the policies (the outputs) subsequently encounter various difficulties, or enjoy varying degrees of success.“ (Dorey 2005, S. 5, Hervorhebungen im Original)

Selbst Kieses (2008b, 2012) Modell, obwohl kein *Policy-Cycle*, unterstellt unterschwellig – vergleichbar mit den Phasenmodellen des Politiktreibens – einen gewissen linearen Ablauf im Politikbetrieb, der zudem noch in eine Richtung verläuft, nämlich von der ökonomischen über die politische hin zur bürokratischen Rationalität. Darüber hinaus begründet Kiese (2012, S. 91) seine Wahl des *Public-Choice*-Ansatzes mit der Notwendigkeit, die Funktionslogik des politisch-administrativen Systems als unabhängige Variable einzubeziehen. Jedoch ist es nicht ersichtlich, wieso diese Handlungsräume als unabhängig angesehen werden sollten.

### **3.2.2 Defizite durch Vernachlässigung der Mehrebenen-Problematik**

Als weiteren Kritikpunkt an den *Cluster-Policy-Cycle*-Modellen und *Public-Choice*-Modell der Handlungsräume und Rationalitäten in der Clusterpolitik ist anzuführen, dass weder die im (Cluster-)Politikprozess involvierten verschiedenen Maßstabs- und Handlungsebenen adäquat in den Blick genommen werden, noch ihr interdependentes Zusammenspiel untersucht wird. Die unterschiedlichen Raumeinheiten spielen bei der Untersuchung Kieses (2008b, 2012) zwar eine relativ bedeutende Rolle, sie dienen jedoch im Ergebnis nur zur Überprüfung des Modells auf unterschiedlichen Governance-Ebenen. Interaktionen der verschiedenen Ebenen werden zwar beobachtet und beschrieben (z.B. Kiese 2012, S. 327 f.), jedoch geht das Untersuchungsdesign nur unzureichend

auf die Mechanismen und Medien des Austauschs ein. Von der Begrifflichkeit der „Handlungsräume“ darf zudem auch nicht auf einen räumlichen Fokus des Ansatzes geschlossen werden, denn dieser ist, wie der größte Teil der Literatur zur Clusterpolitik auch, eher unräumlich und ohne Bezug zur Mehrebenen-Problematik. Somit verliert der Geograph Kiese bei seiner „Integration“ politikwissenschaftlicher Theorien den räumlichen Bezug aus dem Blick. Dies ist der Fall, obwohl Kiese (2008c, S. 66) selbst unterstreicht, dass insbesondere im föderalen Gefüge Deutschlands Clusterpolitik eine Steuerungsaufgabe unterschiedlicher Maßstabsebenen darstellt und dass sich clusterpolitische Aktivitäten mit „von oben nach unten zunehmender Vielfalt von der Europäischen Union über die Bundesregierung bis hin zu den vielfältigen Programmen und Initiativen von Bundesländern, Regionen und Kommunen“ finden lassen, wobei zwischen den Ebenen eine Vielzahl von vertikalen Verflechtungen bestehen (vgl. auch dens. 2012, S. 123). Genau diese Verflechtungen selbst und die daraus resultierenden Zusammenhänge nimmt Kiese mit seinem politisch-ökonomischen Modell der Clusterpolitik allerdings nicht mit in den Blick.

Bereits Raines (2001a, S. 4) betont, dass keine einheitliche Maßstabsebene existiert, die sich *per se* mit Clusterförderung auseinanderzusetzen hat; Aktivitäten im Bereich der Clusterpolitik können demnach auf mehreren Maßstabsebenen sinnvoll sein. Dies wiederum kann, so Raines (ibid.), durch paralleles Tun der Akteure auf unterschiedlichen vertikalen Ebenen und in verschiedenen Gebietskörperschaften auf horizontaler Ebene zu Spannungen und Behinderungen im Clusterförderungsprozess führen. Doch auch Raines' (2001a) Untersuchung bleibt hier insgesamt recht grob, indem er Clusterpolitiken europäischer Länder miteinander vergleicht. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Clusterförderung mehr aus Traditionen der räumlichen Strukturpolitik als aus Traditionen der Industriepolitik erwachsen ist und dass man sinnvolle Wege gefunden hat, die Spannungen zu lösen. Es ist aber nicht Ziel seiner Arbeit, einen detaillierten Einblick in die Interdependenzen der verschiedenen Akteure zu gewinnen.

*Multi-Level-Governance* im Kontext der Clusterförderung beschränkt sich bei Boras und Tsagadis (2008) nicht nur auf das Verhältnis der öffentlichen Akteure untereinander. Vielmehr wird auch deren Einfluss auf die Unternehmen im Cluster und die Lernfähigkeit der Clusterpolitik untersucht. Politik und Förderung werden als integrale Teile im täglichen Leben von Clustern gesehen (ibid. S. 1). Es wird die Förderung von insgesamt 12 Clustern in sechs EU-Staaten untersucht, doch bleiben die Erkenntnisse hinsichtlich der *Multi-Level-Governance* recht vage. Dies wird dadurch verstärkt, dass für die Untersuchung des Zusammenspiels der verschiedenen Ebenen maßgeblich auf Sekundärquellen zurückgegriffen wird (ibid., S. 32) und sich die Studie somit eher allgemein auf die jeweiligen politisch-administrativen Systeme und deren Beschäftigung mit der Clusterthematik (z.B. einzelne Förderprogramme; für Deutschland bzw. NRW und Sachsen, vgl. S. 49 ff.) bezieht. So werden für Deutschland das föderale System und die Besonderheiten der Wiedervereinigung erläutert und im Kontext Nordrhein-Westfalens auch die Grundzüge und Geschichte der regionalisierten Strukturpolitik skizziert. Ebenso werden die clusterspezifischen Förderprogramme grob umrissen.

(ibid., S. 59 ff.) Die tatsächlichen Interaktionen und Interdependenzen, die sich gerade zwischen den Ebenen ergeben, werden aber nicht beleuchtet.

Sternberg et al. (2010) nehmen in ihrer vergleichenden Untersuchung von Clusterpolitiken in den USA und in Deutschland ebenfalls eine *Multi-Level-Governance*-Perspektive ein. Über die Anwendung des *varieties-of-capitalism*-Ansatzes und die Einteilung der Wirtschaftsräume in liberale bzw. koordinierte Marktwirtschaften gehen sie der Frage nach, wie und warum sich Clusterpolitiken in den unterschiedlichen Regionen bzw. den unterschiedlichen Ländern unterschiedlich entwickeln. Insbesondere die institutionelle Trägheit der jeweiligen Systeme und der Einfluss der institutionellen Kontexte auf die Ausgestaltung der Clusterpolitiken werden über diesen Ansatz deutlich herausgearbeitet. So zeigen sie, dass in den USA Clusterinitiativen meist über die Wirtschaftsakteure initiiert wurden, während in Deutschland der staatliche Einfluss – und das über die Maßstabebenen hinweg – ein deutlich höheres Gewicht hat. Dies gibt den deutschen Clusterinitiativen auch wiederum eine höhere strategische Kohärenz, d.h. die Ansätze sind durch die *Top-down*-Ausrichtung stärker aufeinander abgestimmt. Obwohl beides föderale Systeme sind, kommt in Deutschland dem Bund eine untergeordnete Rolle in der Clusterpolitik zu, Wettbewerbe werden als Anreizmittel eingesetzt, während der nationalstaatlichen Ebene in den USA stärker die Rolle des Fördermittelgebers zukommt. Insgesamt wird in den USA der Clusteransatz stärker als analytisches Instrumentarium eingesetzt, während in Deutschland die Cluster in einem politischen Aushandlungsprozess ermittelt werden und weniger in einem wissenschaftlichen Analyseprozess, nicht zuletzt deshalb, weil paritätische Aspekte – insbesondere räumliche Gleichbehandlung – hier von besonderer Wichtigkeit sind. (Sternberg et al. 2010, S. 1063, 1073 u. 1075 ff.)

Insofern liefert diese Untersuchung auch für das Verständnis deutscher Clusterpolitik wichtige Einsichten. Wie der politische Aushandlungsprozess *en detail* abläuft und was ihn tatsächlich ausmacht, kann jedoch nur eine tiefere Analyse eines Untersuchungsraums leisten. Hierzu soll diese Arbeit einen weiteren Beitrag leisten und dabei noch mehr auf die Interdependenzen zwischen den Akteuren und Maßstabebenen eingehen.

### 3.3 Garbage-Can- und Multiple-Streams-Ansätze

Nachfolgend wird mit dem *Garbage-Can*-Ansatz zunächst ein allgemeiner organisations- bzw. politikwissenschaftlicher Ansatz diskutiert, der die oben skizzierten zentralen Kritikpunkte der *Rational-Choice*- und der Phasenmodelle des Politiktreibens in Abschnitt 3.2.1 aufgreift. Nimmt man die Kritik ernst, so erscheint es angebracht, sich komplett von linearen oder zyklischen Modellen bzw. *Rational-Choice*-Modellen zu verabschieden, da diese nicht in der Lage sind, das komplexe System politischen Handelns adäquat abzubilden. Aus diesem Grund wird mit dem *Garbage-Can*-Ansatz ein radikaler Gegenentwurf herangezogen, dessen Ziel es ist, den Politikprozess zunächst als ungeordnet und chaotisch zu betrachten und der die Annahme eines rational-planvollen und linearen Entscheidungsfindungsprozesses radikal ablehnt. Da diese Arbeit qualitativ und somit zu einem hohen

Grad auch explorativ ausgerichtet ist, bedarf es darüber hinaus eines Ansatzes, der in der Lage ist, die wissenschaftliche Beobachtung anhand eines Modells – und keiner in sich geschlossenen Theorie mit vielen, oft unrealistischen, Grundannahmen und festen Mechanismen eines Kausalsystems – zu strukturieren. Auch dies leistet der Ansatz, denn in der Öffnung des Ansatzes und in der Aufgabe zu enger Vorannahmen liegt sogar ein zentrales Ziel des *Garbage-Can*-Modells, wie Johan P. Olsen als einer der Schöpfer des Ansatzes selbst herausstellt:

„[...] the rational model [on decision making] has very strong assumptions about the ability to make calculations and even more so to implement them. What we [...] really did was to open up, to relax many of the standard assumptions in the traditional literature on decision making.“ (Johan P. Olsen, interviewt von Erhard Friedberg vom 13.10.2007, abrufbar unter [www.youtube.com/watch?v=raTM7OSSQ8k](http://www.youtube.com/watch?v=raTM7OSSQ8k), 1:05 bis 1:25)

Dennoch ermöglicht der Ansatz eine konzeptionelle Ordnung der Prozesse, so dass die wissenschaftliche Beobachtung trotz der Unterstellung von Ungeordnetheit und Chaos bei den politischen Prozessen strukturiert möglich ist. Im Rahmen des *Multiple-Streams*-Ansatzes, der eine Weiterentwicklung dieses radikalen Ansatzes darstellt, wird der Prozess schließlich wieder stärker strukturiert, aber wiederum ohne enge Grundannahmen zu postulieren.

Schließlich werden im Folgenden Defizite und Erweiterungsvorschläge erörtert und ein Ansatz vorgestellt, der insbesondere die fehlende Mehrebenenperspektive im politisch-administrativen System im Blick hat. Zudem werden Beispiele dargestellt, bei dem ein erweiterter *Multiple-Streams*-Ansatz und der ursprüngliche *Garbage-Can*-Gedanke im Kontext der Clusterpolitik bzw. der Regionalisierung aufgegriffen werden.

#### **3.3.1 Der ursprüngliche Garbage-Can-Ansatz**

Der *Garbage-Can-Ansatz*<sup>23</sup> beruht maßgeblich auf der Annahme „*organisierter Anarchie*“, die ihrerseits über drei Haupteigenschaften charakterisiert wird:

1. *fließende Partizipation*: Akteure sind relativ mobil, kommen und gehen, nicht immer sind im gesamten Prozess der Entscheidungsfindung dieselben Akteure zur gleichen Zeit vertreten. Dies erschwert Kontinuität.
2. *unklare Präferenzen*: Die politischen Entscheidungen werden im Ansatz größtenteils auf zeitliche Zwänge zurückgeführt, ohne dass die Akteure bzw. die Politik zuvor präzise Präferenzen formuliert hatten. Das Konzept bezieht sich auf die Ambiguität, also die Nichteindeutigkeit hinsichtlich von Problemen und Zielen.
3. *unklare Technologien*: Der genaue Prozess, wie Inputs zu politischen Produkten werden, ist unklar, nicht zuletzt aufgrund unklarer Aufgabenbereiche und Auseinandersetzungen um Zuständig-

---

<sup>23</sup> Cohen et al. (1972) entwickeln in ihrem Aufsatz „*A garbage can model of organizational choice*“ sowohl eine verbale Theorie als auch ein darauf beruhendes Computermodell. Die folgenden Ausführungen beruhen ausschließlich auf der verbalen Theorie.

keiten zwischen einzelnen Stellen. Den beteiligten Akteuren – auch Angehörigen der betreffenden Organisationen – sind die tatsächlichen Regeln, Strukturen und Prozesse, die zur Entscheidungsfindung beitragen, nicht bekannt.

Aus der Kombination dieser Eigenschaften erscheint es unmöglich, aufgrund rationaler Entscheidungen die Alternativen auszuwählen, die den größten Nutzen (für wen auch immer) nach sich ziehen. Die allgemeine Entscheidung bzw. Entscheidung für eine Politikmaßnahme wird somit weniger als ein Mittel der Problemlösung verstanden, vielmehr als ein Versuch der Sinnschaffung in einer nur teilweise begreiflichen Welt. Die primäre Sorge der Politiker und Bürokraten ist nicht das Managen von Aufgaben, sondern das Management von Zeit. (Cohen et al. 1972, S. 1; Zahariadis 2007, S. 67 f., Lipson 2007, 81 f.)

Der *Garbage-Can-Ansatz* ist ein radikaler Ansatz, bei dem die kausalen Verknüpfungen zwischen Problemen und Lösungen aufgehoben sind und sich nur zufällig im Sinne zeitlicher Koinzidenz treffen (Immergut 1998, S. 15). Grundgedanke der „*organisatorischen Anarchie*“ ist somit, dass Organisationen nicht als Computer verstanden werden, die Optimierungsprobleme lösen können oder wollen: Im *Garbage-Can-Ansatz* werden sowohl zahlreiche Probleme als auch verschiedene Lösungsmöglichkeiten, die aber größtenteils voneinander unabhängig sind, wie in einen Abfallbehälter (die Organisation) hinein geworfen. Der resultierende Mix und die Gleichzeitigkeit des Auftretens von Problemen und Lösungen bedingt schließlich das Politikergebnis. (Cohen et al. 1972, S. 1-3; March & Olsen 1984, S. 746; Zahariadis 2007, S. 66) Oder metaphorisch betrachtet: Die Mischung bzw. Zusammensetzung des Mülls in einer Mülltonne hängt davon ab, welche Tonnen zur Verfügung stehen, welche Zweckbestimmung ihnen zugewiesen ist, welcher Müll überhaupt produziert wird und in welcher Geschwindigkeit die Tonnen von der Müllabfuhr wieder geleert werden (Cohen et al. 1972, S. 2, Lipson 2007, S. 82).

Lösungen sind demnach keine Reaktionen auf gegebene Probleme, sondern die Organisation arbeitet unabhängig von Problemen an Lösungen und die Lösungen suchen sich ihre Probleme. Insgesamt betrachten Cohen et al. (1972, S. 3) vier unabhängige Ströme: Neben den *Problemen* und *Lösungen* sind dies die Teilnehmer der Organisation (*participants* mit einem beschränkten Zeitbudget) und den *choice opportunities* (regelmäßig auftretende Gelegenheiten unterschiedlicher Art, zu denen eine Organisation ein Verhalten, eine Entscheidung produziert). Eine Entscheidung der Organisation ist somit als Ergebnis aller dieser vier unabhängig voneinander arbeitenden Ströme zu verstehen. Die „*organisatorische Anarchie*“ bedeutet jedoch nicht, dass rationale Erwägungen in diesem Ansatz komplett negiert werden.

### **3.3.2 Der Multiple-Streams-Ansatz als Weiterentwicklung**

Der *Multiple-Streams-Ansatz* (MS-Ansatz) nach Kingdon (1984) erweitert den Grundgedanken der *Garbage-Can* und wurde insbesondere entwickelt, um die Agendasetzung und Entscheidungsfindung in der Politik zu erklären. Die Frage steht im Vordergrund, warum welches Thema überhaupt

auf die Agenda des politischen Geschäftes gelangt. (Zahariadis 2007, S. 65) Des Weiteren ist dieser Ansatz in der Lage, die Prozesse in der *Garbage-Can* über einen stärker institutionalistischen Ansatz besser zu strukturieren, denn sein Ansatz betont die Organisation stärker als die Anarchie (Kingdon 1984, S. 92). Fragen nach der Rationierung von Aufmerksamkeit, der Suche nach Alternativen und der Beeinflussung der konkreten Auswahl werden beim MS-Ansatz über die Annahme einer zeitlichen Ordnung (d.h. die Annahme spezifischer Alternativen hängt davon ab, wann die Politik betrieben wird) und über den Vorschlag einer Theorie politischer Manipulation beantwortet. (Zahariadis 2007, S. 65)

In gewisser Weise teilt auch der MS-Ansatz die Grundannahme von Chaos-Theorien, indem er in besonderem Maße sensibel ist für Komplexität, wobei dem Zufall ein gewisser Stellenwert eingeräumt wird und Systeme als sich konstant entwickelnd und nicht auf Ausbildung eines Gleichgewichtes ausgerichtet angesehen werden. Eine entscheidende Stellung im MS-Ansatz nimmt auch bei diesem Ansatz die *Ambiguität* ein, die den Zustand beschreibt, dass bezüglich eines Phänomens oder Problems verschiedene Auffassungen existieren bzw. es verschiedene Arten zu denken gibt. Diese Denkweisen können nicht abgeglichen werden, wodurch Unklarheit, Verwirrung und Stress entstehen. Ein Mehr an Informationen kann somit das Problem der Ambiguität nicht lösen. Aus diesem Grund wird von Kingdon (1984) das *Garbage-Can*-Modell als Grundlage für den MS-Ansatz herangezogen. Keine Person ist in der Lage, den Prozess der Auswahl und wechselnder Teilnahmen, Möglichkeiten und Aufmerksamkeiten zu kontrollieren. Hierdurch erhält der Politikprozess schließlich hoch dynamische und interaktive Qualitäten. (Zahariadis 2007, S. 66 ff.)

Die Organisationen (oder organisatorischen Anarchien), in denen Ambiguität ungezügelt vorherrscht, werden über Haupteigenschaften charakterisiert, die mit dem originalen *Garbage-Can*-Ansatz vergleichbar sind. Der MS-Ansatz wird schließlich von drei Grundannahmen geleitet (ibid., S. 68 f.):

1. Während die individuelle Aufmerksamkeit und das individuelle Prozessieren seriell sind, sind die systemische Aufmerksamkeit und das systemische Prozessieren parallel: Dadurch wird einerseits die Anzahl an Angelegenheiten, mit denen sich ein Politiker oder Bürokrat mehr oder weniger gleichzeitig auseinandersetzen kann, stark beschränkt. Über die Arbeitsteilung in Organisationen lassen sich jedoch mehrere Angelegenheiten gleichzeitig bearbeiten.
2. Politiktreibende operieren unter signifikanten zeitlichen Zwängen: Sie haben in den meisten Fällen keine Zeit, Entscheidungen auf Grundlage einer Abwägung unterschiedlichster Interessen und Aspekte zu treffen oder komplett neue Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln. Oft muss schnell auf äußere Gegebenheiten reagiert werden. Die zeitlichen Zwänge limitieren somit Umfang und Anzahl der Alternativen, denen man sich zuwenden kann.

3. Die **Ströme**, die durch das System fließen, sind unabhängig voneinander. Wenn Organisationen Aufgaben parallel erledigen können, dann kann jedem Element oder Strom eine Eigendynamik und Eigenlogik zugesprochen werden:

- Der **Problem-Stream** beinhaltet die Sorgen, die Individuen innerhalb und außerhalb des Politiksystems haben.
- Der **Policy-Stream** umfasst Politikinhalte und Lösungen und enthält somit die Produkte von Politikern, Bürokraten und Experten, die in engeren Politikkreisen oder durch die Wissenschaft entwickelt worden sind (oft bereits zu einer Zeit, wo die Antworten selbst noch nicht dringend benötigt wurden).
- Der **Politics-Stream** bezieht sich auf breitere politische Diskurse, in denen die konkreten Politikmaßnahmen betrieben werden und beinhaltet die Parteien, eine gewisse politische Stimmung oder vorherrschende Meinungen zu einem Thema.

Politische Entscheidungen werden dann getroffen, wenn die drei Politikströme zu einem kritischen Zeitpunkt gekoppelt werden oder sich zufällig treffen. Dieser Zeitpunkt wird als *Policy-Window* bezeichnet. Diese Fenster werden durch maßgebliche Probleme oder Ereignisse (z.B. Katastrophen) im *Politics-Stream* geöffnet, sie bleiben aber nur kurz geöffnet. In dieser Zeit muss die Koppelung der drei Ströme vonstatten gehen.

Darüber hinaus existieren im MS-Ansatz aber auch Individuen oder körperschaftliche Akteure, die aktiv die Koppelung der drei Ströme vornehmen. Dabei manipulieren sie die *unklaren Präferenzen* und die *unklare Technologie* des Politiksystems und sind damit mehr als reine Interessenvertreter. Sie sind dabei nicht immer erfolgreich, aber umso erfolgreicher, je besser ihr Zugang zu den Entscheidungsträgern ist und je höher ihre eigenen Ressourcen sind. Eine wichtige Aufgabe dieser sog. **Policy Entrepreneurs** ist, die Aufmerksamkeit der Politiktreibenden auf sich zu lenken und sie in ihrem Sinne zu beeinflussen. (ibid., S. 73 f.)

Da die *Aufmerksamkeit* ein so rares Gut ist, muss sie rationiert werden. Dies geschieht über die *institutionelle Struktur* (z.B. über sektorale bzw. funktionale Organisation), über sich öffnende *Policy-Windows* (Möglichkeiten rationieren die Aufmerksamkeit) und über *Symbole* mit emotionaler und kognitiver Funktion. Die Aufmerksamkeit, die einer Angelegenheit geschenkt wird, ist damit eine Funktion aus Möglichkeiten, Neigung, formaler Stellung in einer Organisation und der Anzahl an Angelegenheiten, die um die Aufmerksamkeit der Politiktreibenden buhlen (ibid., S. 75 f.). Die Suche nach möglichen Lösungen und ihre Verfügbarkeit wird wiederum stark von der Struktur der Politiknetzwerke beeinflusst, in denen diese Suche stattfindet, während die Auswahl stark von der Manipulationsstrategie der *Policy Entrepreneurs* abhängt (ibid., S. 76 ff.).

Im Ergebnis modifizierte Kingdon den ursprünglichen *Garbage-Can-Ansatz* also in drei Punkten (Lipson 2007, S. 83 f.):

1. Er reduzierte die Ströme von zuvor vier auf nunmehr drei.
2. Er fügte das Konzept der *Policy Windows* und *Policy Entrepreneurs* hinzu.
3. Durch die Umformulierung des Lösungs-, also *Policy-Streams*, wird dem Konzept eine evolutionäre Komponente hinzugefügt: Aus einer Art Ursuppe heraus mutieren und rekombinieren sich bereits vorhandene Politikansätze zu neuen Strategien, komplett neue Politiken bilden eher die Ausnahme. Politiktreibende wählen aus der Ursuppe Alternativen nach Kriterien der technischen Umsetzbarkeit, der Kompatibilität mit den politischen Überzeugungen und der politischen Durchsetzbarkeit aus.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Ambiguität alles umfasst und zentral für das Betreiben von Politik ist. Manipulation beinhaltet dabei das Bemühen, die Ambiguität zu kontrollieren. Es ist eine politische Auseinandersetzung, um Gewinner und Verlierer zu produzieren, um Bedeutung und Identität bereitzustellen und den Eigeninteressen nachzugehen. Somit unterscheidet sich der MS-Ansatz mit seiner Grundlogik der politischen Manipulation maßgeblich von *Rational-Choice*-Ansätzen. Im Unterschied zu *Public-Choice*-Ansätzen möchte der MS-Ansatz rationales Verhalten aufdecken und unterstellt es nicht *a priori*. (ibid., S. 69 f.)

### 3.3.3 Defizite des Multiple-Streams-Ansatzes

Mucciaroni (1992, S. 482) lobt grundsätzlich die Vorzüge von Kingdons (1984) Ansatz, kritisiert aber, dass seine Konzeption der Ströme zu unbestimmt sei, um Erklärungen zu liefern beziehungsweise gewisse Vorhersagen treffen zu können, warum manche Probleme seitens der Politik aufgegriffen werden, andere jedoch nicht. Insgesamt wird diese Unbestimmtheit auf drei Ursachen zurückgeführt:

1. Die Spezifikationen des Modells sind grundsätzlich auf einem zu hohen Generalisierungsniveau.
2. Das Modell setzt einen zu starken Fokus auf eine situationsbezogene oder zeitliche Ebene der Analyse und lässt dadurch strukturelle Faktoren außen vor.
3. Es betont die Unabhängigkeit der drei Politikströme in zu starker Weise, anstatt vorhandenen Verknüpfungen auf den Grund zu gehen.

Im Ergebnis spricht sich Mucciaroni (ibid.) für eine Erweiterung des Ansatzes aus, die dessen Stärken beibehält. Ziel ist dabei explizit kein deterministisch-mechanisches Vorhersagemodell harter Regelmäßigkeiten. Vielmehr soll der Charakter als generelles *Framework* beibehalten werden, das als Ausgangspunkt für weitere Erweiterungsmöglichkeiten dient, die es erlauben, im Vorfeld Aussagen darüber zu treffen, welche politischen und institutionellen Bedingungen erforderlich sind, um gewisse Probleme und Lösungen auf die politische Agenda zu setzen. Zudem soll ein zusätzlicher Fokus auf strukturelle Faktoren gelegt werden, d.h. es ist zu klären, welche organisatorischen Struk-

turen und Entscheidungsprozesse von verschiedensten Institutionen Probleme und Lösungen auf ihrem Weg auf die politische Agenda formen, hemmen oder fördern. (ibid.) Denn Institutionen bilden eine Topographie, das Ufer und das Bett, die das Verhalten der Akteure kanalisieren und formen, sie sind eher konstant bzw. entwickeln sich wenn nur langsam fort (ibid., S. 465 f.). Im Ergebnis bedeutet dies auch, dass der Einfluss vergangener Bedingungen und historischer Muster bei der Erklärung von Politikprozessen stärker herangezogen werden muss (ibid., S. 482). Es ist weniger der Zeitpunkt entscheidend, an dem ein Strom „heiß“ und damit wirkmächtig wird, sondern mehr, wie diese Ströme aus vorherigen Bedingungen, Entscheidungen und Ereignissen hervorgehen und sich weiterentwickeln (ibid., S. 471). Und schließlich bedarf es einer Umformulierung des Modells, damit die empirisch immer wieder beobachtete Bedeutung der Verknüpfungen und gegenseitigen Abhängigkeiten der Ströme herausgestellt wird, anstelle einer zu einseitigen Betonung der Unabhängigkeiten. Hierüber und über eine Trassierung der Ströme erscheint das *Agenda-Setting* nicht mehr unbestimmt und zufällig, sondern zielgerichteter und strategischer. Aus dieser Perspektive heraus geschieht die Kopplung von Problemen, Lösungen und politischen Bedingungen eher im Rahmen eines kontinuierlichen Prozesses anstatt zu einem finalen Zeitpunkt (ibid., S. 474).

### 3.3.4 Das Modell der Politikströme nach Exworthy & Powell (2004)

Mark Exworthy und Martin Powell (2004) beschäftigen sich mit der Frage, in wie weit die Ansätze der Politikimplementierungs- und *Agenda-Setting*-Forschung in Zeiten des „verstopften Staates“ (*congested state*), der zunehmend „boshafte Probleme“ (*wicked problems*) zu lösen hat, die eigentlich kaum einer Lösung zuzuführen sind, noch Gültigkeit besitzen. Hierbei sind die verschiedensten Regelungs- und Governanceformen auf unterschiedlichen Politikebenen zu betrachten, die oftmals in diversen Netzwerkstrukturen miteinander verbunden sind (vgl. ibid., S. 264). Die Autoren bedienen sich hierzu verschiedener Ansätze.

Exworthy & Powell (2004) verbinden Kingdons (1984) Multiple-Streams-Ansatz mit weiteren politikwissenschaftlichen Ansätzen, wie Wolmans (1981) Modell des Politikerfolgs und -versagens<sup>24</sup> und den Ansätzen Webbs und Wistows (1986)<sup>25</sup> sowie Challis' et al. (1988)<sup>26</sup>: Obwohl Kingdon be-

---

24 Das Modell des Politikerfolgs und -versagens nach Wolman (1981) thematisiert einerseits die Politikformulierung und andererseits deren Umsetzung. Politikformulierung umfasst hierbei die Problemformulierung (ibid., S. 436 f.), Theoriebewertung und -auswahl (ibid., S. 437 f.), Zielspezifizierung (ibid., S. 438 ff.), Programmdesign (ibid., S. 440 ff.) sowie Programmstruktur (ibid. S. 446 ff.). Auf der anderen Seite behandelt die Umsetzung die Angemessenheit vorhandener Ressourcen (ibid., S. 449 ff.), Management- und Kontrollstruktur (S. 451 ff.), bürokratische Regeln und Regulierungen (ibid., S. 455 f.), politische Effektivität (ibid., S. 458 ff.) sowie Feedback und Evaluation (ibid., S. 458 ff.). (vgl. Exworthy & Powell 2004, S. 265)

25 Webb & Wistow (1986, S. 82 f.) betrachten das Politiktreiben als einen komplexen Prozess und verstehen „*policy*“ als die Interaktion und Konkurrenz zwischen einem *Service-Stream* (Entscheidungen über gewünschte *Outputs*), der von einem *Strom der Ressourcen-Entscheidungen* unterstützt wird. Die Frage nach dem Zusammenspiel dieser Ströme ließ sie einen dritten Strom (*Governance Policies*) einführen, der Planung und andere Verpflichtungen umfasst. (vgl. Burfitt et al., S. 1280)

26 Challis et al. (1988) nehmen auf Webb & Wistow (1986) Bezug und fügen einen weiteren vierten Strom *Fiscal Policies* hinzu. Politikmaßnahmen werden insgesamt eher als Mittel zum Ausdruck von Konflikten gesehen denn als das Produkt von Konfliktlösung. (Challis et al. 1988, S. 37; vgl. auch Burfitt et al., S. 1280).

reits einen *Policy-Stream* vorsieht, betonen sie, dass dieser Strom weiterer Klarstellung bedarf: Politikergebnisse sind demnach das Resultat der Komposition dreier Ströme. Erfolgreiche Politik hat demnach wahrscheinlich klare Ziele, geeignete Instrumente, diese zu erreichen und die ausreichenden Ressourcen, diese umzusetzen. Exworthy und Powell (2004, S. 265 f.) unterscheiden im Ergebnis zwischen drei einzelnen Policy-Streams:

1. ***Policy-Stream im engeren Sinne***: Politikziele,
2. ***Process-Stream***: Instrumente, das Politikziel zu erreichen,
3. ***Resources-Stream***: gesamte Bandbreite der finanziellen und personellen Ressourcen,
  - finanzielle Ressourcen,
  - Humanressourcen: Arbeitszeit, Macht, Reputation und Besitz.

Die Autoren gehen in ihrem Ansatz aber auch deutlich hierüber hinaus und betonen, dass für eine erfolgreiche Politik die drei Politikströme sowohl auf vertikaler, wie auch auf horizontaler Ebene aufeinander abgestimmt werden müssen: So stellte bereits Hood (1976, vgl. auch Exworthy & Powell 2004, S. 264) fest, dass dort, wo mehr als ein Agent involviert ist, eine Sub-Optimierung auftritt, bei der jede Organisation ihre eigenen Ziele verfolgt. Dies führt wiederum zu Politikergebnissen, die insgesamt nicht optimal sind. Hogwood (1987, vgl. Exworthy & Powell 2004, *ibid.*) betont schließlich die Bedeutung multi-organisationaler *Settings*: Das Überlappen der Ebenen und die Interaktion machen die Implementation von Politik sehr viel komplexer, als die bisherigen Implementierungsmodelle es sehen. Schließlich beziehen sich Exworthy und Powell (*ibid.*) auf Hill und Hupe (2002), die die Probleme bei der Implementation auch auf Probleme zurückführen, bei denen horizontale Kooperation eine wichtige Rolle spielt.

Demnach sind bezogen auf ein politisches Mehrebenensystem weitere Dimensionen relevant, in denen sich für eine erfolgreiche Politik *Policy-Windows* öffnen müssen:

1. *vertikale Dimension* – Interaktionen zwischen der zentralen Ebene und den peripheren Stellen: Dies umfasst die Verbindung der dominanten zentralen Stelle über „Silos“ oder „Kamine“ mit ihren lokalen Gegenstücken. (*ibid.* S. 266 f.)
2. *horizontale Dimension* – verbundene Governance verschiedener Stellen auf zentraler Ebene und
3. *horizontale Dimension* – verbundene Governance verschiedener Stellen in der Peripherie.

Diesem Modell wohnt über die vertikalen und horizontalen Dimensionen ein deutlicher räumlicher Bezug inne. Dieser wird in der Arbeit von Exworthy & Powell (2004) jedoch nicht weiter herausgearbeitet, da ihre Untersuchung klare hierarchische Beziehungen des britischen Politiksystems behandelt und nicht räumliche oder skalare Relationen. Dennoch wird genau hierdurch der Ansatz

auch für explizit regionalpolitische Untersuchungen bzw. Untersuchungen im territorialen Mehrebenensystem nutzbar.

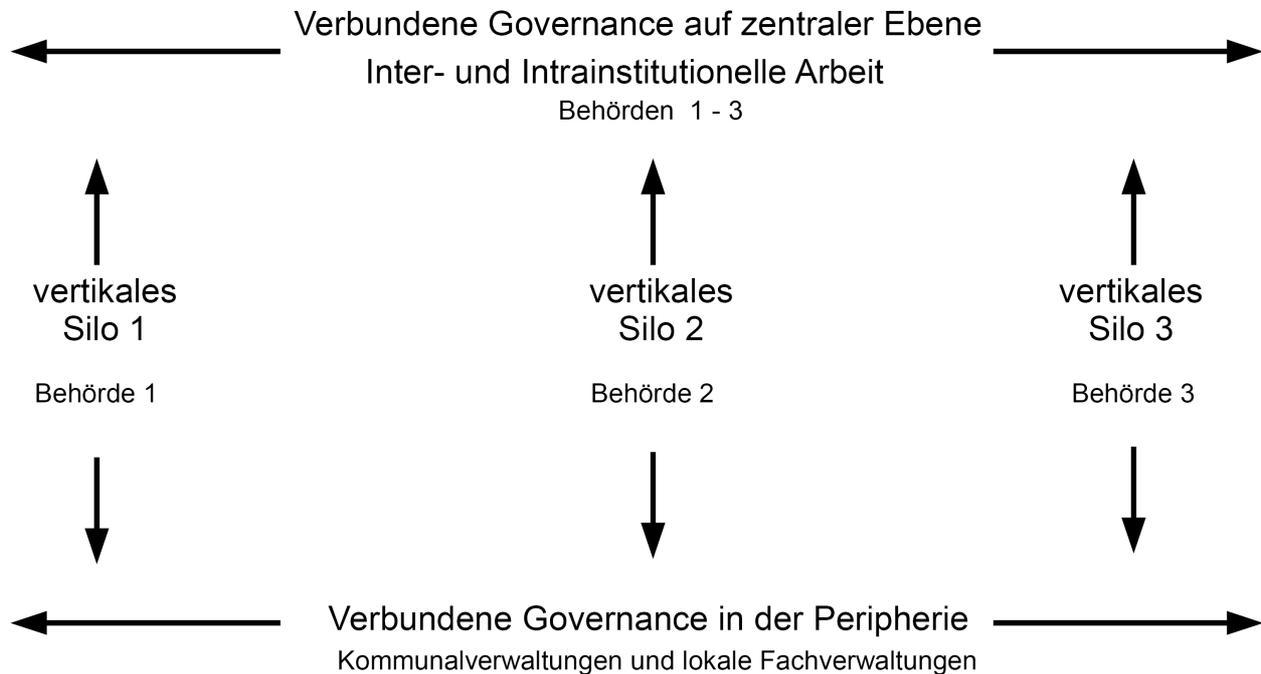


Abbildung 5: Vertikaler und horizontaler Austausch (Quelle: verändert nach Exworthy & Powell 2004, S. 269)

### 3.3.5 Anwendung der Ansätze mit Bezug zur Regionalisierung und Clusterpolitik

#### 3.3.5.1 Regionalisierungsprozesse im Licht des Garbage-Can-Ansatzes

Die Formierung von Regionen ist ein aggregiertes Ergebnis dezentralisierter Prozesse des Institutionenschaffens mit starker Beteiligung nicht-lokaler Akteure. So ermittelte es Markus Perkmann (1999, S. 660) in seiner Untersuchung über grenzüberschreitende Institutionen in Europa. Die Regionen selbst können somit als Institutionen gesehen werden; sie sind im Verständnis des Neuen Institutionalismus eingebettet in Umwelten, die nur zu einem gewissen Grad kontrollierbar und transparent sind. Dabei unterliegen sie der bereits skizzierten *Garbage-Can*-Logik zusammentreffender Umstände und temporär geöffneter Möglichkeitsfenster. Der institutionelle Wandel und damit das Herausbilden neuer regionaler Einheiten sind nicht auf eine Optimierungslogik zurückzuführen, sondern sie beruhen auf einer Mischung aus einerseits strategischem Handeln, das pfadformend wirkt, und andererseits pfadabhängiger Evolution.

Die Transformation der Institutionen beeinflusst dabei ihre „strategische Selektivität“. Das bedeutet, dass Institutionen niemals neutrale Kontexte darstellen, sondern sie privilegieren bestimmte Akteure, Zeit- und Raumhorizonte und strategische Agenden gegenüber anderen. Wenn Netzwerke als Form dezentraler *Governance* betrachtet werden, wird klar, dass die Institutionen nicht einem spezi-

ellen Zweck folgten. Im Gegenteil entwickelt sich das „zu regierende Objekt“ mit den Operationen der der Institutionen. Somit ist das Ergebnis der *Governance* ein hergestellter Effekt und weniger die Realisierung abgewogener Strategien. (ibid.)

Die *Governance*-Institutionen in den grenzüberschreitenden Regionen werden als eine Artikulation *horizontaler und vertikaler Netzwerke* verstanden. Grenzüberschreitende Regionen sind nach Perkmann (ibid.) Netzwerke mit generell geringer privater Beteiligung. Die vertikalen Netzwerke beinhalteten dabei alle Ebenen der öffentlichen Administration von der lokalen über die Kreisebene, die regionale, zentralstaatliche bis hin zur europäischen Ebene. Auch die horizontale Ebene findet in grenzüberschreitenden Regionen Berücksichtigung, denn es werden stets auch direkte Kontakte zu den jeweiligen Äquivalenten auf der anderen Seite der Grenze gehalten. Im Ergebnis stellt die grenzüberschreitende Kooperation einen Prozess des Institutionenschaffens dar, der ein komplexes Netzwerk aus Netzwerken umfasst, die die teilnehmenden Akteure gleichzeitig bemächtigen und beschränken. (ibid., S. 661)

Die Erweiterung des *Garbage-Can-Ansatzes* durch Kingdons (1984) *Multiple-Streams-Modell* und die Ausarbeitung zu einem Modell vieler Politikströme kann im Kontext der Regionalisierung und Clusterinitiativ-Bildung noch weitere Erkenntnisse ans Tageslicht fördern. Denn die Ausprägung der einzelnen Politikströme und Fragen zum *Agenda-Setting* sind für das Verständnis der Clusterinitiativ-Landschaft in Nordrhein-Westfalen und somit für die Fragestellung dieser Arbeit ein sehr gutes strukturierendes Hilfsmittel. Dabei ist insbesondere der prozessuale Charakter zu berücksichtigen, denn gerade die neuen Institutionen, die als Netzwerke verstanden werden, verdanken ihre Existenz dem Austausch von Ressourcen und setzen ein geteiltes Problemempfinden, kompatible Ziele und gemeinsames Handeln (Instrumente) voraus. Den Fluss der Politikströme durch das komplexe System von Ebenen und Akteuren im politisch-administrativen System zu verfolgen, kann somit als eine neue Art der Netzwerkkartierung verstanden werden. Dies wird im Laufe meiner Arbeit vorgenommen.

#### 3.3.5.2 Ansatz der Politikströme im Kontext der Clusterpolitik

Bei ihrer Untersuchung des komplexen Systems der Clusterpolitik greifen Burfitt et al. (2007, S. 1279 f.) auf das Konzept der *Policy Streams* nach Exworthy und Powell (2004) zurück, um die Frage nach dem Erfolg von Clusterpolitik mit konzeptionellen Aspekten der zugrundeliegenden Clustertheorie und mit den institutionellen Anforderungen in Einklang zu bringen. Auch eine erfolgreiche Clusterpolitik weise demnach klare Ziele, klare Maßnahmen, diese Ziele zu erreichen und Mittel, um diese umzusetzen, auf (Burfitt et al. 2007, S. 266). Somit werde anhand dieses Modells aufgezeigt, warum Clusterförderung eine derart große Herausforderung für die Politik darstelle, denn es mangle an klaren Zielen, offensichtlichen Maßnahmen und ausreichender Ausstattung. Letztlich beruhten die Defizite in der Clusterpolitik sowohl auf der Unschärfe des zugrunde liegenden wissenschaftlichen Konzeptes als auch auf Defiziten bei der organisatorischen und politischen

Umsetzung. Die Unzulänglichkeiten seien demnach bei der Umsetzung in allen drei Politikströmen zu sehen, die zudem miteinander interagierten:

„It may be that, whilst imprecise, the cluster approach is not a fundamentally flawed route to policy development. However, it is one that needs sufficient resources in terms of personnel, time and finance, to provide a sound analytical policy base, coupled with a robust and secure institutional framework. Failure in any one aspect means that the inherent imprecision and openness of the cluster approach will lead to confused policy outcomes. In this sense weaknesses in the policy stream may not necessarily become apparent unless there are complementary weaknesses in the process and resource streams. The adoption of cluster policy may thus prove ineffective and potentially wasteful unless, prior to its selection, sufficient consideration is given to the institutional capacity necessary to meet the challenges that it creates.“  
(Burfitt et al. 2007, S. 1288)

Mit diesem Ansatz werden Clustertheorie und die institutionellen Gegebenheiten der umsetzenden Stellen zusammengeführt. Somit werden die Fragen nach Zielen, Maßnahmen und Mitteln nicht nur der Politik, sondern auch den wissenschaftlichen „Vorlagengebern“ gestellt. Insofern ähnelt dies auch dem Ansatz von Kiese (2008b, 2012), nur mit dem Unterschied, dass gerade kein *Public-Choice*-Gedanke zugrunde gelegt wird und die unterschiedlichen Politikströme die Zwänge im Prozessgeschehen deutlich konkretisieren und nicht auf individuelle Rationalitäten der jeweiligen Ebenen zurückgeführt werden. Die Mehrebenenproblematik wird im Ansatz von Burfitt et al. (2007, S. 1279) für den Medizintechnik-Cluster in den West-Midlands nur angeschnitten, die Frage nach dem Einfluss der unterschiedlichen Maßstabebenen für die Bildung und Etablierung von Clusterinitiativen aber wird nicht näher diskutiert.

## 3.4 Entwicklung eines Untersuchungs-Frameworks auf Grundlage der Politikströme im Mehrebenengefüge

### **3.4.1 Kombination des *Multiple-Streams-/Policy-Streams-Ansatzes mit den Aspekten des Cluster-Policy-Cycle***

Im Folgenden wird der *Multiple-Streams*-Ansatz von Kingdon (1984), unter der Berücksichtigung der Vorschläge Mucciaronis (1992) sowie des erweiterten *Policy-Streams* nach Exworthy und Powell (2004), mit den verschiedenen Phasen des *Cluster-Policy-Cycle* nach Benneworth und Charles (2001) verknüpft. Dieses Vorgehen hat trotz der Kritik an den Phasen- bzw. Zyklus-Modellen seine Berechtigung, da die Literatur zur Clusterpolitik den einzelnen Schritten als zentralen Momenten der Clusterpolitik schon eine empirische Relevanz beimisst. Die Phasen werden in dieser Arbeit aber nicht mehr als solche innerhalb eines linearen Politikprozesses verstanden, sondern den *Policy-Streams* nach Benneworth und Charles (ibid.) zugeordnet, die auch miteinander interagieren können (vgl. Challis et al. 1988). In Kombination der Ansätze Kingdons und Benneworths und Charles' muss sich der Prozess des Betreibens von Clusterpolitik mit folgenden Strömen auseinander setzen:

1. **Problem-Stream**: Allgemeine Sorgen innerhalb und außerhalb des Politiksystems,
2. **Politics-Stream**: breitenpolitische Diskurse,
3. **Policy-Stream**: Politikinhalte und -lösungen,
  - a) *Policy-Stream* im engeren Sinne: Politikziele,
  - b) *Process-Stream*: Instrumente, das Politikziel zu erreichen,
  - c) *Resources-Stream*:
    - i. finanzielle Ressourcen,
    - ii. personelle Ressourcen.

Da Clusterpolitik nach der bereits oben genannten Definition als eine öffentliche Industriepolitik verstanden wird, die auf die Förderung regionaler Spezifika ausgerichtet ist und in struktureller Hinsicht darauf abzielt, einen Beitrag zur Weiterentwicklung von Clusterpotenzialen zu Clustern bzw. zur Förderung existierender Cluster zu leisten (Bruch-Krumbein & Hochmuth 2000, S. 69 f.; Kiese 2008a, S. 32), ist dieser Bereich komplett dem *Policy-Stream* nach Kingdon (1984) bzw. dem *Process-Stream* nach Exworthy und Powell (2004) zuzuordnen. Gleiches gilt für die Clusterinitiative, unter die sämtliche institutionalisierte Clusterförderung subsumiert wird. Es ist also für ein umfassendes Verständnis der Clusterpolitik notwendig, den *Process-Stream* entsprechend der Momente (Phasen) des *Cluster-Policy-Cycle* weiter zu differenzieren:

1. Entscheidung, Clusterpolitik zu betreiben,
2. Auswahl der Sektoren / eines spezifischen Clusters,
3. Entscheidung über bestimmte Fördermaßnahmen sowie deren Umsetzung und Evaluation: Arbeitsinstrumente und Inhalte der konkreten Initiative.

Der dritte Punkt fasst vier konkrete Schritte der Clusterförderung im *Cluster-Policy-Cycle* zusammen<sup>27</sup> und bezieht sich somit auf den Aspekt der Clusterinitiative an sich. Diese Zusammenfassung stellt eine gewisse Vereinfachung dar, die aber aufgrund der Fragestellung dieser Arbeit vertretbar ist. Es steht die Frage der Herausbildung von Clusterinitiativen im System der Mehrebenen-Clusterpolitik im Fokus und weniger die konkrete Arbeit der Clusterinitiativen selbst. Die drei Punkte stehen dabei nicht auf der gleichen Stufe, denn mit jedem weiteren Punkt nimmt die Konkretisierung der Clusterpolitik hin zu einer institutionalisierten Initiative zu. Daher werden die *Process-Streams* im Folgenden verschiedenen Ordnungsstufen zugeordnet und in der folgenden Übersicht jeweils eingerückt dargestellt:

---

27 „*Policy tool kit decision*“, „*Policy tools for clustering*“, „*Implementing clusters*“ und „*Evaluating cluster policies*“ (vgl. Benneworth & Charles 2001, S. 392 und Abbildung 3).

*Process-Stream*: Instrumente, das Politikziel zu erreichen:

- *Process-Stream 1. Ordnung*: Entscheidung, Clusterpolitik zu betreiben,
- *Process-Stream 2. Ordnung*: Auswahl der Sektoren/eines spezifischen Clusters,
- *Process-Stream 3. Ordnung*: Arbeitsinstrumente und Inhalte der konkreten Initiative.

In der vorliegenden Arbeit wird die Clusterpolitik hinsichtlich dieses Systems der Ströme untersucht. Es gilt also, diese Ströme und deren Kontexte zu identifizieren, um ein vertieftes Verständnis der Clusterpolitik gewinnen zu können.

### **3.4.2 Erweiterung des Ansatzes hinsichtlich des Mehrebenen-Systems**

Der *Policy-Stream*-Ansatz von Exworthy und Powell (2004) betrachtet, wie bereits oben erörtert, sowohl die vertikale Dimension als auch zwei horizontale Dimensionen des britischen Politiksystems. Diese Betrachtung wird der Komplexität bei der Herausbildung und Regionalisierung im Kontext der Clusterpolitik aber noch nicht gerecht. Denn hierbei sind eventuell wesentlich mehr Ebenen betroffen, wie z.B. EU-Politik, Bund, Land<sup>28</sup>, Region/Kreisebene sowie Städte und Gemeinden.

Die Ebenen in der Clusterpolitik sind voneinander relativ unabhängig, anders als dies im Bereich der britischen Gesundheitspolitik der Fall ist. Es handelt sich schließlich um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe, bzw. um freiwillige Wirtschaftsförderung. Somit hat in diesem System zunächst einmal keine Ebene Vorrang gegenüber der anderen: Es kann also beispielsweise kein „Machtwort gesprochen“ werden. Dennoch sind die Ebenen nicht vollständig autark, denn „zwischen diesen Maßstabebenen bestehen vertikale Verflechtungen, die in der Clusterpolitik von der EU bis in die Kommunen reichen können, wenn das jeweilige Bundesland wie z.B. Nordrhein-Westfalen einen großen Teil seiner Strukturfondsmittel für die Clusterförderung einsetzt“ (Kiese 2012, S. 123). Ziel der vorliegenden Untersuchung soll auch die Identifikation von Interdependenzen der Entscheidungen und Strukturen in den unterschiedlichen Ebenen sein. Die „höhere“ Ebene im Mehrebenensystem kann zwar im Feld der Clusterpolitik keine Weisungsbefugnisse in Anspruch nehmen, dennoch kann sie im Rahmen einer Anreizpolitik über die Verteilung von Fördermitteln Einfluss auf die anderen Ebenen nehmen und somit Politik auf einer anderen Maßstabebene bis zu einem gewissen Grad lenken. Die Ströme auf den unterschiedlichen Ebenen werden nicht nur miteinander synchronisiert, indem sich z.B. eine Ebene die Ziele der anderen zu eigen macht, sondern dies geschieht auch dadurch, dass bestimmte Ströme, z.B. die Ressourcen-Ströme, eine bestimmte Richtung aufweisen. Gelder aus Fördermittelprogrammen werden den Institutionen auf der niedrigeren Maßstabebene zur Verfügung gestellt. Es ist aber auch denkbar, dass der Ressourcen-Strom nicht nur „von oben nach unten“ fließt, sondern dass beispielsweise Kommunen der Clusterpolitik

---

<sup>28</sup> Da diese Arbeit insbesondere die Clusterpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen untersucht, spielt die Ebene des Bundes in dieser Untersuchung eine geringere Rolle, die EU-Politik ist im Gegensatz hierzu jedoch durchaus von Bedeutung.

des Landes aufgrund eigener Erfahrungen *Know-how* zur Verfügung stellt. Somit ist auch ein Fluss von *Policy-Streams* von „unten nach oben“ möglich.

In der Analyse ist zu untersuchen, wo sich diese Ströme bewegen, bzw. wohin sie sich bewegen oder woher sie kommen. Die Ströme können aus Sicht einer jeden Einheit also folgende Eigenschaften aufweisen:

- **interne** Ströme: sie bewegen sich innerhalb der jeweiligen politisch-administrativen Einheit,
- **externe** Ströme: sie kommen von außerhalb der politisch-administrativen Einheit in diese hinein,
- **externalisierende** Ströme: sie werden von der jeweiligen politisch-administrativen Einheit „ausgesendet“ und werden somit zu externen Strömen einer anderen Einheit.

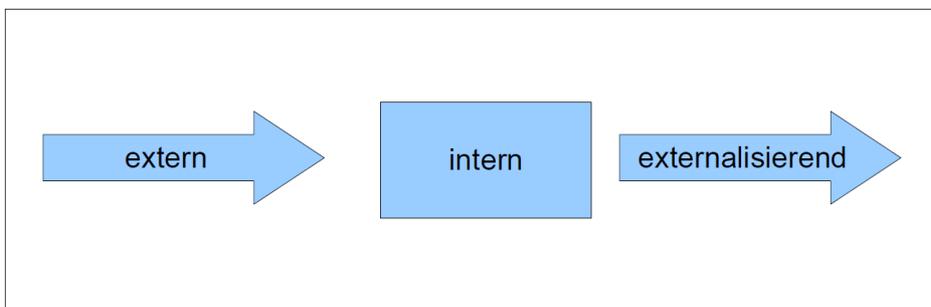


Abbildung 6: Gerichtete Ströme (Quelle: eigene Darstellung)

Je nach Richtung dieser Ströme im vertikalen Mehrebenensystem können externe und externalisierende Ströme jeweils *bottom-up* oder *top-down* gerichtet sein. Zusätzlich komplexer wird das Modell dadurch, dass auf Ebene der Städte, Gemeinden bzw. Kreise und Regionen sowie des Landes auch die horizontale Ebene mit ins Spiel kommt. Regionalisierung bedeutet in der politischen Praxis, in der die administrativen Räume dominieren, dass sich in der Regel Einheiten auf derselben Maßstabsebene zu einer Region als einer neuen Einheit zusammenschließen. Auf diese Weise wird der hier entwickelte Ansatz über das Primat des Containerraums in der Politik **verräumlicht**. Er eignet sich zudem somit nicht nur für die Clusterpolitik, sondern auch für alle anderen Formen der Regionenkonstitution. Somit können die Ströme die jeweilige politisch-administrative Einheit auch auf der horizontalen Ebene verlassen oder sie erreichen, wie dies bereits von Exworthy und Powell (2004) betrachtet wurde (vgl. Abb. 5).

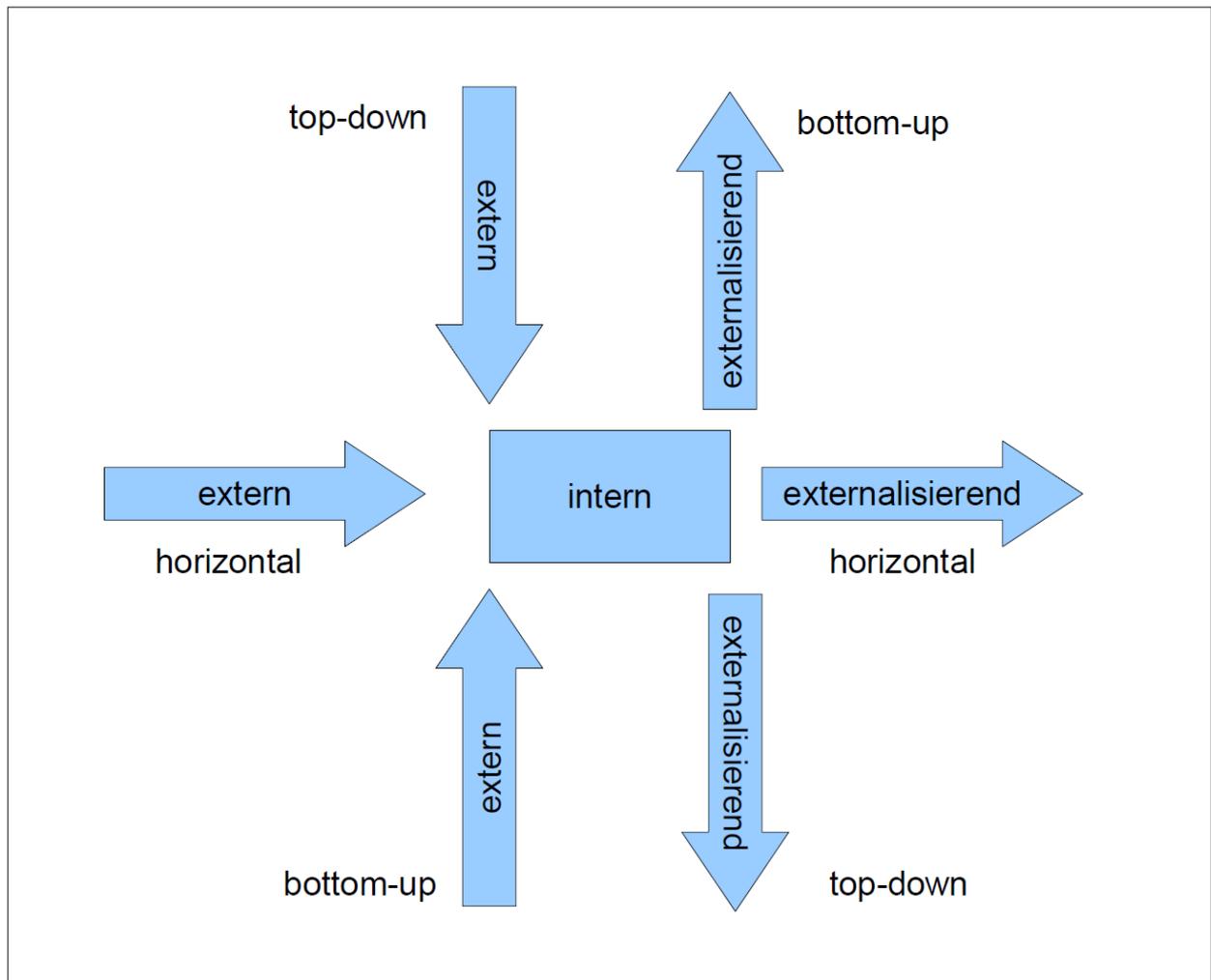


Abbildung 7: Horizontale und vertikale gerichtete Ströme (Quelle: eigene Darstellung)

Im politisch-administrativen System kann sich somit – beispielhaft, da die Ströme auch jeweils Einheiten überspringen können – folgendes Gefüge ergeben:

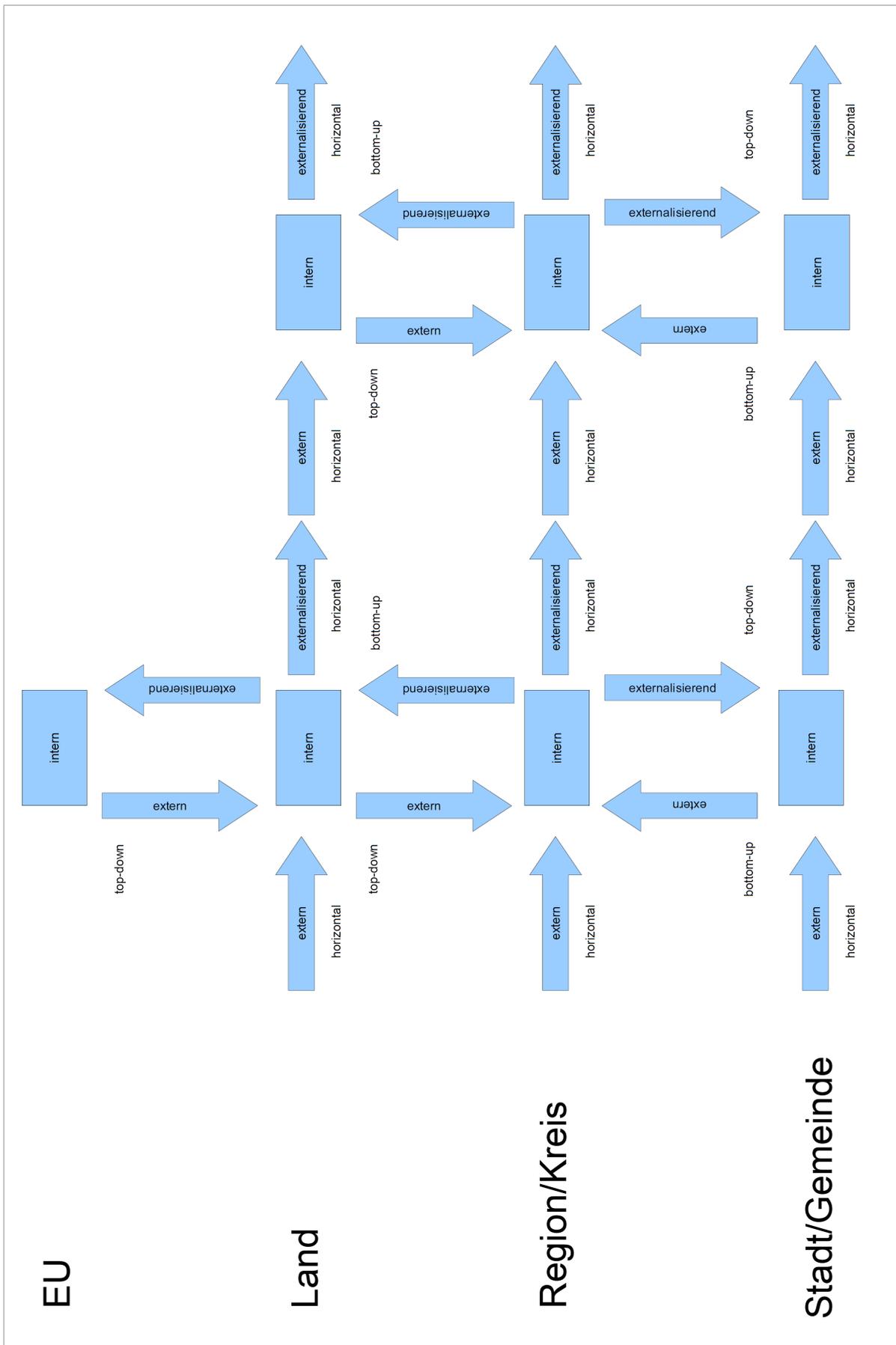


Abbildung 8: Mehrebenensystem gerichteter Ströme (Quelle: eigene Darstellung)

Perkmann (1999) betont in seiner Untersuchung zu den grenzüberschreitenden Regionalisierungsprozessen, dass die Herausbildung neuer regionaler Einheiten eben nicht auf eine Optimierungslogik zurückzuführen ist, sondern dass sie auf einem Mix aus strategischem Handeln, das pfadformend wirkt, und pfadabhängiger Evolution beruht (s.o. Kapitel 3.3.5.1). Überträgt man dies auf den hier entwickelten Ansatz, so würde dies bedeuten, dass das strategische Handeln auf den internen Bereich der politisch-administrativen Einheit beschränkt ist, während die externen Ströme aus Sicht der jeweiligen Einheit zu Pfadabhängigkeiten<sup>29</sup> führen und die externalisierenden Ströme ihrerseits pfadformend sind und in einer anderen Einheit zur Pfadabhängigkeit führt. Diese Pfadabhängigkeiten sind auch bereits in der evolutionären Komponente des *Policy-Streams* in Kingdons Modell innerhalb jenes Stroms verankert (vgl. Abschnitt 3.3.2), die Betonung der Entwicklung von Pfadabhängigkeiten und Pfadformung greift aber insbesondere die Forderung Mucciaronis (1992) nach der stärkeren Berücksichtigung historischer Bedingungen und Muster auf.

Der hier entwickelte Ansatz steht auch in Einklang mit dem Verständnis von Leitner et al. (2002), die den Ansatz des Behälterraumdenkens mit der Relationalität des Raumes in Einklang bringen: Demnach ist der Raum im Mehrebenensystem zwar relational konstruiert, die *Scales* sind also nicht unveränderlich, das überwiegende Behälterraumdenken und -handeln (z.B. der Politik) wird aber weiterhin wirksam bleiben. Schließlich begrenzen die etablierten Einheiten die spätere Evolution skalarer Konfigurationen (Brenner 2001, S. 607), was sich in dem hier entwickelten Ansatz eben in den Pfadabhängigkeiten bzw. der Internalisierung und Externalisierung der Ströme niederschlägt.

Strategisches Handeln wird somit eingeschränkt, aber nicht nur von den Strömen die von außen die Einheit erreichen, sondern im Sinne des *Garbage-Can-* bzw. *Multiple-Streams-Ansatzes* auch von den Strömen, die nur die jeweilige Einheit betreffen. Dieser Aspekt lenkt den Blick somit auf den Faktor Zeit. Politik lässt sich nicht als eine Momentaufnahme verstehen. Wenn die Ströme sich relativ unabhängig voneinander bewegen, dann vergeht Zeit, bis sich ein Politikfenster schließlich öffnet, in dem sich die passenden Ströme treffen. Das bedeutet aber auch, dass im Laufe der Zeit über bereits etablierte Ströme die Freiheitsgrade in der jeweiligen Einheit oder in anderen Einheiten eingeschränkt werden. Auf der anderen Seite können sich im Laufe der Zeit aber auch wiederum neue Möglichkeitsfenster öffnen, in denen auch neue Freiheitsgrade geschaffen werden. Somit müsste dem Gefüge streng genommen neben der horizontalen und der vertikalen Ebene eigentlich noch die dritte Dimension der Zeit hinzugefügt werden (vgl. Abbildung 9).

---

29 Der Begriff der Pfadabhängigkeit umfasst die Abhängigkeit zukünftiger Entwicklungsschritte von vergangenen Ereignissen (Bathelt und Glückler 2012, S. 48; Benner 2012, S.15).

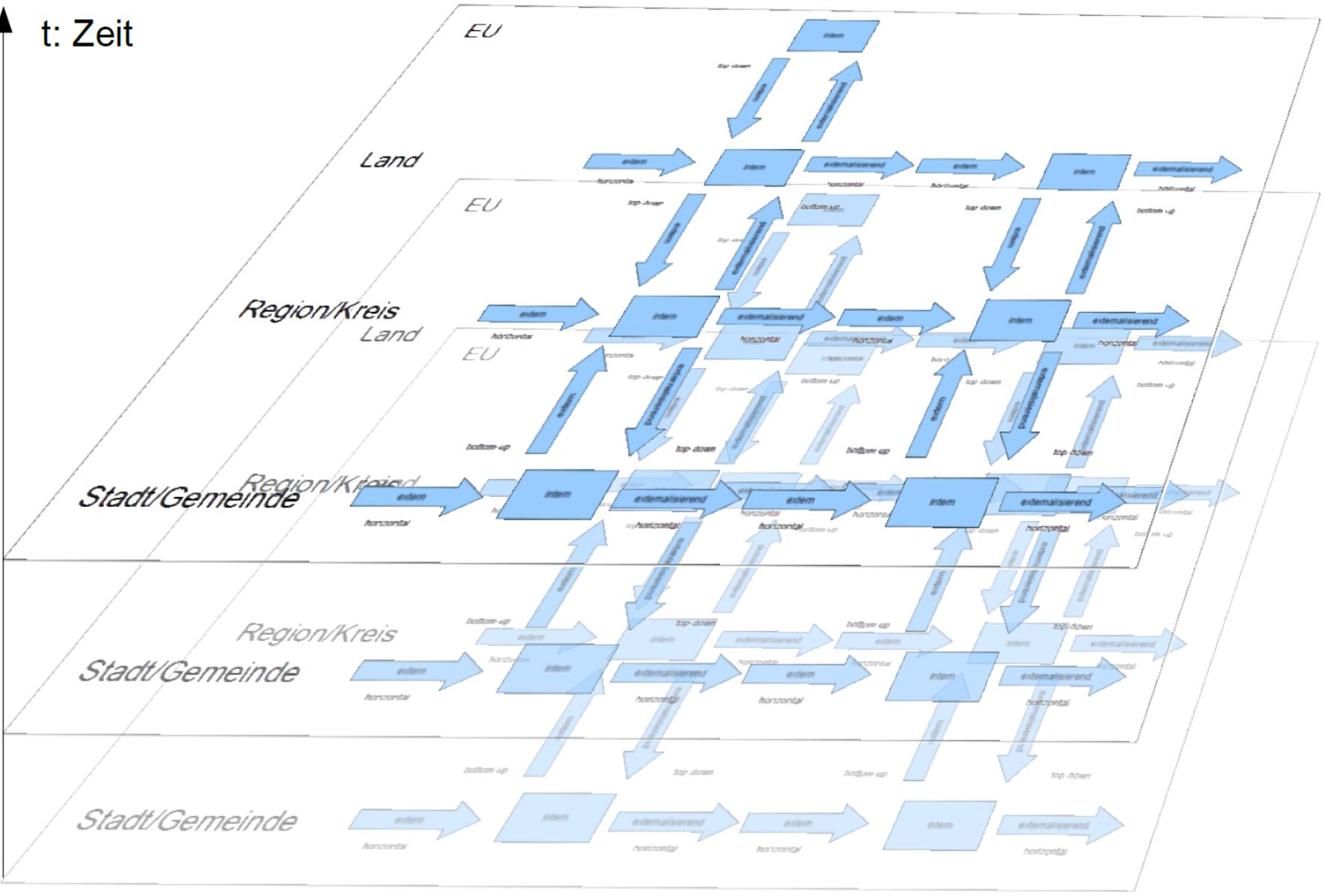


Abbildung 9: Mehrebenensystem gerichteter Ströme im zeitlichen Gefüge (Quelle: eigene Darstellung)

Da etablierte Ströme der Vergangenheit auch Strukturen verfestigen und somit die Möglichkeiten in Zukunft erweitern oder beschränken, wird den Strömen für die Clusterpolitik zusätzlich zu den zuvor dargestellten auch noch ein weiterer Ressourcen-Strom hinzugefügt, der die strukturellen Ressourcen betrifft, die sich quasi zwischen den zeitlichen Ebenen sukzessive auf- oder auch abbauen können. Auf diese Weise wird ein weiterer Erweiterungsvorschlag des ursprünglichen Kingdon-Modells seitens Mucciaroni (1992) aufgegriffen, nämlich der einer stärkeren Berücksichtigung struktureller Faktoren.

*Resources-Stream:*

- i. finanzielle Ressourcen,
- ii. personelle Ressourcen,
- iii. strukturelle Ressourcen.

Entscheidend ist aber nicht, dass man in der Untersuchung das Gesamtsystem in seiner genauen Komplexität abbildet, sondern dass man die jeweilige Politikmaßnahme, d.h. die jeweilige Clusterinitiative betrachtet und die internen und externen Einflüsse auf sie bzw. durch sie verfolgt und nachvollzieht. Somit wird die Abbildung 7 zentral für die Qualifizierung der jeweiligen Ströme sein. Die Richtungseigenschaften der Ströme sind somit nicht absolut, sondern nur relativ zu verstehen. Dennoch sollte man sich der Gesamtkomplexität des Systems stets bewusst bleiben, denn dies führt immer wieder die Unwahrscheinlichkeit des linearen, planvoll-rationalen Handelns in der (Cluster-)Politik vor Augen.

Im Ergebnis lassen sich *kritische Ströme* und *unkritische Ströme* der jeweiligen Politikmaßnahme oder Initiative unterscheiden: Der kritische Strom ist dabei derjenige Strom, der bei bereits vorhandener Koppelung von anderen Strömen noch ungekoppelt ist und zum Eintreten der Politik den Ausschlag gibt. So kann z.B. grundsätzlicher Konsens in einer politisch-administrativen Einheit oder einem Zusammenschluss hinsichtlich Zielen und Instrumenten bestehen, die Maßnahme aber nicht umgesetzt werden, weil es an wichtigen Ressourcen mangelt. Erst die Erschließung dieser kritischen Ressource (wodurch auch immer) würde dazu führen, dass die Maßnahme in Angriff genommen werden kann. Hieraus wird die Hypothese formuliert, dass im Bereich der Clusterpolitik die meisten Ströme unkritisch sind, d.h., dass beispielsweise grundsätzliche Problemlage, breitenpolitische Diskurse sowie die Entscheidung für eine generelle Clusterpolitik für die Etablierung spezieller Initiativen nicht mehr von Bedeutung sind. Clusterpolitik ist mittlerweile, wie oben diskutiert, längst im *Mainstream* der Politik und Wirtschaftsförderung angekommen und wird nicht mehr grundsätzlich hinterfragt. Ähnliches gilt für den *Process-Stream* 3. Ordnung, denn viele Clusterinitiativen bedienen sich eines etablierten Werkzeugkastens<sup>30</sup> für die Ausgestaltung konkreter Maß-

---

<sup>30</sup> Der Begriff des Werkzeugkastens ist hier anders zu verstehen als bei Benner (2012, S. 53), der gerade dafür plädiert, dass für die Förderung eines bestimmten Clusters auch passgenaue Werkzeuge angewendet werden sollen. In der Praxis der Clusterförderung wird genau dies selten getan, sondern man bedient sich universeller Instrumente, wie z.B. Netzwerk- und Vortragsveranstaltungen etc.

nahmen und Instrumente. Somit ist anzunehmen, dass der *Process-Stream* 2. Ordnung (die Frage, welcher Cluster bzw. welcher Sektor gefördert werden soll) und der *Resource-Stream* im System der Clusterpolitik die kritischen Ströme darstellen und somit auch sehr eng miteinander verknüpft sind – und zwar über die verschiedenen Ebenen hinweg. Es ist zudem anzunehmen, dass Regionalisierungsprozesse der Vergangenheit strukturelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellen und sich somit die Frage nach der räumlichen Erstreckung einer Clusterinitiative nicht nach den funktionalen Verflechtungsräumen richten wird, sondern nach etablierten regionalen Raumeinheiten. Selbst wenn angestrebt würde, sich ganz nach den wirtschaftsräumlichen Gegebenheiten zu orientieren, so träte die Problematik in den Vordergrund, dass sich für einen entsprechenden Initiativen-Zuschnitt ohne Weiteres und auf die Schnelle strukturelle, finanzielle und personelle Ressourcen erschließen bzw. koppeln lassen müssten.

Die Möglichkeiten dieses Modells gehen somit weit über das hinaus, was bisherige Ansätze zum Prozess der Clusterpolitik leisten können, indem die Linearität und Rationalität des Politiktreibens nicht mehr *a priori* postuliert werden. So lässt sich z.B. eine Situation vorstellen, in der die Wahl zur Förderung eines spezifischen Clusters bzw. Wirtschaftssektors nicht primär auf einer intern vorgenommenen Clusteranalyse beruht, wie dies der *Cluster-Policy-Cycle* als Normalfall vorsieht, sondern dass diese Entscheidung insbesondere von der besonderen (finanziellen) Zuwendung eines Akteurs auf einer anderen Maßstabsebene abhängt. Dass dies keineswegs abwegig ist, sondern eher den Normalfall darstellt, wird im Laufe dieser Untersuchung gezeigt werden.

## 4. Eintauchen in die Garbage-Can – Methodik

### 4.1 Fragestellung und Aussageinheit der Arbeit

Das Erkenntnisinteresse dieser Forschungsarbeit bezieht sich primär auf zwei Hauptaspekte, nämlich die allgemeine Formierung von Clusterinitiativen und -politiken und deren konkrete Formierung im Raum. Diesen Aspekten wird zunächst explorativ auf den Grund gegangen, d.h. die Fragen nach dem Wo, Wie, Warum, Womit, dem Wann sowie durch wen sich Clusterpolitiken im Raum formieren, stehen im Vordergrund. Dieses induktiv-explorative Vorgehen stützt sich demnach auf Variationen derselben Fragestellung, nämlich der Grundfrage

#### **Wie formieren sich Clusterinitiativen in welchen Räumen in Nordrhein-Westfalen?**

Die Clusterinitiativen und die Clusterpolitik im räumlichen Gefüge Nordrhein-Westfalens sowie die Rolle zentraler Akteure bei deren Etablierung stellen somit die *Aussageinheit* dieser Untersuchung dar. Allerdings wird auch versucht, Aussagen zu treffen, die über den „Geltungsbereich“ des Landes Nordrhein-Westfalen hinausgehen. Diese Möglichkeit muss im Kontext der Bedeutung der Clusterpolitik des Landes allerdings jeweils im konkreten Fall genau begründet werden.

Die Frage nach dem Warum fällt bei den explorativen Einzelfragen etwas aus dem Rahmen, denn sie zielt mehr auf eine Erklärung als auf ein Verständnis. Dies ist bewusst so gewählt, denn neben dem induktiv geprägten Explorationsprozess spielt bei der Interpretation das deduktiv hergeleitete erweiterte *Multiple-Streams-Framework* aus dem vorherigen Kapitel ebenfalls eine entscheidende Rolle für die Strukturierung der Interpretation der erhobenen Daten.

Die Hauptdimensionen, die in dieser Arbeit eine Rolle spielen, sind Cluster und Raum. Deren Verhältnis zueinander und Interdependenzen gilt es zu untersuchen:

*Tabelle 2: Dimensionen der Arbeit (Quelle: eigene Darstellung)*

Cluster und Cluster-Initiative	Raum
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verständnis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• administrative Maßstabsebene</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reichweite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausdehnung des Initiativraums</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Thema (Gegenstand des Clusters bzw. der Förderung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zentrale Akteure und Federführung bei Bearbeitung</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionalisierungsprozesse</li> </ul>

Die empirischen Daten, auf denen diese Arbeit beruht, sind hauptsächlich mit Hilfe zweier unterschiedlicher Methoden erhoben worden: aufgrund semi-strukturierter, leitfadenbasierter Experteninterviews und einer teilnehmenden Beobachtung im Rahmen der beruflichen Tätigkeit des Verfassers

in der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann. Zusätzlich hierzu sind verschiedene Dokumente und Internetauftritte herangezogen worden, um weiteres Hintergrundwissen zu erlangen. Hierbei handelte es sich aber ausschließlich um offizielle und öffentlich zugängliche Dokumente der jeweiligen Organisationen, die meist im Rahmen von deren Öffentlichkeitsarbeit erstellt wurden.

Im nun folgenden Kapitel erfolgt eine Diskussion der methodologischen Hintergründe der Vorgehensweise. Bevor das qualitative Paradigma samt der teilnehmenden Beobachtung und der semistrukturierten Experteninterviews allgemein sowie im besonderen Kontext des vorliegenden Forschungsprozesses besprochen werden, ist es für deren Verständnis zwingend notwendig, zuvor auf die persönliche Rolle des Verfassers einzugehen.<sup>31</sup>

## 4.2 Doppelrolle des Verfassers

Während der Abfassung dieser Forschungsarbeit war ich zunächst auf einer halben Stelle in der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann als „Projektleiter Regionalwirtschaft“ beschäftigt und praktisch tätig. Neben der Untersuchung der regionalwirtschaftlichen Kompetenzen und Clusterpotentiale gehörte auch die Erschließung ausgewählter Potentiale zu Kompetenznetzwerken im Sinne eines wirtschaftsförderlichen Clusteransatzes zu meinen Tätigkeitsbereichen. Die restliche Wochenarbeitszeit hingegen arbeitete ich theoretisch und wertete die praktische Tätigkeit aus. Somit betraf meine berufliche Tätigkeit bei der Kreisverwaltung nicht nur am Rande, sondern zentral das Untersuchungs- und Aussagefeld der vorliegenden Arbeit. Hieraus ergaben sich – für beide Seiten – große Synergiepotentiale, denn in nur wenigen Fällen weisen wissenschaftliche Forschungstätigkeiten und Praxis in der angewandten Geographie so große Schnittmengen auf, die sich gegenseitig nutzbar machen lassen.

Die Trennung der beiden Rollen wurde durch die Tatsache erleichtert, dass sich meine Arbeitswoche in der Regel derart gestaltete, dass ich in der ersten Wochenhälfte bis Mittwoch mittags beim Kreis Mettmann gearbeitet habe und ab dem Nachmittag am Geographischen Institut in Bonn an meinem Forschungsprojekt arbeiten konnte. Die räumliche und zeitliche Trennung beider Rollen, machte es wahrscheinlicher, den praktischen Arbeitsalltag mit der gewissen Distanz eines Forschers beobachten zu können. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass eine Verknüpfung von Theorie und Praxis, forschendem Subjekt und beforschtem Objekt nicht völlig unproblematisch ist und eine Trennung niemals hätte komplett herbeigeführt werden können.

Bei „teilnehmender Beobachtung“ wird eigentlich ausschließlich davon ausgegangen, dass ein Forscher mit seiner ganzen Arbeitskraft als Forscher (und nicht als Mitarbeiter) Zugang zum Feld erlangen muss, in dem er dann beobachtend tätig wird (vgl. z.B. Lüders 2003, S. 391 f.). Ein Forscher

---

31 Um dem Umstand der besonderen Verknüpfung von Forscher und Erforschtem in dieser Arbeit gerecht zu werden, wird im Folgenden, wenn die teilnehmende Beobachtung eine Rolle spielt, nicht mehr vom Autor in der dritten Person gesprochen, sondern in der Ich-Form berichtet, die die Ko-Subjektivität besonders hervorhebt.

ist ein Forscher und bleibt es, auch wenn er in das soziale Leben seines untersuchten Umfeldes eintaucht und dort teilnehmend beobachtet.

Im nächsten Abschnitt wird zunächst die Arbeit in das qualitative Forschungsparadigma eingeordnet, bevor die klassische Methode der teilnehmenden Beobachtung vorgestellt wird, um anschließend Gemeinsamkeiten und Unterschiede mit meiner Vorgehensweise erläutern zu können. Anschließend werden das semi-strukturierte Experteninterview diskutiert und die Datenaufbereitung und Auswertung beschrieben.

## 4.3 Methodologie

### **4.3.1 Das qualitative Forschungsparadigma**

Die Arbeit folgt aufgrund ihrer zunächst sehr offenen Fragestellung in ihrer Ausrichtung maßgeblich dem qualitativen Forschungsparadigma. Auch in den Organisationswissenschaften bzw. den Planungs- und Politikwissenschaften werden qualitative Methoden angewandt, um das Geschehen aus der Perspektive der handelnden Subjekte zu rekonstruieren und auch nicht vorhergesagte Handlungsweisen und Phänomene über möglichst wenige Vorentscheidungen hinsichtlich des Untersuchungsdesigns explorativ zu entdecken (vgl. Kühl et al. 2009, S. 18; Pohl 1998). Qualitative Verfahren sind daher insbesondere dann zielführend, wenn Erkenntnisse über Struktur und Funktionsweisen der Realität gewonnen werden sollen (Pohl 1998, S. 96). Somit betrachtet man eher einen Einzelfall in seiner Tiefe als viele verschiedene Organisationen und deren Wirkmechanismen im Vergleich (vgl. Kühl et al. 2009, S. 18).

Ziel ist es nicht, einzelne Kausalitäten im Forschungsprozess zu isolieren, sondern im Zentrum stehen die Rekonstruktion subjektiv gemeinten Sinns und das Verstehen komplexer Zusammenhänge (vgl. Kühl et al. 2009, S. 18). Denn entlang der Dilthey'schen Formel „Die Natur erklären wir, das Geistesleben verstehen wir“ knüpft das interpretative Paradigma an das Verständnis der grundsätzlich verschiedenen Strukturen von Natur und Kultur an. Dabei stellt die gesellschaftliche Wirklichkeit keine eigene „soziale Natur“ dar, sondern sie ist eine von den Mitgliedern der Gesellschaft selbst über kommunikative Prozesse hergestellte Realität: In sprachlichen Interaktionen wird gemeinsamer Sinn produziert und reproduziert. Diese Bedeutungen und Sinnzuschreibungen stellen die Objekte der Sozialwissenschaften dar; sie sind die Realität, die es zu verstehen gilt. (Pohl 1998, S. 96 f.)

Das qualitative Vorgehen ist somit eher ideographisch angelegt, was aber nicht bedeutet, dass die untersuchten Phänomene komplett einmalig sind und sich Vergleiche und verallgemeinerbare Aussagen verbieten. Vielmehr gilt es zu bedenken, dass Zeit und Raum als historische Zeit und besondere Stelle im Raum besondere Strukturierungsbedingungen für die Realität darstellen. Im Ergebnis bezwecken alle qualitativen Verfahren das Aufdecken von Zusammenhängen: nämlich Bezügen, Beziehungen, Verhältnissen, Strukturen und Systemen. Relationen und gerade nicht einzelne Objek-

te mit festgelegten sozio-demographischen Eigenschaften stehen im Fokus der qualitativen Sozialforschung. (ibid., S. 97 f.)

Zudem zeichnet qualitative Verfahren aus, dass das Subjektsein des Forschers nicht mehr als eine Fehlerquelle verstanden wird, sondern einen selbstverständlichen und unersetzbaren Bestandteil des Forschungsprozesses darstellt (vgl. Kühl et al. 2009, S. 18). Forscher und Erforschte werden vielmehr zu Ko-Subjekten, da die Befragten nicht lediglich als Datenlieferanten zu verstehen sind, sondern als Interaktionspartner (Pohl 1998, S. 98).

Prägende Merkmale qualitativer Verfahren sind zudem ihre Offenheit und Gegenstandsangemessenheit. Die Offenheit besagt, dass vornehmlich wenig standardisierte Instrumente eingesetzt werden, die es erst ermöglichen, explorativ die Strukturen des Forschungsgegenstandes herauszuarbeiten. Die Gegenstandsangemessenheit bedeutet, dass für Auswahl und Bewertung der Verfahren nicht die statistische Messgenauigkeit entscheidend ist, sondern der zu untersuchende Gegenstand mit seinen Eigenheiten, seinen alltäglichen Kontexten sowie die besondere Fragestellung der Forschungsarbeit. Die verwendeten Methoden können daher im Laufe des Forschungsprozesses dem jeweiligen Erkenntnisfortschritt angepasst werden und sind nicht von Anfang an fixiert. (Kühl et al. 2009, S. 18; Pohl 1998, S. 99)

#### **4.3.2 Teilnehmende Beobachtung**

Die teilnehmende Beobachtung treibt die oben erörterten Besonderheiten der qualitativen Forschung auf die Spitze: Es kommt im Idealfall zu einer fast perfekten Auflösung der Grenzen zwischen Forschungsgegenstand oder -bereich und dem forschenden Subjekt, wodurch neben hypothetisch vorausgesetzten Erkenntnissen auch komplett neue und unerwartete Sachverhalte zum Tragen kommen können (vgl. Kühl et al. 2009, S. 19 f.). Es ist jedoch umstritten, ob die teilnehmende Beobachtung<sup>32</sup> überhaupt als eine Methode angesehen werden kann, da bereits der klassische schwierige Feldzugang eine Implementation einer vordefinierten Methode beinahe unmöglich macht. „Damit geht es nicht mehr um die (richtige oder falsche) Anwendung einer Methode, sondern um die situations- und fallangemessene Realisierung einer allgemeinen methodischen Pragmatik“ (Lüders 2003, S. 394)<sup>33</sup>. Auch wenn bei solch einer Vorgehensweise eine pragmatische Herangehensweise unumgänglich scheint, so muss die teilnehmende Beobachtung, wenn sie wissenschaftlich aussagefähige Daten liefern und sich beispielsweise vom Investigativjournalismus eines Günter Wallraff unterscheiden soll (vgl. Schöne 2005, S. 169), auch wissenschaftlichen Grundsätzen genügen.

Das Erkenntnisprinzip, das der teilnehmenden Beobachtung zugrunde liegt, heißt – wie bei allen anderen qualitativen Methoden auch – „Verstehen“ und ihr Ziel ist es, ihren Untersuchungsgegenstand von innen heraus zu verstehen (ibid., S. 173). Um wissenschaftlichen Ansprüchen zu entsprechen,

---

32 Oder Ethnographie, s.u.

33 Vgl. auch Bachmann (2009, S. 250), der die teilnehmende Beobachtung als „methodenfeindlich“ bezeichnet, weil diese Art der Feldforschung durch den Forscher kaum zu kontrollieren ist.

müssen die Beobachtung schließlich zur Überprüfung bestimmter Annahmen dienen und die Ergebnisse sowohl reproduzierbar als auch intersubjektiv nachvollziehbar sein (ibid., S. 171). Auch hier gilt für die teilnehmende Beobachtung wieder Gleiches wie für andere qualitative Verfahren. Dennoch ist ihre Einhaltung ungleich schwieriger, denn – im Gegensatz beispielsweise zum Leitfadeninterview – kann sich die konkrete Rolle des Forschers in verschiedenen Ausprägungen einer teilnehmenden Beobachtung sehr stark unterscheiden (vgl. Gold 1958). Friedrichs (1982, S. 272) unterscheidet bei wissenschaftlichen Beobachtungen zwischen fünf Dimensionen:

1. verdeckt – offen: Wissen die Beobachteten von der Beobachtung?
2. nicht teilnehmend – teilnehmend,
3. systematisch – unsystematisch: ist die Beobachtung über bestimmte Schemata vorstrukturiert?
4. natürlich – künstlich: Beobachtung direkt im „natürlichen“ Feld oder unter künstlich hergestellten Laborbedingungen?
5. selbst – fremd: werden Fremde oder der Beobachter zum Gegenstand der Beobachtung?

Der Regelfall einer teilnehmenden Beobachtung verläuft als offene Fremdbeobachtung unter natürlichen Bedingungen und der Grad der Teilnahme ist als Kontinuum zu verstehen, das im Laufe des Verfahrens auch kontinuierlich variieren kann (Schöne 2005, S. 171). In der Organisationswissenschaft läuft die teilnehmende Beobachtung jedoch in der Regel auf eine „dabeistehende Beobachtung“ hinaus, da spezialisierte professionelle Fähigkeiten, die für die entsprechenden Arbeitsabläufe notwendig sind, bei außenstehenden Forschern meist nicht vorhanden sind (vgl. Bachmann 2009, S. 257). Eine oft erwähnte Gefahr, die mit der teilnehmenden Beobachtung einher geht, stellt das sog. *going native* dar (vgl. z.B. Gold 1958, S. 221). Dies beschreibt einen Zustand, in dem der Feldforscher sich ganz mit dem sozialen Feld identifiziert, das er erforscht und somit die wissenschaftliche Distanz verloren hat. Um der Wissenschaftlichkeit zu genügen, muss man sich auch Gedanken hinsichtlich des *Samplings* machen. Aber auch hier ist die Frage der Möglichkeiten des Feldzugangs im Regelfall entscheidend dafür, wie die Stichprobenauswahl verläuft (Schöne 2005, S. 180 ff.).

Die teilnehmende Beobachtung wird in den seltensten Fällen als eine separate Methode exklusiv angewendet, sondern viel stärker weiter gefasst verstanden als eine flexible, methodenplurale, kontextbezogene Strategie mit ganz unterschiedlichen Verfahren. Dies wird zusammengefasst oft mit dem Begriff der Ethnographie umschrieben. (Lüders 2003, S. 389)

### 4.3.3 Experteninterviews

#### 4.3.3.1 Der Expertenstatus

Man kann den Expertenstatus auf zwei verschiedene Arten bestimmen: Die erste Möglichkeit bezieht sich auf das konkrete Forschungsinteresse des Wissenschaftlers: Somit kann jedermann, der etwas zum Forschungsfeld beitragen kann, als Experte verstanden werden. Somit wäre aber dann *per definitionem* jeder Interviewpartner – auch im Kontext eines narrativen Interviews – ein Experte und es stellte sich die Frage, welche Besonderheit das Experteninterview aufweist. Die zweite Option zur Bestimmung eines Experten beruft sich auf Personen, die über Wissen verfügen, das zwar nicht exklusiv den individuellen Personen vorbehalten ist, aber doch nicht jedermann zugänglich ist. Experten werden schließlich vom Forscher dadurch identifiziert, dass sie auf deren institutionell-organisatorische Position abstellen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie sowohl hinsichtlich der Forschungsfragen einen großen Wissensvorsprung haben als auch über eine institutionalisierte Kompetenz zur sozialen Konstruktion von Wirklichkeit verfügen. Experten nach diesem Verständnis sind also Funktionseliten mit Gestaltungskompetenzen innerhalb ihres organisatorischen und institutionellen Kontextes, aufgrund dessen sie vom Forscher befragt werden. (Liebold & Trinczek 2009, S. 34 f.) Experten erstellen als Angehörige dieser Funktionselite nicht als Außenstehende eine Expertise über eine Problemlösung, sondern sie selbst sind Teil desjenigen Handlungsfeldes, dessen Probleme gelöst werden sollen (vgl. Meuser & Nagel 1994, S. 182). Daher interessiert weder die genaue Person des befragten Experten, noch dessen Biographie, sondern der Fokus des wissenschaftlichen Interesses ist selektiv gerichtet auf die Problemsicht des Experten in dessen konkretem institutionell-organisatorischen Zusammenhang. (Liebold & Trinczek 2009, S. 34 f.)

#### 4.3.3.2 Eigenheiten des Experteninterviews

Nicht unerwähnt bleiben darf die Tatsache, dass es über die Frage, was denn ein Experteninterview ausmacht und wie es zu führen ist, stark differierende Ansichten gibt. Es bleibt an dieser Stelle lediglich festzuhalten, dass es *das* Experteninterview nicht gibt (Bogner & Menz 2005a, S. 20). Folgt man allerdings der Einteilung des breiten Feldes, vorgenommen von Bogner und Menz (2005b, S. 36 ff.), in explorative, systematisierende und theoriegenerierende Experteninterviews, so muss man die Art der Wissensgewinnung für diese Arbeit als sowohl explorativ als auch systematisierend, aber mit starkem Fokus auf der Systematisierung, verstehen: Erstere Form eignet sich besonders zur Orientierung in einem neuen oder unübersichtlichen Feld, bei der besonders auf das von Meuser und Nagel (1991, S. 447) so bezeichnete Kontextwissen abgezielt wird, das heißt, die Experten werden als eine komplementäre Informationsquelle angesehen (Bogner & Menz 2005b, S. 37). Das systematisierende Interview hingegen fokussiert sich auf das exklusive, „aus der Praxis gewonnene, reflexiv verfügbare und spontan kommunizierbare Handlungs- und Erfahrungswissen“ und zielt auf eine systematische und lückenlose Informationsgewinnung (ibid., S. 37). Daher bedient man sich in dieser Form auch eines relativ ausführlichen Interviewleitfadens (ibid., S. 37f.).

Grundsätzlich besteht allerdings ein stillschweigender Konsens in der Literatur, dass das Experteninterview ein Leitfadeninterview ist (Liebold & Trinczek 2009, S. 32). Ein Leitfaden strukturiert das Gespräch, aber er darf es nicht so weit einschränken, dass eine natürliche Gesprächssituation verhindert wird. Ziel von qualitativen Interviews – und somit auch von leitfadengestützten Experteninterviews – ist es, die Eigenrepräsentation der Akteure durch erzählgenerierende Fragen anzuregen (ibid., S. 36). Wenn in der Interviewsituation über eine flexible Handhabung des Interviewleitfadens ein offenes Gespräch entsteht, so geben die Experten Einblick in ihre funktionsbezogenen Relevanzen und Maximen, indem sie beispielsweise Abläufe rekapitulieren und erläutern (Meuser & Nagel 1994, S. 183). Liebold und Trinczek (2009, S. 36 f.) sehen das Experteninterview in einer Zwitterposition, weil es eine forschungspragmatische Mischform darstellt: Zunächst erhält das Experteninterview durch den verwendeten Leitfaden und die dahinter liegenden meist theoriegeleiteten Hypothesen eine klar definierte und vorstrukturierte inhaltliche Ausrichtung. Auch die Funktionsgebundenheit der Interviewpartner birgt eine Vorstrukturierung für das Experteninterview mit sich. All dies verleiht dieser Methode einen deduktiven Charakter, während das Postulat der Offenheit, das qualitative Verfahren gemein haben, auch einen induktiven Charakter erzeugt. Da Deduktion und Induktion hier Hand in Hand gehen, sprechen die beiden Autoren (ibid., S. 37) auch von einer „geschlossenen Offenheit“.

## 4.4 Methodische Vorgehensweise in dieser Arbeit

### **4.4.1 Besonderheiten der teilnehmenden Beobachtung im konkreten Fall**

Wie bereits in Abschnitt 4.2 erwähnt, liegt eine entscheidende Besonderheit in meinem Fall der teilnehmenden Beobachtung darin, dass hinsichtlich der Teilnahme die berufliche Tätigkeit bei der Kreisverwaltung Mettmann eindeutig Vorrang vor forschungsbezogenen Erwägungen hatte.<sup>34</sup> Im Ergebnis führten diese Umstände dazu, dass auch die Beobachtung und Protokollierung anders ablaufen und auch zeitlich in den Hintergrund treten musste: Das eigene Eingebundensein musste demnach sowohl retrospektiv beobachtet als auch retrospektiv im Forschungstagebuch protokolliert werden.

Würde man die hier gewählte Vorgehensweise als eine klassische teilnehmende Beobachtung ansehen, so wäre sie als eigentlich offen, aber zu einem gewissen Grad auch als verdeckt zu qualifizieren. Es war stets von mir und meinen Vorgesetzten kommuniziert worden, dass ich auf einer halben Stelle bei der Kreisverwaltung und daneben an meiner Dissertation arbeitete. Ebenso war bekannt, dass ich mich auch wissenschaftlich mit Clustern und Clusterpolitik auseinandersetze. Es ist allerdings fraglich, ob sich die Beteiligten stets darüber im Klaren waren, dass Erkenntnisse aus der Ar-

---

<sup>34</sup> Die Problematik des Zugangs zum Feld entfiel komplett. Darüber hinaus muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass nicht der wissenschaftliche Antrieb entscheidend war, eine teilnehmende Beobachtung durchzuführen, um sich dann mühsam Zugang zum Feld zu suchen, sondern dass sich die Möglichkeit ergeben hatte, praktisch in meinem Interessensbereich zu arbeiten und dass daraufhin mein Forschungsvorhaben eine andere Richtung annahm.

beit bei der Kreisverwaltung auch direkt als empirische Daten für meine wissenschaftliche Arbeit genutzt werden konnten.<sup>35</sup>

Die Dimension der Teilnahme war über die Beschäftigung als Kreismitarbeiter im Bereich der Cluster- und Kompetenzfeldförderung eindeutig und in einem hohen Maße gegeben, ebenso konnten die Bedingungen natürlicher nicht sein. Aus Sicht des Forschers war die Teilnahme klar unsystematisch, da die berufliche Tätigkeit nicht von der wissenschaftlichen Zielsetzung der Forschung gelenkt wurde, sondern lediglich die retrospektive Beobachtung. Diese war aber ganz der sozialen Welt des Forschers zugeordnet und somit durchaus stark strukturiert: Es wurde im Forschungstagebuch nicht der gesamte Arbeitsalltag im Nachhinein protokolliert, sondern nur jene Sachverhalte festgehalten, die direkt mit der Fragestellung der Arbeit im Zusammenhang standen. Selbst- und Fremdbeobachtung ließen sich nicht mehr trennen, denn hier vereinte der Mitarbeiter-Forscher das Forschungssubjekt und einen Teil des Forschungsgegenstandes in seiner Person. Eine besondere Herausforderung lag also gerade nicht in der Gefahr des *going native*, sondern im retrospektiven Umgang mit dem *Native*-Sein des Forschers, das ohne Zweifel vorgelegen hat. Um dem zu begegnen, habe ich mich dafür entschieden, die Auswertung stärker deduktiv vorzunehmen, d.h. hauptsächlich auf Grundlage eines geschlossenen Codesystems, welches auf den Strömen basiert, die im vorherigen Kapitel zur Herleitung des Untersuchungs-*Frameworks* erarbeitet wurden<sup>36</sup>.

*Sampling*: Über die berufliche Tätigkeit war das grundsätzliche soziale Umfeld, das der teilnehmenden Beobachtung zu Grunde lag, bereits vorgegeben. Die genaue Breite dieses Umfeldes allerdings war damit noch lange nicht festgelegt und fixiert. Aber auch hier bestimmte die Logik der praktischen Tätigkeit die weitere Erschließung dieses sozialen Umfeldes. Mit welchen Nachbarkommunen, Clustermanagements, Ministerien etc. ich intensivere Gespräche zum Thema führte, folgte der Logik der Interessen des Kreises Mettmann und nicht meinen Forschungsinteressen. Da ich somit als Forscher nicht das *Sampling* der teilnehmenden Beobachtung lenken durfte oder konnte, war es umso wichtiger, dass ich das selektive *Sampling* der semi-strukturierten Interviews als ergänzend zum Umfeld der teilnehmenden Beobachtung ausgestaltet habe. Näheres zu diesem *Sampling* folgt im Abschnitt zur Methodik der Experteninterviews.

Insgesamt lässt sich die teilnehmende Beobachtung in diesem Fall eher als „**getriebene teilnehmende Beobachtung**“ beschreiben, da ich mich aus der Forschersicht vom Alltagsgeschäft und dem, was mich im praktischen Berufsleben aufs Neue erwartete, habe treiben lassen. Die Teilnahme ließ sich nicht strukturieren, da ich als Mitarbeiter in der jeweiligen Situation die Interessen des Kreises

---

35 Es ist auch anzunehmen, dass viele Personen, mit denen ich im Rahmen meiner Arbeit zu tun hatte, davon ausgingen, dass jemand, der bei der Wirtschaftsförderung arbeitet und nebenher zum Thema „Cluster“ forscht, eher „harte“ wissenschaftliche Analysen erwartete und somit gar nicht davon ausgingen, dass Wissenschaft jenseits von Fragebögen und statistischen Messungen und Befragungen durchgeführt wird.

36 Aber auch hier ist einschränkend zu erwähnen, dass dieses *Framework* erst im Laufe der Zeit erarbeitet wurde und es selbstverständlich unwahrscheinlich ist, dass die berufliche Tätigkeit und die Erfahrungen und Erkenntnisse, die ich dabei gesammelt habe, keine induktive Wirkung entfaltet haben. Es ist eher davon auszugehen, dass in das *Framework* auch diese Erfahrungen direkt mit eingeflossen sind.

vertrat und nicht die des Forschungsprojektes. Da meine Teilnahme von mir in der Regel erst im Anschluss beobachtet bzw. rekapituliert wurde, kann man also sowohl von einer *teilnehmenden Beobachtung als auch einer rekapitulierenden Beobachtung der eigenen Teilnahme* sprechen. Beobachtung und Protokollierung fanden daher strukturiert statt. Die Strukturierung erfolgte durch die theoretischen Vorüberlegungen und die genaue Fragestellung des Forschungsprojektes. Aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung wird im Folgenden aber weiterhin von der teilnehmenden Beobachtung gesprochen.

#### **4.4.2 Protokollierung der teilnehmenden Beobachtung**

Zur Vorgehensweise der Protokollierung (und auch der Auswertung) von teilnehmenden Beobachtungen und ethnographischen Studien existiert grundsätzlich kein wissenschaftlicher Konsens, gerade aufgrund der multiperspektivischen Zugangsweise samt der Anwendung verschiedenster Methoden. Daher muss man die eigene Vorgehensweise pragmatisch den besonderen Rahmenbedingungen des konkreten Forschungsvorhabens anpassen und gründlich reflektieren. (vgl. Lüders 2003, S. 399 ff.)

Wie bereits im vorherigen Abschnitt ausführlicher erläutert, wurden die Protokollierungen meist im Anschluss an die berufliche Teilnahme durchgeführt, aber in den meisten Fällen noch am gleichen Abend. Somit wurde sichergestellt, dass die Erinnerung an die jeweiligen Ereignisse möglichst vollständig war. In einigen Fällen, in denen es die Umstände erlaubt haben, wurden auch direkt beobachtete Situationen, die ich spontan mit meiner wissenschaftlichen Fragestellung in Beziehung setzen konnte, kurz auf Zetteln festgehalten („geskribbelt“: kleine Notizen, Zitatfetzen und eigene Bemerkungen; vgl. Bachmann 2009, S. 258). In diesen Situationen wird sehr deutlich, dass eben die Rollentrennung von Forscher und Praktiker auch in meinem Fall nie perfekt vollzogen werden konnte, was auch sicherlich im Hinblick auf die Forschungsergebnisse hinderlich gewesen wäre.

Die eigentliche Protokollierung im Forschungstagebuch erfolgte anschließend außerhalb des praktisch-beruflichen Kontextes. Hierzu wurden zwei Spalten in einem Computerdokument angelegt: Auf der linken Seite erfolgte eine stichwortartige Situationsbeschreibung, die teilweise mit Zitaten ausgestaltet wurde, sofern ich mich an markante Formulierungen erinnern konnte oder sie bereits auf Zetteln geskribbelt hatte. Die rechte Seite fungierte als eine Bemerkungs- und Interpretationsspalte. Hier nahm ich ein spontanes Inbezugsetzen einzelner Ereignisse mit Ereignissen bzw. Erkenntnissen aus bereits geführten Interviews vor. Ebenso fanden Kommentare zur Literatur dort Platz. (vgl. Bachmann 2009, S. 258: reservierter Bereich des Tagebuchs für Ideen und theoretische Erwägungen)

Im Hinblick auf die spätere Auswertung der Protokolle und die Vergleichbarkeit mit Daten, die aus den Experteninterviews gewonnen wurden, ist zu bedenken, dass auch die Protokolle nicht als Einzu-eins-Repräsentationen der beobachteten Wirklichkeit gelten können, sondern selbst Ergebnis komplexer Sinnbildungsprozesse darstellen (Lüders 2003, S. 397). Denn im Gegensatz zur bei der

Durchführung qualitativer Interviews üblichen Audioaufzeichnung, die die Interaktion zwischen Befragtem und Interviewer registrierend konservieren, stellen die Beobachtungsprotokolle die Ergebnisse eines eigenen Transformationsprozesses dar, in dem das soziale Geschehen *ex post* durch eine typisierende und ihrerseits deutende Darstellung ersetzt wird. In diesem Fall liegt somit eine rekonstruierende Konservierung vor. (ibid., S. 396) Dies ist besonders in meinem Fall zu bedenken, zumal die Rekonstruktion durch die zeitliche Differenz zwischen Teilnahme und retrospektiver Beobachtung in noch stärkerem Maße zum Tragen gekommen ist. Bei der Auswertung ist also zu bedenken, dass den Interviewtexten *ein* Interpretationsschritt zugrunde liegt, während es bei der Auswertung der Protokolle bereits zwei Schritte sind.

Insgesamt wurden auf diese Weise 56 einzelne Ereignisse protokolliert, die sich aus persönlichen Gesprächen, Telefonaten, Teilnahmen an Kongressen und Arbeitsbesprechungen oder aus Workshops zusammensetzen. Die stichpunktartige Protokollierung variierte sehr stark in ihrem Umfang.

#### **4.4.3 Aktenauswertung**

Darüber hinaus wurden sämtliche einschlägigen Aktenordner sowie sämtliche digital vorhandenen Dokumente zum Thema Cluster und Kompetenzfelder der Kreiswirtschaftsförderung gesichtet. Aufgrund ihrer Ausführlichkeit und der Art der Dokumente stellte sich dies als eine sehr zuverlässige und ergiebige Datenquelle dar: Neben Aktenvermerken mit internen Wertungen und strategischen Überlegungen, internem und externem E-Mail-Verkehr und offiziellen Briefen, handschriftlichen Anmerkungen und Kommentaren ließ sich – insbesondere mit meiner im Laufe der Zeit erlangten Verwaltungserfahrung – ein schlüssiges Bild auch der Zeit vor meiner Tätigkeit bei der Kreiswirtschaftsförderung zeichnen. Diese Erkenntnisse dienen zum einen der deskriptiven Darstellung der Historie der Kompetenzfeldthematik im Kreis Mettmann, welche schließlich nach der Niederschrift vom Leiter der Wirtschaftsförderung verifiziert wurde. Darüber hinaus stellen diese Darstellungen auch die Grundlage konkreter Auswertung dar, wobei der Fokus jedoch auf der teilnehmenden Beobachtung liegt. Eine detaillierte Auswertung der enormen Datenfülle würde den Rahmen einer solchen Forschungsarbeit sprengen.

#### **4.4.4 Selektives Sampling der Experten**

*Selektives Sampling* stellt ein Verfahren dar, bei dem Interviewpartner auf Grundlage von vorab definierten und begründeten Dimensionen (wie Zeit, Raum und Identität) ausgewählt werden. Diese bestehen meist schon zu Beginn der Studie und werden nicht im Laufe des Verfahrens mit fortschreitender theoretischer Sättigung ausgewählt, wie dies im *theoretischen Sampling* der *Grounded Theory* der Fall ist. (Strauss 1998, S. 70 f.)

Im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung stellte sich über eine von mir angefertigten Auswertung vorhandener Gutachten, die für den Kreis Mettmann erstellt wurden bzw. auf ihn Bezug nahmen, relativ schnell heraus, dass sich die weitere Arbeit dieses Kreises in Richtung des Kompetenzfeldes *Metall/Engineering* bewegen würde. Somit war dieser Bereich also besetzt und es bot sich

an, das gemeinsame Thema der Expertengespräche so auszuwählen, dass möglichst komplementäre Erkenntnisse gewonnen werden konnten.

Über gezielte Experteninterviews mit wenigen zentralen Entscheidungsträgern aus der Ministerialverwaltung des Landes wurde die allgemeine Clusterpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen untersucht. Zusätzliche allgemeine Informationen und Publikationen der Landesregierung lieferten zuvor einen soliden Überblick über dieses Themenfeld.

Als weitere Untersuchungseinheit sollte die *Top-down*-Logik der zentralen Auswahl von sog. NRW-Clustern und deren Einfluss auf die entsprechenden regionalen Akteure untersucht werden. In diesem Kontext bot sich der NRW-Cluster „Gesundheitswirtschaft“ an, da er sich in mehrfacher Hinsicht von anderen Clustern – auch den Feldern aus der teilnehmenden Beobachtung – unterschied:

- Während die metallverarbeitende Industrie und Maschinenbau klassische Branchen darstellen, ist die Gesundheitswirtschaft eine relativ neu entwickelte Perspektive auf das Wirtschaftsgeschehen.
- Räumliche Strukturierung: Der NRW-Cluster ist in einzelnen „offiziellen“ Gesundheitsregionen organisiert, die von regionalen und kommunalen Organisationen getragen werden und sich fast über das gesamte Land NRW verteilen. Somit lässt sich die *Top-down*-Logik der Clusterpolitik des Landes mit der kommunalen/regionalen Perspektive in Beziehung setzen.
- Der Cluster „Gesundheitswirtschaft“ ist neben den Clustern Medizintechnik und Biotechnologie (BIO.NRW) einer von drei NRW-Clustern mit Bezug zum Themenfeld Gesundheit. Die Ursachen und Folgen dieser Besonderheit können sehr aufschlussreich für das Verständnis von Auswahl und Förderung von Clusterinitiativen sein. Insgesamt sind mit der Betreuung dieser drei NRW-Cluster zwei Ministerien betraut (Gesundheit und Innovation). Da der Kreis Mettmann Mitglied in einem Clusterverein ist, der das Thema Biotechnologie betreut, wurden somit auch vergleichende Einblicke in diesen Cluster möglich.

##### Zusammenfassung der Untersuchungseinheiten

- kommunale/regionale Perspektive aus Feldzugang der eigenen beruflichen Tätigkeit gesetzt: Schwerpunkt im Bereich **Metall und Engineering**: ausgehend von der Kreisverwaltung Mettmann.
  - Metallindustrie und Maschinenbau als klassische Branchen
- regionale Perspektiven der *Top-down*-Logik der NRW-Clusterpolitik: **NRW-Cluster Gesundheitswirtschaft**
- Zentrale Perspektive der **allgemeinen Clusterpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen**

Es wurden die zentralen Funktionsträger der relevanten Organisationen ermittelt und kontaktiert. Bis auf eine Ausnahme (Gesundheitsregion Köln/Bonn) ergaben sich keine Probleme hinsichtlich der Interviewanfragen. Der Geschäftsführer des Gesundheitsregion KölnBonn e.V. oder einer seiner Vertreter waren leider nicht für ein Gespräch zu erreichen. Aus diesem Grund musste ich mich auf die kommunale Perspektive aus der Wirtschaftsförderung Bonn beschränken. Dennoch konnten relevante Informationen zu der regionalen Initiative gewonnen werden. Grundsätzliche Informationen zum Verein und zur Region konnten aus öffentlichen Präsentationen und sonstigen Dokumenten entnommen werden.

Teilweise erhielt ich von den Gesprächspartnern Empfehlungen zur Ansprache weiterer Funktionsträger. Insbesondere der Zugang zur Ministerialverwaltung wurde auf diese Art deutlich vereinfacht. Ebenso war hilfreich, dass ich einige Akteure auch aus meiner beruflichen Funktion heraus bereits kannte.

#### 4.4.4 Selektives Sampling der Experten

Tabelle 3: Aussage-, Untersuchung- und Erhebungseinheiten (Quelle: eigene Darstellung)

Aussageeinheit	Untersuchungseinheiten	Erhebungseinheiten
Clusterinitiativen und Clusterpolitik im räumlichen Gefüge (Nordrhein-Westfalens), Rolle zentraler Akteure bei deren Etablierung	Kommunale Ansätze: Kompetenzfeld Metall/Engineering (ausgehend von der Kreisverwaltung, in der der Autor beschäftigt war), später auch Gesundheitswirtschaft	Soziales Umfeld des Autors ausgehend von seiner beruflichen Tätigkeit beim Kreis Mettmann (teilnehmende Beobachtung: 56 protokollierte Einzelereignisse, teilweise gleichzeitig mit Vertretern verschiedener Organisationen); Auswertung von internen Aktenvermerken sowie des Brief- bzw. E-Mailverkehrs; Verifizierung über Rückkopplung mit Amtsleiter.
	NRW-Clusterpolitik allgemein	1. <sup>37</sup> Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie NRW <sup>38</sup> (Expertengespräch mit dem Leiter des Referats 315 <i>Regionale Struktur- und Clusterpolitik</i> )
		2. Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie NRW (Expertengespräch mit einem Beschäftigten des Referats 211 <i>Grundsatzfragen der Branchen- und Industriepolitik</i> ; vermittelt vom Referatsleiter)
		3. NRW-Clustersekretariat (Experteninterview mit dessen Leiter in Personalunion Leiter des VDI-Kompetenzzentrums, das die Initiative kompetenznetze.de des Bundes betreut)
		3. VDI-Technologiezentrum, betreut Initiative kompetenznetze.de des Bundes (Interview mit dessen Leiter, in Personalunion Leiter des NRW-Clustersekretariats)
	NRW-Cluster Gesundheitswirtschaft	4. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (Experteninterview mit dem Referatsleiter für <i>Gesundheitswirtschaft und Telematik</i> )
		5. <i>Clustermanagement des NRW-Clusters Gesundheitswirtschaft</i> (Experteninterview mit der Clustermanagerin, in Personalunion Geschäftsführerin des ZIG OWL und Mitarbeiterin der Wege mbH Bielefeld)
		5. <i>Gesundheitsregion Ostwestfalen-Lippe</i> (Experteninterview mit der Geschäftsführerin des ZIG OWL, in Personalunion Clustermanagerin Gesundheitswirtschaft NRW und Mitarbeiterin der Wege mbH Bielefeld)
		6. MedEcon Ruhr e.V. und GmbH für die <i>Gesundheitsregion Ruhr</i> (Experteninterview mit dem Geschäftsführer der Gesellschaft und des Vereins)
		7. <i>Gesundheitsregion Aachen</i> (Expertengespräch mit dem für Regionalentwicklung zuständigen Geschäftsführer der AGIT GmbH und einem seiner Mitarbeiter)
		8. <i>Gesundheitsregion Südwestfalen</i> (Experteninterview mit der Prokuristin der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises Soest und der Geschäftsführerin der Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft e.V.)
9. <i>Gesundheitsregion Münsterland e.V.</i> (Experteninterview mit dem Geschäftsführer des Vereins)		
10. Wirtschaftsförderung der Stadt Bonn für den <i>Gesundheitsregion KölnBonn e.V.</i> (Experteninterview mit einem Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung Bonn)		
11. Institut Arbeit und Technik (IAT) Gelsenkirchen (Experteninterview mit dem Geschäftsführenden Direktor, in Personalunion <i>Direktor des Forschungsschwerpunkts Gesundheitswirtschaft und Lebensqualität</i> und Vorsitzender des <i>Netzwerks der deutschen Gesundheitsregionen</i> , NDGR e.V.)		
11. <i>Netzwerk der deutschen Gesundheitsregionen</i> , NDGR e.V. (Experteninterview mit dem Vorsitzenden, in Personalunion Geschäftsführender Direktor des IAT und <i>Direktor des Forschungsschwerpunkts Gesundheitswirtschaft und Lebensqualität</i> )		

37 Die Ziffern zur Nummerierung der Interviews werden im Empirischen Teil der Arbeit als Referenz für Aussagen aus den jeweiligen Interviews benutzt.

38 Die Bezeichnungen der Ministerien beziehen sich auf den Zeitpunkt der Erhebung während der Regierungsperiode der Schwarz-Gelben Landesregierung 2005 bis 2010.

#### **4.4.5 Interviewleitfäden**

Obwohl offene qualitative Interviews sehr stark auf das Erkenntnisinteresse hinsichtlich der induktiven Exploration ausgelegt sind, ist ein Leitfaden – insbesondere bei Experteninterviews – die Regel, damit im Rahmen der angestrebten freien Gesprächssituation wichtige Themenfelder nicht aus dem Fokus geraten und auch die Vergleichbarkeit der einzelnen Interviews weitestgehend gewährleistet wird (vgl. Abschnitt 4.3.3.2). Durch das erarbeitete Untersuchungsframework, aber auch durch das Erkenntnisinteresse der Arbeit wurden wichtige Aspekte der Leitfäden vorgegeben. Aufgrund der theoretischen Diskussion, in der besonders stark auf die *Fuzziness* des Clusterbegriffs eingegangen wurde, wurde auch auf den Aspekt des Clusterverständnisses, das in der jeweiligen Organisation Anwendung findet, abgestellt. Die Interviews sind somit über die Dimensionen der theoretischen Diskussion aus dem deduktiv hergeleiteten Untersuchungs-*Framework* strukturiert worden.

In den Interviews, die mit Vertretern von Organisationen geführt wurden, die selbst eine operationelle Clusterförderung betreiben (also bei allen Vertretern der sechs „offiziellen“ Gesundheitsregionen des Landes NRW), ist auf folgende Aspekte eingegangen worden:

- *Clusterverständnis*
- *Bedeutung des Faktors „Raum“, evtl. sich ändernde Raumbezüge*
- *Ziele der Clusterförderung*
- *Identifizierung der geförderten Cluster*
- *zeitlicher Ablauf und bedeutende Meilensteine (Ereignisse) des Institutionalisierungsprozesses*
- *(interkommunale) Kooperationen und Austausch über die Maßstabebenen des politisch-administrativen Mehrebenengefüges hinweg*
- *Einflussnahme anderer Maßstabebenen und auf andere Maßstabebenen*
- *Exploration der Bedeutung spezifischer Ressourcen für die Etablierung der Clusterförderung*
- *spezifische Instrumente und Aktivitäten der konkreten Clusterförderung*

Bei den anderen Expertengesprächen sind einige der oben genannten Aspekte, soweit sie einschlägig waren (wie z.B. das jeweilige Clusterverständnis, Bedeutung von Ressourcen, Kooperationen und Einflussnahmen bei allen Interviews; Instrumente, Auswahl der Cluster auch auf ministerieller Ebene), ebenfalls angesprochen worden. Darüber hinaus sind organisationsspezifische Aspekte und Besonderheiten thematisiert worden – wie z.B. die Doppelfunktion als Clustermanagerin für das Land NRW und Vertreterin für eine spezifische Region innerhalb NRWs. Weitere zusätzliche Themenfelder ergaben sich aus der bereits oben erwähnten zusätzlichen Dokumenten- und Internetrecherche oder aus Erkenntnissen, die erst aufgrund von zuvor durchgeführten Interviews ins Bewusstsein des Autors gelangten. Eine komplette Übersicht der Leitfäden findet sich im Anhang.

### **4.4.6 Datenerhebung**

Die teilnehmende Beobachtung fand zwischen August 2008 und Februar 2012 statt. Der eigentliche Schwerpunkt der Beobachtung lag jedoch innerhalb eines Zeitraumes von zweieinhalb Jahren (bis März 2011), da anschließend meine Aufgabenbereiche bei der Kreisverwaltung einen anderen Schwerpunkt bekamen. Insgesamt blieb somit ausreichend Zeit, verschiedene Entwicklungen im Bereich des begleiteten Kompetenzfeldes Metall/*Engineering* aus Sicht des Forschers zu beobachten. Die teilnehmende Beobachtung ist in Tabelle 3 mit der blassroten Hintergrundfarbe des Tabellenfeldes markiert. In Kapitel 4.4.2 ist bereits detailliert auf die Besonderheiten der Protokollierung während der teilnehmenden Beobachtung eingegangen worden.

Die leitfadengestützten Experteninterviews fanden hingegen in einem – im Vergleich zur teilnehmenden Beobachtung – relativ kurzen Zeitraum statt, nämlich innerhalb von siebeneinhalb Monaten zwischen Mai und Dezember 2009. Dies hatte den Vorteil, dass die einzelnen befragten Organisationen aus dem Gefüge der NRW-Gesundheitswirtschaft zum Gesprächstermin ungefähr auf einem vergleichbaren Stand hinsichtlich der Entwicklung dieses NRW-Clusters waren, was die Vergleichbarkeit der einzelnen Interviews erhöht. Insgesamt wurden 11 einzelne Interviewtermine wahrgenommen. Sieben dieser Interviews waren Einzelinterviews, in denen die Gesprächspartner eine einzige Organisation mit Bezug zur Fragestellung vertraten. Darüber hinaus wurden drei Einzelinterviews geführt, in denen jeweils die befragte Person zwei Organisationen mit Bezug zur Aussageinheit dieser Arbeit vertrat. Diese Interviews sind in Tabelle 3 mit einer grauen Hintergrundfarbe kenntlich gemacht. In der Gesprächsführung ist darauf geachtet worden, dass Aussagen der Personen eindeutig einer Organisation zugeordnet werden konnten. Allerdings ist hierbei stets zu beachten, dass hier Ähnliches gilt wie in der Situation meiner teilnehmenden Beobachtung: Eine perfekte Trennung verschiedener Funktionen in einer Person ist niemals vollständig durchführbar. Ein Interview hingegen wurde mit zwei Mitarbeitern einer Organisation gleichzeitig geführt (türkisblaue Markierung in Tabelle 3) und wiederum ein anderes mit zwei Personen gleichzeitig, die zwei verschiedene Organisationen mit Bezug zum Forschungsfeld vertraten, aber in ihrer Gesundheitsregion sehr eng zusammenarbeiten (hellgelbe Markierung in Tabelle 3). In beiden dieser speziellen Interviewsituationen ergänzten sich die Gesprächspartner gegenseitig stets in kollegialer Hinsicht, ohne den Aussagen der Anderen im Wesentlichen zu widersprechen. Ausnahmen werden in der folgenden Diskussion der Ergebnisse besonders erwähnt, ansonsten wird an dieser Stelle diese besondere Interviewsituation nicht weiter problematisiert.

Auch während der Interviewsituation habe ich stets auf meine Doppelrolle eines Wissenschaftlers und Mitarbeiters einer Kreiswirtschaftsförderung aufmerksam gemacht und die Rolle des Wissenschaftlers in der Interviewsituation betont. Dennoch habe ich zu Beginn jedes Gesprächs auch meinen genauen Tätigkeitsbereich im Bereich der praktischen Berufstätigkeit erklärt. Dies war dem Gebot der Fairness geschuldet, damit z.B. keine Aussagen gegenüber meiner Person als Wissenschaftler getätigt werden, die auf der anderen Seite in meinem beruflichen Kontext hätten brisant werden können.

#### **4.4.7 Datenaufbereitung**

In den meisten Fällen erfolgte die Transkription für das gesamte Gespräch, da durch die Zuhilfenahme des Interviewleitfadens das Gespräch insofern in der Regel stets Bezug zum Thema aufwies. Nur in den seltenen Fällen, in denen das Gespräch in allgemeine Informationen oder Erzählungen abdriftete, die keinen Beitrag zur Beantwortung des Forschungsanliegens liefern konnten, wurde auf eine komplette Transkription verzichtet (vgl. hierzu Meuser & Nagel 1991, S. 455). Spontane Ideen hinsichtlich der Deutung und Interpretation wurden direkt während der Transkription im Text (z.B. als Fußnoten) vermerkt, damit diese auch im weiteren Auswertungsprozess wieder präsent sein konnten. Die Transkriptionen sind in der Fassung der Arbeit für das Prüfungsverfahren auf einer beigelegten CD einsehbar, sie werden aus Gründen der Zusicherung von Vertraulichkeit der wörtlichen Interviews jedoch nicht Gegenstand der Veröffentlichung.

Die weitere Aufbereitung erfolgte ebenfalls in Anlehnung an die dreistufige Auswertungsstrategie von Meuser und Nagel (1991), die diese jedoch für theoriegenerierende soziologische Experteninterviews entwickelt hatten (vgl. Bogner & Menz 2005b, S. 38 f.). Daher wurde dieser Weg für die Bedürfnisse der vorhandenen Fragestellungen leicht modifiziert und im Zuge der Aufbereitung teilweise abgekürzt. Der Aufbereitungsschritt bezog sich in der Hauptsache auf die Komprimierung und Sortierung des Datenmaterials: Dabei wurde bei vier Interviews eine Paraphrase durchgeführt, in der textgetreu in eigenen Worten das Gesagte komprimiert dargestellt wurde. Da sich im Zuge der Auswertung zeigte, dass die Paraphrasierung im Fließtext keine Vorteile mit sich brachte, wurde bei den restlichen Interviews die textliche Komprimierung in eigenen Worten direkt in Stichworten durchgeführt. Diese textliche Raffung knüpft in gewisser Weise an das an, was Meuser und Nagel (1991, S. 457) als das Bilden von Überschriften bezeichnen, nur dass bei separater Betrachtung der Überschriften sich bei ihnen nicht der komplette Inhalt des Abschnittes erschließen lässt. Auch davon wurde abgewichen, da diese Arbeit nicht die induktive soziologische Theoriegenerierung zum Ziel hat, sondern eher die Überprüfung eines deduktiv erarbeiteten *Frameworks*, bei dem die Klassifikationen größtenteils bereits Bestand haben. Im Anschluss wurden auf Grundlage der Themenschwerpunkte der Interviewleitfäden Sinnabschnitte gebildet, denen die einzelnen zusammengefassten Textpassagen zugeordnet wurden. Die Ergebnisse dieser beiden Schritte sind ebenfalls lediglich in der Fassung dieser Arbeit für das Prüfungsverfahren auf einer beigelegten CD einsehbar.

Dieses stichpunktartig aufbereitete Material der Interviews weist schließlich in etwa dasselbe Aggregationsniveau auf wie die stichpunktartigen Protokollierungen der teilnehmenden Beobachtung. Das Datenmaterial der Interviews und der teilnehmenden Beobachtung können daher mit den gleichen Auswertungstechniken weiter bearbeitet werden:

„So wie bei qualitativen Interviews die transkribierten Texte das empirische Material bilden, auf dem die Interpretationen und Analysen beruhen, so sind es bei der teilnehmenden Beobachtung die Feldprotokolle. Im Prinzip unterscheidet sich daher die Auswertung von Beobachtungsprotokollen nicht vom Umgang mit [...] Interviewtranskripten.“ (vgl. Schöne 2005, S. 192)

#### 4.4.8 Datenauswertung

Die Datenauswertung wurde in zwei verschiedenen Schritten vorgenommen. Mit Hilfe der stichpunktartigen und thematisch sortierten Aussagen aus den Expertengesprächen ließen sich Abläufe und grundsätzliche Strukturen bei der Formierung und Etablierung der Clusterinitiativen bzw. der Clusterpolitik über das vergleichende Querlesen dieser komprimierten Texte herausarbeiten und übersichtlich darstellen. In dieser Vorgehensweise wird den explorativen und deskriptiven Aspekten, die der Fragestellung dieser Arbeit zugrunde liegen, Rechnung getragen.

In einem weiteren Schritt wurde mithilfe des Computerprogramms *Atlas ti* eine stärker deduktiv geprägte Analyse vorgenommen. Hierzu wurden die in Abschnitt 3.4.2 zusammengefassten Ströme für die Clusterpolitik im Mehrebenengefüge in ein geschlossenes Codesystem überführt.

- Codeliste der geschlossenen Codes „Politikströme“:
- *Streams\_Policy\_Policy*
  - *Streams\_Policy\_Process\_1stOrder*
  - *Streams\_Policy\_Process\_2ndOrder*
  - *Streams\_Policy\_Process\_3rdOrder*
  - *Streams\_Policy\_Resource\_finance*
  - *Streams\_Policy\_Resource\_human*
  - *Streams\_Policy\_Resource\_structure*
  - *Streams\_Politics*
  - *Streams\_Problem*

In den komprimierten Daten der Experteninterviews und in den Beobachtungsprotokollen aus dem Forschungstagebuch wurden Textstellen mit den Codes markiert, die entsprechenden Bezug zu den Politikströmen aufwiesen. Zusätzlich wurde den Politikstrom-Codes auch ein Richtungs-Code hinzugefügt, um zu analysieren, wo sich diese Ströme bewegen, bzw. wohin sie sich bewegen oder woher sie kommen.

- Codeliste der geschlossenen Codes „Richtung“:
- intern
  - extern
  - externalisierend

Darüber hinaus wurden offene Codierungen vorgenommen, die eher als zusammenfassende Sachverhaltszusammenfassungen zu verstehen sind und quasi die selbe Funktion haben, wie das Bilden

von Überschriften in der Auswertungsstrategie von Meuser und Nagel (1991, S. 457). Diese offenen BeschreibungsCodes sind daher ausführlicher, da sie ganze Aussagen beinhalten, aber kürzer als die stichwortartige Zusammenfassung im Schritt der Datenaufbereitung. Daher treten dieselben Codes auch seltener auf, viele auch nur einmalig. Es handelt sich bei diesem Schritt somit um eine weitere Komprimierung des Datenmaterials, damit die Übersichtlichkeit bei der Auswertung erhöht wird.

Beispiel für einen offenen Code: „Analysen als Grundlage“

Nach der Durchführung der Codierung wurde konnte mithilfe der Abfragefunktion des Computerprogramms untersucht werden, welche offenen Codes (also Sachverhaltsbezeichnungen) mit welchen geschlossenen Codes auftreten.

Beispiel: „Analysen als Grundlage“ tritt auf mit „*Stream\_Policy\_Process\_2nd Order*“; „intern“. Dies bedeutet für die Auswertung, dass die Auswahl eines spezifischen Clusters, der gefördert werden soll, aufgrund einer dezidierten Clusteranalyse vorgenommen wurde und dass hierbei interne Erwägungen die zentrale Rolle spielten (d.h. eine Beeinflussung von Außen bzw. eine Einflussnahme auf eine andere Ebene ist nicht ersichtlich). Eine komplette Codeliste und ausgewählte Listen für parallel auftretende Codes sind der CD beigelegt, die der Prüfungsfassung der Arbeit beiliegt.

Bei der Auswertung der einzelnen Fallbeispiele wurden die geschlossenen Codes „*Streams*“ und „Gerichtetheit“ in einer Matrix mit entsprechenden Sachverhalten übersichtlich zusammengefasst und darauf aufbauend verallgemeinerbare Strukturen und auch Grenzen des gewählten *Frameworks* herausgearbeitet. Dabei wurden entsprechende Matrizen sowohl für die jeweiligen Initiativen mit Angabe aller geschlossenen Codes (Ströme und Richtungen) erstellt als auch jeweils separat für die Ströme mit Darstellung der entsprechenden Sachverhalte aus allen Initiativen.

#### **4.4.9 Textliche Datenwiedergabe**

Da die Auswertung maßgeblich am komprimierten Datenmaterial vorgenommen wurde, was auch der Methodik des Umgangs mit Experteninterviews nach Meuser und Nagel (1991) entspricht, wird im weiteren Text der Arbeit auf die Wiedergabe von wörtlichen Zitaten verzichtet. Im Gegensatz zu regulären qualitativen Interviews steht beim Experteninterview nicht das Individuum des Befragten im Fokus, sondern sein Charakter als zentraler Repräsentant der Institution sowohl als Erhebungseinheit als auch als Teil der Aussageinheit (vgl. *ibid.*, S. 442). Daher werden Aussagen, die aus den Interviews generiert werden, hauptsächlich nach Themenbereichen, wie z.B. nach zeitlichen Abläufen gegliedert, im Text oder im Anhang deskriptiv wiedergegeben, bevor sich die Darstellung in den Analysen immer weiter vom Ursprungstext entfernt, indem beispielsweise Ausprägungen der Ströme tabellarisch sortiert und gerafft dargestellt werden. Zur Verifizierung der deskriptiven Aussagen wird in der Prüfungsfassung dieser Arbeit auf spezifische Seiten der Interviewtranskripte verwiesen, während in der zu veröffentlichenden Version nur noch pauschal auf das jeweilige Interview verwiesen wird.

## 5. Hintergrund: Clusterförderung auf den Ebenen der Europäischen Union und des Bundes

Da sich diese Arbeit schwerpunktmäßig mit der Entwicklung der Clusterinitiativ-Landschaft in Nordrhein-Westfalen auch über die Einnahme der *Multi-Level-Governance*-Perspektive auseinandersetzt, ist es notwendig, auch clusterpolitische Aktivitäten der Bundesebene und der Europäischen Union kurz zu skizzieren, um die Aktivitäten auf regionaler Ebene in diesen Kontext einordnen zu können: Der Fokus des empirischen Teils wird einerseits auf der kommunal-regionalen Ebene und andererseits auf der Landesebene liegen. Da aber insbesondere die Politik des Landes Nordrhein-Westfalen relativ eng mit europäischen Fördermitteln verbunden ist, wird der europäischen Ebene etwas mehr Platz eingeräumt als der Bundesebene.<sup>39</sup>

### 5.1 Clusterpolitik der EU

Clusterpolitik auf Europäischer Ebene wird primär als ein Teil der Innovationspolitik verstanden. Mit der 2006 veröffentlichten Innovationsstrategie der Union (vgl. KOM 2006) wurde die Stärkung von Clustern in Europa zu einer von neun strategischen Prioritäten für eine Innovationsförderung erhoben. (KOM 2008a, S. 2) Insgesamt wird in der Förderung von Clustern und deren internationaler Vernetzung ein zentrales Instrument zur Umsetzung der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 (Kiese 2012, S. 124), bzw. 2004 in revidierter Form (Mager & Röllinghoff 2009, S. 77) gesehen. Die Europäische Union sieht im Themenfeld der Clusterpolitiken jedoch schwerpunktmäßig die lokale, regionale und nationalen Ebene bei der Konzeption und Umsetzung in der Pflicht, während sie für sich selbst die Aufgabe sieht, diese Aktivitäten zu erleichtern und zu ergänzen. Hierzu zählen unter anderem die Verbesserung der Rahmenbedingungen, Förderung von herausragenden Initiativen und unternehmerischer Beteiligung im Bereich Forschung und Bildung, die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft, die Unterstützung von Politiklernprozessen sowie die europaweite Zusammenarbeit zwischen Clustern. (KOM 2008a, S. 2) Über das im Januar 2008 vorgelegte Cluster-Memorandum (HLAGC 2008), das als eine Agenda für politisches Handeln zu verstehen ist, wurde neben der Darstellung der Bedeutung von Clustern für die wirtschaftliche Entwicklung und den Einfluss politischer Maßnahmen ein „4-mal-5-Punkte-Programm“ aufgelegt, das zur Etablierung von Clustern von Weltrang in der Europäischen Union beitragen soll. Hierbei wird in Zukunft die Konzentration auf Leitmärkte<sup>40</sup>, die Branchen mit besonders hohem Innovationspotential umfassen, sowie auf weitere Schwerpunkte wie die maritime Wirtschaft immer mehr von Bedeutung sein (vgl. KOM 2008a, S. 8 f.).

---

39 Einen guten Überblick über die Clusterförderung auf europäischer sowie auf Bundesebene bzw. über einschlägige Literatur liefert Werner (2010).

40 Elektronische Gesundheitsdienste (E-Health), technische Textilien, nachhaltiges Bauen, Wiederverwertung, biobasierte Produkte und erneuerbare Energien. Vgl. <http://www.euractiv.com/de/innovation/sechs-bereiche-leitmarktinitiative-bestimmt/article-169448>.

Insgesamt fünf Herausforderungen sollen über die unionsspezifischen Programme und Initiativen gemeistert werden (KOM 2008b, S. 62 ff.):

1. Die Clusterpolitiken der Mitgliedstaaten sollen stärker am Bedarf an Clustern mit Weltrang ausgerichtet werden.
2. Die Mitgliedstaaten und Regionen sollen besser mit neutralen und verlässlichen Informationen über Cluster versorgt werden.
3. Es bedarf verstärkter und besserer praktisch ausgerichteter Kooperation auf Politikebene zwischen den Mitgliedstaaten.
4. Innovative kleine und mittlere Unternehmen sollen besser in die Cluster und die Leitmarktinitiative integriert werden.
5. Die Qualität des Clustermanagements soll im gesamten Europa verbessert werden.

Ein Schlüssel zur Verbesserung der Zusammenarbeit europäischer Cluster liegt auf europäischer Ebene in der Vernetzung der relevanten Akteure. Hierzu wurden zwei Initiativen für unterschiedliche Zielgruppen geschaffen. In jeder der beiden Zielgruppen existieren einzelne Maßnahmen mit einer jeweils bestimmten Zielsetzung mit Clusterbezug. Beide Hauptinitiativen werden sich in ihrer Arbeit verstärkt auf die europäischen Leitmärkte konzentrieren (KOM 2008b, S. 62):

- **Europe INNOVA:** Diese Initiative, die bereits im Rahmen des sechsten Forschungsrahmenprogramms im Jahr 2006 entwickelt wurde (vgl. Werner 2010, S. 43) und nun im Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) angesiedelt ist (KOM 2008a, S. 5), zielt auf die Vernetzung von Praxis-Experten aus den Bereichen Innovation und konkrete Clusterförderung. In diesem Kontext sollen neue oder bessere Instrumente für Clusterorganisationen entwickelt werden, die insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen zugute kommen sollen (ibid., KOM 2008b, S. 61 f.).
  - European Cluster Observatory: Die Beobachtungsstelle für Cluster beschäftigt sich maßgeblich mit statistischen Daten zu Clustern in Europa (Werner 2010, S. 44). Damit übernimmt sie eine maßgebliche *Monitoringfunktion*. In einem ersten Schritt wurden 38 Sektoren in europäischen Regionen kartiert, während danach diese Kartierungen über verbesserte statistische Analysemethoden und weitere Daten, wie die *Clusterperformance*, überarbeitet wurden. In einem dritten Schritt soll die Beobachtungsstelle neue methodische Ansätze entwickeln, die sich entwickelnde Industrien und Cluster-Exzellenz betreffen. (KOM 2010) Über das Monitoring hinaus bietet das *Observatory* zudem noch eine *Online-Bücherei* mit Dokumenten, die einen Clusterbezug aufweisen, wie z.B. Clusterpolitikberichte, Fallstudien etc. Die Benutzer können auch selbst Dokumente einstellen. Als dritter Bestandteil ist die *Cluster Collaboration Platform* zu nennen, auf der

sich online-basiert Akteure aus Clusterorganisationen und Mitgliedern, wie Unternehmens- oder Hochschulvertreter, austauschen können.<sup>41</sup>

- *European Cluster Excellence Initiative*: Über diese Initiative wird die Entwicklung europaweiter Qualitätsstandards im Bereich des Clustermanagements angestrebt. Hierzu werden Trainingsangebote geschaffen, die das Qualifikationsniveau der Clustermanager erhöhen sollen, während über den „*European Club of Cluster Managers*“ die Verbreitung dieser Qualitätsstandards erreicht werden soll (vgl. Werner 2010, S. 45).
- *Cluster Innovation Platform* (vgl. *ibid.*): Durch die Zusammenarbeit von Clusterorganisationen aus verschiedenen Ländern, die gezielt miteinander kooperieren möchten, soll im Rahmen dieser Plattform eine Modernisierung der Clusterförderung in Europa erreicht werden. Im Rahmen dieser Initiative werden neue Unterstützungsinstrumente entwickelt und getestet. Ebenso soll zur Verbesserung der internationalen Einbindung innovativer kleiner und mittlerer Unternehmen beigetragen werden. Derzeit umfasst die Plattform die beiden Cluster Umwelt- und Biotechnologien.<sup>42</sup>
- **PRO INNO Europe**: Diese Initiative richtet sich an Politiktreibende verschiedener Ebenen und zielt auf die Vernetzung verschiedener Innovationsagenturen, Ministerien und sonstiger Behörden (Werner 2010, S. 43).
  - Über die sog. *Europäische Clusterallianz* wird eine Plattform geschaffen, über die regionale, nationale und europäische Clusterinitiativen besser aufeinander abgestimmt werden sollen. An dieser Stelle kommt der Aspekt des gegenseitigen Politiklernprozesses besonders zum Tragen. (KOM 2008b, S. 61) Die offene Plattform wurde eingerichtet, um einen ständigen Dialog auf europäischer Ebene zwischen öffentlichen Stellen der Regionen und Nationalstaaten zu schaffen, die sich mit Clusterpolitik beschäftigen oder Förderprogramme mit Clusterbezug betreuen.<sup>43</sup>
  - Die Europäische Clusterpolitikgruppe hat als Sachverständigengruppe die Aufgabe, die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten über die Rahmenbedingungen und Möglichkeiten im Bereich der Clusterpolitik aufzuklären (vgl. Werner 2010, S. 44). Hierzu zählen u.a. die Ermittlung und weitergehende Analyse erfolgreicher und weniger erfolgreicher Maßnahmen, die Zusammenarbeit mit der Clusterallianz und auch Aspekte der Öffentlichkeitsarbeit (vgl. KOM 2008c, Art. 2). Die Amtszeit der maximal 20 Mitglieder, die *ad personam* (also nicht als Angehörige einer bestimmten Organisation) auf

---

41 [http://www.zenit.de/d/projekte/european\\_cluster\\_observatory/EU\\_CLuste%20Observatory\\_factsheetLD.pdf](http://www.zenit.de/d/projekte/european_cluster_observatory/EU_CLuste%20Observatory_factsheetLD.pdf).

42 <http://www.europe-innova.org/web/guest/cluster-cooperation/cluster-innovation-platform>.

43 <http://www.proinno-europe.eu/eca/about>.

Grundlage einer Bewerbung von der Kommission ernannt werden, beträgt insgesamt 18 Monate (vgl. *ibid.*, Art. 3).<sup>44</sup>

Ein einheitlicher strukturierter Ansatz der Clusterförderung auf europäischer Ebene erscheint der Kommission jedoch nicht realistisch, da zu viele unterschiedliche Ziele, rechtliche Grundlagen sowie administrative und finanzierende Verfahren befolgt werden müssen. Daher erscheint ihr es opportun und notwendig, die verschiedenen Instrumente mit Bezug zur Clusterförderung besser aufeinander abzustimmen. (KOM 2008b, S. 61) So sollen in Zukunft beispielsweise das zukünftige CIP-Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2014-2020) und die Initiative „Wissensorientierte Regionen“ („*Regions of Knowledge*“)<sup>45</sup> im siebten Forschungsrahmenprogramm noch enger miteinander verzahnt werden.<sup>46</sup> Zudem sollen Erkenntnisse aus der clusterspezifischen Arbeit der Europäischen Union auf das *Enterprise Europe Network*<sup>47</sup> übertragen werden. (KOM 2008a, S. 9) Ebenso eine Rolle spielt hierbei die Initiative „Regionen für den wirtschaftlichen Wandel“ („*Regions for Economic Change*“) im Rahmen des Ziels 3 „Territoriale Zusammenarbeit“: Hierbei unterstützt die Kommission transnationale Netze von Regionen in ihrem Bemühen, eine Verbesserung der Innovationssysteme, bei denen Clusterpolitiken eine entscheidende Rolle spielen, herbeizuführen (KOM 2008a, S. 4).

Während die oben skizzierten europäischen Initiativen mit direktem Clusterbezug auch als „weiche Instrumente der Clusterförderung“ verstanden werden können (vgl. Werner 2010, S. 41), existieren mit den Strukturfonds – und dabei insbesondere mit dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) – Fördermittel mit bedeutendem finanziellen Umfang<sup>48</sup>, die von den Regionen für den Aufbau und die Unterstützung von Clusterförderungsmaßnahmen genutzt werden können. Der Strukturfonds EFRE, wie auch der Europäische Sozialfonds ESF, werden auf Ebene der Bundesrepublik Deutschland vom Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) koordiniert. Dabei werden Fragen zwischen dem Bund und den Ländern koordiniert und die Interessen gegenüber den Gremien des Rates und der Kommission in Brüssel vertreten.<sup>49</sup> Die Umsetzung der genauen Operationellen

---

44 Aktuelle Mitglieder der Clusterpolitikgruppe: vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:059:0007:0007:DE:PDF>.

45 Die Initiative „*Regions of Knowledge*“ soll das Forschungspotential europäischer Regionen stärken, indem insbesondere regionale „forschungsgetriebene Cluster“ zwischen Universitäten, Forschungszentren, Unternehmen und regionalen Behörden angeregt und unterstützt werden.  
Vgl. [http://cordis.europa.eu/fp7/capacities/regions-knowledge\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/capacities/regions-knowledge_en.html).

46 [http://www.europe-innova.eu/c/document\\_library/get\\_file?folderId=148898&name=DLFE-10363.pdf](http://www.europe-innova.eu/c/document_library/get_file?folderId=148898&name=DLFE-10363.pdf), S. 6.

47 Das *Enterprise Europe Network*, bestehend aus über 580 Mitgliedsorganisationen aus den Bereichen Industrie- und Handelskammern, Technologiezentren, Universitäten und Entwicklungsagenturen, hilft insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zum europäischen Markt zu verbessern, neue Märkte und neue Technologien zu erschließen sowie den Zugang zu Förder- und Finanzierungsinstrumenten der EU zu verbessern.  
[http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index_en.htm).

48 Alleine 49 Mrd. € sind für das Ziel 2 „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, das aus dem EFRE und dem Europäischen Sozialfonds ESF finanziert wird, reserviert (Europäische Union/Regionalpolitik 2007, S. 55).

49 <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/eu-strukturpolitik,did=143868.html>.

Programme und die dezentrale Mittelverwaltung obliegen jedoch in Deutschland den Ländern. Auf das Operationelle Programm Nordrhein-Westfalens wird im Rahmen der Clusterpolitik dieses Landes verstärkt eingegangen.

## 5.2 Clusterpolitik des Bundes

### **5.2.1 Entstehung der bundesdeutschen Clusterpolitik**

Auch auf Bundesebene in Deutschland wird Clusterpolitik vor allem als Teil der Innovationspolitik gedeutet (Kiese 2012, S. 126). Während in den 1980er Jahren in der Bundespolitik noch die Förderung der Grundlagenforschung in Hochtechnologiebereichen, gepaart mit der Förderung von Unternehmen und der Forschungsinfrastruktur, dominierte, setzte sich ab Mitte der 1990er Jahre im Bereich der Innovationsförderung der Aspekt der Unterstützung von Vernetzungs- und Kooperationsprozessen als Instrument der Förderpolitik durch. Weil dem Bund in seiner Innovationspolitik nicht nur die Rolle zukommt, den Wettbewerb zu fördern, sondern auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips für Ausgleich zu sorgen, unterscheidet er sich insofern von vielen anderen Akteuren in der Clusterpolitik. (vgl. Buhr 2009, S. 114)

Die erste konkrete Fördermaßnahme mit direktem Bezug zum Clusterkonzept stellte der Wettbewerb BioRegio ab 1995 dar. Dieses Programm, wie auch sein Nachfolger BioProfile, zielte auf den Ausbau biotechnologischer Kompetenzen in regionalen Netzwerken. Insgesamt umfassen die Maßnahmen der Bundespolitik im Bereich der Clusterpolitik Maßnahmen, die sowohl aus der Technologieförderung als auch aus der regionalpolitischen Netzwerkförderung entstanden sind. (Fraunhofer ISI 2008, S. 7 ff.) Während bei BioRegio und BioProfile die wirtschaftliche Verwertung von exzellenter Forschung im Mittelpunkt steht, verfolgen Programme wie „InnoRegio“ und „Innovative Wachstumskerne“ im Rahmen der Programmfamilie „Innovative Region“ (ibid., S. 8 f.) sowie Netzwerkmanagement Ost (NEMO) (vgl. Werner 2010, S. 48) auf regionaler Ebene strukturelle Ziele. Daher wurde diese Art der Netzwerkförderung des Bundes aufgrund der regionalen Strukturschwäche auch schwerpunktmäßig in den neuen Bundesländern eingesetzt (vgl. ibid.).

Die Initiative „Kompetenznetze Deutschland“, die seit 1999 existiert, versteht sich als „Club der besten Innovationsnetzwerke“ der Bundesrepublik<sup>50</sup>, also als ein Qualitätssiegel für Netzwerkarbeit. Netzwerke und regionale Cluster können sich bewerben, Teil der Initiative zu werden. Insgesamt verfolgt der Bund hiermit das Ziel, Vernetzungsprozesse immateriell zu fördern, z.B. über gemeinsame öffentlichkeitswirksame Präsentationen, über den Austausch von Informationen zwischen diesen Netzwerken und Regionen. Ebenso sollen Vorteile über eine horizontale Vernetzung innerhalb der und zwischen den Themenbereichen der Netzwerke generiert werden. (Werner 2010, S. 51) Im

---

<sup>50</sup> Vgl. <http://www.kompetenznetze.de/initiative>.

Rahmen dieser Initiative wurde auch ein Leitfaden für Initiatoren und Manager von Kompetenznetzen erarbeitet.<sup>51</sup>

#### **5.2.2 Aktuelle Clusterpolitik im Rahmen der High-Tech-Strategie seit 2006**

Mittlerweile sind eine Vielzahl verschiedener Fachressorts des Bundes an der Clusterpolitik beteiligt worden – von den Akteuren auf anderen Maßstabsebenen ganz zu schweigen – so dass die Gefahr gesehen wird, in die „Verflechtungsfälle“ zu tappen und optimale Ergebnisse zu behindern (Buhr 2009, S. 115 f.). Mit der High-Tech-Strategie des Bundes wird schließlich versucht, eine „Innovationspolitik aus einem Guss“ über einen systemischen Ansatz vorzulegen (ibid., S. 118). Hierdurch sollen Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft gestärkt und damit die Innovationsfähigkeit des Standorts Deutschland verbessert werden. Insgesamt werden über diesen Rahmen Fördermittel im Gesamtvolumen von 14,6 Mrd. € zur Unterstützung von exzellenten Technologien und technologieübergreifenden Querschnittsmaßnahmen vergeben. (Werner 2010, S. 50) Hiermit liefert die Bundesregierung erstmalig eine ressort- und politikübergreifende Initiative zur Stärkung der nationalen Innovationsfähigkeit, die maßgeblich auf der Erschließung von Leitmärkten, der Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft sowie auf der Verbesserung innovationsrelevanter Rahmenbedingungen beruht (vgl. Phillipsenbourg 2008, S. 149 f.). Dabei konzentriert sich die Förderung der Schlüsseltechnologien und der Verbesserung der Rahmenbedingungen der Innovationsprozesse auf fünf sog. Bedarfsfelder: Klima/Energie, Gesundheit/Ernährung, Mobilität, Sicherheit und Kommunikation.<sup>52</sup> Im Ergebnis existiert nun auch auf Bundesebene eine „umfassende, ressortübergreifende Cluster-Strategie [...], die von breitenwirksamen Maßnahmen über modulare, regionen- bzw. technologiespezifische Ansätze bis zur Förderung leistungsstarker Spitzencluster reicht“.<sup>53</sup> Der Aspekt der expliziten Clusterförderung konzentriert sich maßgeblich auf den Spitzenclusterwettbewerb sowie auf den Clusterwettbewerb BioIndustrie 2021. Ebenso werden weiterhin über das Modul „Netzwerkprojekte“ des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM) und über die Initiative „Kompetenznetze Deutschland“ clusterfördernde Programme unterhalten, die bereits im Vorfeld existierten. (vgl. Werner 2010, S. 49) Zuvor entwickelte Maßnahmen wie die Initiative „Kompetenznetze Deutschland“ oder die regionenorientierten Maßnahmen sind im Ergebnis also in die Gesamtstrategie integriert worden:

---

51 Interview 3.

52 <http://www.hightech-strategie.de/de/77.php>.

53 <http://www.hightech-strategie.de/de/116.php>.



Abbildung 10: Clusterstrategie der Bundesregierung (Quelle: <http://www.hightech-strategie.de/de/116.php>)

Im **Spitzencluster-Wettbewerb** werden bzw. wurden in insgesamt drei Wettbewerbsrunden insgesamt bis zu 200 Mio. € für maximal fünf Gewinner pro Runde und für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren zur Verfügung gestellt. Es erfolgt jedoch eine anteilmäßig gleiche Kofinanzierung über den jeweiligen Cluster. (vgl. *ibid.*, S. 50) Aus Nordrhein-Westfalen ist im Rahmen des zweiten Wettbewerbsaufrufs der „EffizienzCluster LogistikRuhr“ als Sieger aus dem Wettbewerb hervorgegangen.<sup>54</sup> Die Ergebnisse der dritten Wettbewerbsrunde wurden im Januar 2012 veröffentlicht: So ist aus dem Land NRW der Beitrag „it's OWL - Intelligente Technische Systeme OstWestfalenLippe“ unter den fünf Gewinnern, die über fünf Jahre jeweils bis zu 40 Mio. € Förderung erhalten können.

Ebenfalls im Jahr 2006 wurde der Wettbewerb **BioIndustrie 2021** ins Leben gerufen, der sich an die „weiße“, sprich industrielle, Biotechnologie richtet. Hierbei steht schwerpunktmäßig der Technologietransfer von der Wissenschaft in die Produktion im Vordergrund. (vgl. Werner 2010, S. 51)

„Ziel ist es, Innovationspotenziale und -kompetenzen von sich selbst organisierenden und nachhaltigen Netzwerken verstärkt für die Verbesserung der wirtschaftlichen Wertschöpfung, der Wettbewerbsfähigkeit

---

<sup>54</sup> <http://www.hightech-strategie.de/de/1893.php>.

und der Beschäftigungssituation zu erschließen. Dafür sollen von Beginn an überregionale und regionale Partner aus Wirtschaft, Wissenschaft und Finanzwesen zusammenfinden.“<sup>55</sup>

Zur Zielerreichung stehen insgesamt 60 Mio. € für den Zeitraum von 2006 bis 2011 zur Verfügung (vgl. Werner 2010, S. 51). Aus Nordrhein-Westfalen ist der „Cluster Industrielle Biotechnologie CLIB 2021“ als Sieger bestimmt worden<sup>56</sup>.

### **5.2.3 Gesundheitsregionen der Zukunft**

Neben der expliziten Clusterförderung im Spitzenclusterwettbewerb und im Rahmen von BioIndustrie 2021 existieren auch innerhalb der einzelnen „Bedarfsfelder“ der High-Tech-Strategie des Bundes weitere Programme und Förderansätze, die einen Clusterbezug aufweisen. Da in dieser Arbeit im Kontext der Landesclusterpolitik Nordrhein-Westfalens näher auf die Gesundheitswirtschaft eingegangen wird, soll an dieser Stelle der Wettbewerb des BMBF „Gesundheitsregionen der Zukunft“ kurz vorgestellt werden.

Im Rahmen dieses Programms sollen mit einem Schwerpunkt auf Forschung und Entwicklung regionale Potentiale erschlossen werden, die Innovationen im Gesundheitswesen vorantreiben und über Kooperationsprozesse die regionalen Wertschöpfungsketten nachhaltig stärken sollen. In einem zweiteiligen Prozess sollen die „Gesundheitsregionen der Zukunft“ in Feldern wie Selbstorganisation und Vernetzung, regionale Profilbildung durch Definition von Entwicklungsschwerpunkten, der interdisziplinären Zusammenarbeit und der Internationalisierung unterstützt werden. Dies geschieht in zwei Phasen: Zunächst wurden im Juni 2008 20 Regionen ausgewählt, ihre regionalen Entwicklungskonzepte über ein Jahr detaillierter auszuarbeiten. Diese Phase wurde je Region mit maximal 100.000 € gefördert.<sup>57</sup> In einer zweiten Phase sind insgesamt fünf Regionen nach der Konzeptentwicklungsphase ausgewählt worden (zunächst zwei Regionen im Jahr 2009, danach drei Regionen in 2010), über vier Jahre ihre entwickelten Konzepte umzusetzen und somit auch für andere Regionen Leuchtturmcharakter zu entwickeln. Hierzu fördert sie das BMBF mit insgesamt 22 Mio. € bei einem 50%igen Eigenanteil der Regionen.<sup>58</sup> Unter diesen fünf Gewinnerregionen ist jedoch keine Region aus Nordrhein-Westfalen; in die Runde der ersten 20 kamen die Regionen Aachen (vertreten durch die Stadt) und Bochum (vertreten durch die MedEcon Ruhr GmbH).<sup>59</sup>

---

55 <http://www.bmbf.de/de/1121.php>.

56 <http://www.bmbf.de/de/1121.php>.

57 <http://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/1845.php>.

58 <http://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/2367.php>.

59 <http://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/1979.php> (Linkaufruf im Februar 2011; in 2012 mit neuem Inhalt belegt).

Obwohl in diesem Wettbewerb zur Förderung der Gesundheitsregionen Cluster nicht explizit Erwähnung finden, weist auch dessen Ausrichtung aber wesentliche Elemente auf, die gewöhnlich zentrale Charakteristika von Clusterförderungsansätzen sind:

- Expliziter Bezug zu Wertschöpfungsketten,
- das Instrument bzw. Ziel der Vernetzung der Akteure (aus den Bereichen Gesundheitsversorgung, Forschung und Wirtschaftsunternehmen),
- ein regionaler Bezug über die Zielgruppe funktional und geographisch abgegrenzter Einheiten sowie
- das Abstellen auf spezifische regionale Potentiale und Stärken.

Somit ist auch der Wettbewerb „Gesundheitsregionen der Zukunft“ als ein Clusteransatz des Bundes zu qualifizieren.

## 6. Clusterpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen: Eine Top-down-Betrachtung

Dass sich die Aussageinheit dieser Arbeit mit der Clusterinitiativlandschaft zunächst innerhalb eines Bundeslandes, nämlich des Landes Nordrhein-Westfalen, bewegt, hängt maßgeblich damit zusammen, dass die Landesebene für die Clusterpolitik allgemein eine entscheidende Maßstabsebene darstellt. Dies soll insbesondere in folgendem Kapitel verdeutlicht werden, das die Grundzüge der Clusterpolitik in Nordrhein-Westfalen seit 2007 darlegt, die auch über den Regierungswechsel im Sommer 2010 hinaus weitestgehend unverändert geblieben sind. Der horizontale Austausch auf der Ebene Land-Land wird in dieser Arbeit wie auch in der nationalen Ebene nicht näher in den Blick genommen. Hierzu liefert jedoch bereits Kiese (2012, S. 226 ff.) mit seinem Vergleich der Clusterpolitiken NRWs und Bayerns wertvolle Einsichten hinsichtlich des politischen und ministeriellen Austauschs und der gegenseitigen Befruchtung, der jedoch insgesamt konstatiert, dass der Transfergrad der Politik auf Inspiration und Elemente der Kombination beschränkt bleibt (ibid., S. 317; ders. 2009b).

Im Folgenden wird – rein pragmatisch – unter Clusterpolitik des Landes zunächst einmal die Gesamtheit der Maßnahmen verstanden, die vom Land als Clusterförderung bzw. Clusterpolitik bezeichnet werden. Hiermit wird zunächst einmal nur auf die sog. Clusterreferenz (vgl. Kiese 2008b, S. 131; ders. 2012, S. 78 ff.) abgestellt, die nur eine von vielen Dimensionen der Clusterpolitik darstellt<sup>60</sup>. Dies ist entscheidend, da in den späteren Diskussionen dieser Arbeit herausgestellt wird, dass das Clusterverständnis des Landes nicht unbedingt mit dem regionaler Akteure übereinstimmen muss, nichtsdestotrotz aber aufgrund der Clusterreferenz der Politik Erwartungshaltungen und Interaktionen zwischen den Maßstabsebenen angeregt werden.

### 6.1 Clusterpolitik als Strukturpolitik

#### **6.1.1 Die Geschichte der Strukturpolitik in NRW seit Ende der 1980er Jahre**

Die Clusterpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen ist eng mit der europäischen Strukturpolitik verknüpft, d.h. es werden clusterfördernde bzw. wirtschaftspolitische Maßnahmen maßgeblich aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) finanziert und mit eigenen Landesmitteln aufgestockt. Bis zur Strukturfonds-Förderperiode seit 2007 (bis 2013) war die Vergabe von Strukturfondsmitteln auf strukturell geschwächte Gebiete beschränkt.

Der EFRE war in den 1970er Jahren alleiniges Refinanzierungselement nationaler Regionalpolitik, wobei die Mittel komplett ohne die Vorgabe spezifischer strategischer Zielvorgaben an die Regierungen quotiert verteilt worden sind. Ziele und Strategien wurden zunächst ausschließlich auf der

---

<sup>60</sup> „Clusterreferenz“ als Auswahlkriterium bedeutet im Falle der Clusterpolitik in NRW auch die Einbeziehung des Begriffs „Kompetenzfeld“.

nationalen Ebene formuliert. Dies hat sich zwischenzeitlich grundlegend verändert. (Noll 2006, S. 78) Mit den Reformen der Europäischen Strukturpolitik 1989 wurde das sog. Ziel 2 geschaffen („Umstellung der Regionen oder Teilregionen, die von rückläufiger industrieller Entwicklung schwer getroffen sind“) und betraf im Grunde das Ruhrgebiet und die Bergbauregion Heinsberg. In den Folgejahren wurde das System der europäischen Strukturförderung weiter modifiziert, blieb aber in seinen Grundzügen als Förderinstrument für ausgewählte strukturschwache Teilregionen erhalten. Zentrales Merkmal der europäischen Strukturpolitik stellt seitdem die Programmplanung dar, d.h. die Regionen (in diesem Fall das Land) stellen eigene Programme mit ihren Strategien und Förderprioritäten auf und reichen diese bei der EU-Kommission ein (sog. Operationelle Programme). Es erfolgt somit keine Bewilligung von Einzelprojekten auf europäischer Ebene, sondern dieser Schritt ist auf das Land übertragen worden, das dezentral diese Entscheidungen trifft. Seit 1989 ist mit diesem Hintergrund auch die europäische Strukturförderung in die eigenen strukturpolitischen Maßnahmen integriert worden. (GEFRA/MR 2010, S. 9 f.)

Nachdem mit der „Zukunftsinitiative Montanregionen“ (ZIM) bereits 1987 die ersten Schritte zu einer regionalisierten Strukturpolitik im Land vorgenommen wurden, wurden 1989 mit der Einführung der „Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen“ (ZIN) die dezentralen Ansätze auf das gesamte Land übertragen: Es wurden kommunale und regionale Akteure samt den Wirtschafts- und Sozialpartnern in die Förderentscheidungen aktiv mit eingebunden. Die Landespolitik verpflichtete sich dazu, über vorhandene Landesprogramme Projekte zu fördern, die in den Regionen im Konsens abgestimmt worden sind. Darauf aufbauend wurde der dezentral-regionale Ansatz vertieft und es wurden insgesamt 15 Regionalkonferenzen („Entwicklungskonferenzen“) entlang der IHK-Bezirke eingerichtet. Hierin waren u.a. Kommunen, sonstige Verwaltungen, Kammern und Gewerkschaften vertreten, die gemeinsame regionale Entwicklungskonzepte abstimmen und individuelle Entwicklungspotentiale und -erfordernisse herausarbeiten sollten. Auch hier sagte die Landesregierung zu, ihre eigenen Förderentscheidungen an den Ergebnissen der regionalen Entwicklungskonzepte auszurichten. Darüber hinaus wurde zwischen 1989 und 1999 mit der Internationalen Bauausstellung Emscher Park (IBA) ein weiteres strukturpolitisches Instrument für die besonders vom Strukturwandel betroffene Emscherregion eingeführt. Diese Teilregion sollte über eine städtebauliche, ökologische und kulturelle Gestaltung aufgewertet und auf frei gewordenen Flächen sollten Zukunftsstandorte mit überregionaler Ausstrahlung geschaffen werden. An die ersten Erfahrungen der IBA Emscher Park konnte auch die 1990 vom Land als Projektbetreibergesellschaft gegründete Projekt Ruhr GmbH anknüpfen: Auch über diese neue Struktur sollten bestehende Kompetenzen im Ruhrgebiet vernetzt und relevante Akteure zusammengeführt werden. Da zeitlich die Regionalisierungsprozesse der Landesstrukturpolitik mit der Neuausrichtung der europäischen Strukturpolitik zusammenfielen, wurden die europäischen Strukturfonds zur Finanzierung der neuen Landesprojekte nutzbar gemacht. Insgesamt war das Spektrum der strukturpolitischen Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen wesentlich breiter aufgestellt als dies in anderen Bundesländern der Fall war, die sich stärker an der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit

ihrem Schwerpunkt auf der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur und Zuschüssen für gewerbliche Investitionen orientierten. In Nordrhein-Westfalen hingegen waren die Förderung neuer Technologien, Verbesserung des Umweltschutzes, Qualifikation von Arbeitnehmern und die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit bereits Gegenstand der Strukturpolitik. (Jakoby & Ridder 2001, S. 386 f.)

Insgesamt wurde die Gemeinschaftsaufgabe als ehemals prägendes Instrument der deutschen Strukturpolitik immer weiter in den Hintergrund gedrängt, da sich die europäischen Strukturfonds in ihrer breiteren Ausrichtung wesentlich differenzierter für die Herausforderungen der veränderten Rahmenbedingungen im Kontext der fortschreitenden Globalisierung anwenden ließen (Rehfeld 2006, S. 246). Die Zusammenführung von europäischen und landesspezifischen Ansätzen führte dazu, dass die europäischen Vorgaben in organisatorischer, strategischer und verfahrenstechnischer Hinsicht Einfluss auf die jeweiligen Verfahren im Land nahmen. Auf der anderen Seite bildeten die vorhandenen Strukturen der Landesinitiativen auch einen bereits etablierten Rahmen für die europäische Strukturpolitik (ibid.). Als Grundtendenz kann festgehalten werden, dass sich die Ziele der Strukturpolitik von EU und vom Land NRW vom Ausgleich hin zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit entwickelt hat (vgl. Noll 2006, S. 81). Zunächst war aber auch die neue Strukturpolitik noch stark auf interkommunale Kooperation bezogen, Unternehmen, Branchen oder gar Cluster stellten keine direkte Zielgruppe der Programme dar (vgl. Harnes-Liedtke et al. 2004, S. 304).

#### **6.1.2 Anfänge der nordrhein-westfälischen Clusterpolitik**

Die dezentralen und regionalisierten Strukturen, die seit Ende der 1980er Jahre geschaffen worden sind, sollten insbesondere dazu beitragen, aufgrund haushaltspolitischer Zwänge die Fördermittel zielgerichteter und effektiver nach individuellen Bedarfen einzusetzen. Seit den 1990er Jahren entwickelten sich auf diese Weise vereinzelte verbundspezifische Modellprojekte mit regionalen Kernen, die wesentliche Elemente des Porter'schen Clusterkonzeptes übernommen und ein aktives Clustermanagement installiert haben, das zum Teil immer noch aktiv ist („Programm für Industrie-Regionen im Strukturwandel PROFIS“, vgl. Kiese 2012, S. 142). Durch die Neuausrichtung der Strukturpolitik sind auch die Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen bedeutend stärker in den Fokus der Wirtschaftspolitik geraten, weil ihre Bedeutung – und dabei die Bedeutung der Vernetzung – für die Innovationsfähigkeit des Wirtschaftsraums erkannt wurde. Insgesamt sind seit dieser Zeit die klassischen Grundelemente einer Clusterpolitik zu erkennen, nämlich Verflechtungsstrukturen zwischen Unternehmen, Verbänden, Forschungs-, Entwicklungs- und Qualifizierungseinrichtungen, Kommunen und Staat, die die regionale Wirtschaftskraft stärken sollen. Ebenso wurde bereits die Konzentration auf sich dynamisch entwickelnde Märkte vorgenommen. (Rehfeld 2006, S. 247 f.) Aber auch der Kommunalverband Ruhrgebiet, der spätere Regionalverband Ruhr, legte bereits 1996 bestimmte Branchenschwerpunkte fest. Gemeinsam mit dem Beratungsunternehmen des DGB ISA-Consult wurden sieben Kompetenzfelder identifiziert und 1997 das „Ruhr-Memorandum“ verabschiedet. Später wurde auf dieser Grundlage schließlich das „Aktionsprogramm Ruhr

2000+“ erarbeitet (Kiese 2012, S. 144; Grote-Westrick et al. 2005, S. 158). Ebenfalls auf Basis eines externen Gutachtens definierte schließlich die Landesregierung im Jahr 2001 sechs Kompetenzfelder für das Ruhrgebiet<sup>61</sup>, welche jedoch später innerhalb eines politischen Aushandlungsprozesses verdoppelt wurden und ab 2002 in den Wachstums- und Beschäftigungspakt Ruhr mündeten (vgl. Kiese 2012, S.144; Bucksteeg 2005, S. 217). Somit waren die Grundlagen für eine spezifische Clusterpolitik des Landes geschaffen, woraufhin im Jahr 2004 schließlich das Institut Arbeit und Technik vom Landeswirtschaftsministerium damit beauftragt wurde, den Kompetenzfeldansatz vom Ruhrgebiet auf die restlichen Regionen des Landes zu übertragen (Kiese 2012, S. 146). Das Verzicht auf den Clusterbegriff ist darauf zurückzuführen, dass er ordnungspolitisch umstritten war und sich der Terminus „Kompetenzfeld“ in gewissem Maß als selbsterklärend und konsensfähig herausstellte (Rehfeld 2006, S. 248)<sup>62</sup>. Im Ergebnis stellt auch in der Clusterpolitik das Ruhrgebiet eine Pilotregion für die Strukturpolitik in NRW dar, deren Ansätze später auf das gesamte Land ausgeweitet wurden, wie dies bereits bei der ZIN auf Grundlage der Erfahrungen aus dem ZIM der Fall war (vgl. Enge 2005, S. 228).

Auf diesem Wege wurde der Cluster- bzw. Kompetenzfeldansatz schließlich in das Operationelle Programm der NRW-Ziel-2-Förderung fest integriert: Das definierte Hauptziel lautete *„Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen, durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Region“*. Als strategisches Ziel wurde – neben der Steigerung der Investitionsfähigkeit und Unternehmungsgründungen und der Verbesserung infrastruktureller Rahmenbedingungen – die *„Regionale Kompetenzentwicklung und Kompetenzstärkung“* festgeschrieben. Unter dem Schwerpunkt 2 des Programms („Innovation und Kompetenzentwicklung“) ist als Maßnahme 2.11 auch die *„Kompetenzfeldentwicklung Gesundheitswirtschaft“* als einziges der Kompetenzfelder explizit hervorgehoben. (vgl. GEFRA/MR 2010, S. 12 f.) Im Ergebnis stand ein ressourcenstarkes Förderprogramm bereit, das eine Konzentration bzw. Bündelung von spezifischen Instrumenten auf die Kompetenzfelder des Fördergebietes ermöglichte. Um diese Bündelungsfunktion institutionell zu unterstützen, wurde im Ruhrgebiet die Projekt Ruhr GmbH als Tochtergesellschaft der Landesregierung gegründet. (Harmes-Liedtke et al. 2004, S. 310).

## 6.2 Die Clusterpolitik in Nordrhein-Westfalen seit 2007

Mit der neuen Strukturfondsperiode 2007 bis 2013 ist die europäische Strukturpolitik erneut maßgeblich reformiert worden (für eine Übersicht zur Entwicklung der NRW-Clusterpolitik vgl. Tabelle 4): Das ehemals komplexe Zielsystem der europäischen Strukturfonds ist auf drei Hauptziele der Kohäsionspolitik zusammengeführt worden (KOM 2004, S. 19):

---

61 Energie, Verkehr/Logistik, Information und Kommunikation, Neue Materialien, Mikrosystemtechnik und Medizintechnik.

62 Dennoch werden trotz dieser Strategischen Begründung in der Literatur auch Versuche unternommen, Kompetenzfelder und Cluster konzeptionell zu trennen. Vgl. hierzu Kiese 2012, S. 146 ff.

- **Ziel 1 (Konvergenz):** Das Hauptbemühen richtet sich an die „rückständigsten Mitgliedstaaten und Regionen der erweiterten Union“. Dazu zählen ebenfalls diejenigen Regionen, die den Konvergenzprozess noch nicht abgeschlossen haben, aber nicht mehr förderfähig sind, weil ihr Pro-Kopf-Einkommen in der erweiterten Union relativ gesehen höher liegt.
- **Ziel 2 (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung):** Programme, die diesem Ziel zugeordnet sind, stehen den übrigen Mitgliedstaaten und Regionen offen, da auch in den wohlhabenderen Regionen der Union Herausforderungen aufgrund des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels bestehen bleiben.
- **Ziel 3 (Territoriale Zusammenarbeit):** Grenzüberschreitende und transnationale Programme (z.B. INTERREG).

Tabelle 4: Übersicht über die Entwicklung der Clusterpolitik auf Landesebene in NRW (Quelle: gekürzt und leicht ergänzt nach Kiese 2012, S. 174)

1987-1991	Aufbau der Regionalisierten Strukturpolitik (ZIM, ZIN)
1993	PROFIS – Pilotprogramm zur Unterstützung verbundspezifischer Projekte
1996-1997	KVR definiert sieben Branchenschwerpunkte für das Ruhrgebiet Ruhr-Memorandum
2000-2002	Landtagswahl, Clement neuer SPD-Ministerpräsident: „Stärken stärken“ Projekt Ruhr GmbH, Wachstums- und Beschäftigungspakt Ruhr mit 12 Kompetenzfeldern
2004	Ausweitung des Kompetenzfeldansatzes auf Strategische Handlungsfelder in NRW
2005	Regierungswechsel zu CDU/FDP, Überprüfung Kompetenzfeldpolitik (Ziel: Fokussierung)
2006	Kabinettsbeschluss zur Ressortübergreifenden Innovationsstrategie
2007-2010	Ziel-2-Wettbewerbe für 16 NRW-Cluster und RegioCluster in mehreren Wettbewerbsrunden
2010	Regierungswechsel zur Minderheitsregierung SPD/GRÜNE: keine zentralen Anpassungen

Über das neu geschaffene Ziel-2-Programm stehen Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) nun auch solchen Regionen offen, die nicht zu den relativ gesehen rückständigen Regionen zählen. Aus Sicht des Landes Nordrhein-Westfalen können nun alle Teilregionen hierauf zurückgreifen. Auf diesem Wege ist die Clusterpolitik, die sich aufgrund der ehemaligen Fördergebietskulisse schwerpunktmäßig auf das Ruhrgebiet beschränkte, nun für das gesamte Land als Maßnahme der Strukturpolitik anwendbar gemacht worden. Vielmehr noch – die Clusterpolitik hat im Operationellen Programm des Ziel-2-Programms *den* dominierenden Stellenwert eingenommen (vgl. MWME 2009b): Neben der „Stärkung der unternehmerischen Basis“ (über

die Finanzierungs- und Beratungshilfen für kleine und mittlere Unternehmen sowie Existenzgründungen angeboten werden) und der „nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung“ (integrierte Entwicklung städtischer Problemgebiete und Beseitigung von Entwicklungsengpässen in industriell geprägten Regionen) bildet der Bereich „*Innovation und wissensbasierte Wirtschaft*“ die zweite und mit 50 % der Mittel (635 Mio. €) die bedeutendste Säule der Programmstrategie. Folgende Maßnahmen werden hierunter subsumiert:<sup>63</sup>

- Innovation, Cluster- und Netzwerkförderung
- Wirtschaftsnaher Technologie- und Forschungsinfrastrukturen
- Innovative Dienstleistungen
- Inter- und intraregionale Kooperation

Konkreter werden im Schwerpunkt „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“ die Überführung neuen Wissens und neuer Technologien in marktfähige Produkte und Dienstleistungen sowie die „Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft in international leistungs- und wettbewerbsfähigen Clustern und Netzwerken gefördert. Die Fördermittel werden vor allem in den Bereichen eingesetzt, in denen Nordrhein-Westfalen schon heute besondere Stärken aufweist.“<sup>64</sup>

Aber auch im Bereich der „nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung“ (integrierte Entwicklung städtischer Problemgebiete und Beseitigung von Entwicklungsengpässen in industriell geprägten Regionen) wird Bezug auf das Clusterkonzept genommen. So heißt es beispielsweise im Operationellen Programm:

„Die Verbesserung der Standortbedingungen und des Standortimages soll [...] durch eine überregionale Vermarktung und Ansiedlung gemäß entsprechender Standortprofile, z.B. im Rahmen cluster- oder netzwerkbezogener Maßnahmen [...] ergänzt werden. Vor dem Hintergrund der Neuorientierung der Cluster- und Netzwerkpolitik und der im Vergleich zum Beginn der laufenden [nun vergangenen, Anm. d. Verf.] Förderperiode verbesserten Flächenverfügbarkeit setzt die Beseitigung von Entwicklungshemmnissen ein stärkeres strukturpolitisches Engagement insbesondere der Städte und der Regionen für die Profilierung, Entwicklung und Vermarktung überregional bedeutsamer Flächen und regional abgestimmte Masterpläne und Konzepte voraus.“ (MWME 2009b, S. 155 f.)

### **6.2.1 NRW-Cluster**

Die Landesregierung setzt insgesamt verstärkt darauf, dass die Cluster des Landes „dichte Verbünde von einander ergänzenden Unternehmen, wissenschaftlichen Einrichtungen und dazu passenden Akteuren wie zum Beispiel Kreditinstituten oder Bildungseinrichtungen“<sup>65</sup> knüpfen. Ausgangspunkt

---

63 Vgl. [http://www.ziel2.nrw.de/1\\_Ziel2-Programm/1\\_Programmziele/Programmstrategie.pdf](http://www.ziel2.nrw.de/1_Ziel2-Programm/1_Programmziele/Programmstrategie.pdf) und [http://www.ziel2.nrw.de/1\\_Ziel2-Programm/1\\_Programmziele/Finanzmittelverteilung.pdf](http://www.ziel2.nrw.de/1_Ziel2-Programm/1_Programmziele/Finanzmittelverteilung.pdf).

64 [http://www.ziel2.nrw.de/1\\_Ziel2-Programm/2\\_Foerderprioritaeten/2\\_Innovation\\_und\\_wissensbasierte\\_Wirtschaft/index.php](http://www.ziel2.nrw.de/1_Ziel2-Programm/2_Foerderprioritaeten/2_Innovation_und_wissensbasierte_Wirtschaft/index.php).

65 <http://www.mwme.nrw.de/800/index.php>.

der Clusterpolitik des Landes sind insgesamt 16 „NRW-Cluster“, also Schwerpunktbereiche, bei denen „ein besonders großes Potenzial für Wachstum [...] und ein [...] hoher Stellenwert für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes“<sup>66</sup> erwartet wird. Grundsätzlich sollten die bisher existierenden Branchen- und Technologieschwerpunkte zu einer zusammenhängenden Clusterstrategie entwickelt werden, damit durch eine stärkere Fokussierung und Profilbildung die Stärken Nordrhein-Westfalens national und international stärker wahrgenommen werden (MWME 2009b, S. 120). Dieses Ziel umfasst die Unterstützung der Clusterentwicklung mit klarem Bezug zu Zukunftsmärkten sowie die thematische Konzentration und bessere Abstimmung bestehender Netzwerke und regionaler Cluster. Diese Kooperation und Koordination soll über die Einrichtung von Clustermanagements auf Landesebene erreicht werden (ibid., S. 60 f.). Somit ist die Zielsetzung der Landespolitik in Nordrhein-Westfalen vergleichbar mit dem Koordinationsziel der Europäischen Union, die ebenfalls die Abstimmung und stärkere Ausrichtung auf Kernthemen anstrebt (vgl. Kapitel 5.1).

Die 16 „NRW-Cluster“ als wichtige Stärken des Landes, die jeweils mit einem eigenen Clustermanagement ausgestattet worden sind, werden insgesamt fünf Leitmärkten zugeordnet:

- Gesundheit
  - Cluster Gesundheitswirtschaft Nordrhein-Westfalen (CGW.NRW)
  - Medizinforschung
  - Ernährung (Ernährung.NRW)
- Transport, Logistik
  - Logistik (Logistik.NRW)
  - Automotive (AutoCluster.NRW)
- Neue Werkstoffe, Produktionstechnologien
  - NanoMikro+Werkstoffe (NMW.NRW)
  - Biotechnologie (Bio.NRW)
  - Cluster Maschinenbau/Produktionstechnik (Produktion.NRW)
  - Kunststoff (Kunststoff.NRW)
  - Umwelttechnologien (Umwelttechnologien.NRW)
  - Chemie (Chemie.NRW)
- Energie

---

<sup>66</sup> <http://www.exzellenz.nrw.de/nocl/noth/clusterpolitik/nrw-clusterstrategie/>.

- Cluster EnergieForschung (CEF.NRW)
- Energiewirtschaft (EnergieRegion.NRW)
- Wissensintensive Produktion und Dienstleistung
  - Cluster Informations- und Kommunikationstechnik (IKT.NRW)
  - Medien (Medien.NRW)
  - Kultur- und Kreativwirtschaft (Creative.NRW).

Neu in der Strukturförderungsperiode seit 2007 ist auch, dass die Fördermittel in sehr viel größerem Maße als zuvor (vgl. Kiese 2012, S. 154) nicht mehr direkt auf Antrag hin vergeben werden. Vor die förmliche Antragstellung ist ein Wettbewerbsverfahren gesetzt worden, in dem sich interessierte Akteure und Konsortien mit Projektskizzen bei einer vom Land eingesetzten Fachjury um die Berücksichtigung bei der Fördermittelvergabe bewerben. Nur die Gewinner dieser Wettbewerbe, die gemeinsam von den zuständigen Ministerien und Clustermanagements inhaltlich ausgestaltet werden, werden schließlich aufgefordert, die förmlichen Förderanträge zu stellen. (vgl. MWME 2009b, S. 194 ff.) Alle Wettbewerbsteilnehmer müssen neben den üblichen Finanzierungs- und Kostenplänen und Angaben zur Trägerschaft auch stets eine Stärken-Schwächen-Analyse, ein Ziel- bzw. Lösungskonzept mit konkreten Maßnahmen und erwartetem Nutzen sowie regionaler Bedeutung der Maßnahme ihren Unterlagen beifügen (ibid., S. 195).

Die Wettbewerbe zu den 16 Landesclustern bzw. die jeweiligen Clustermanagements werden von unterschiedlichen Ministerien betreut und auch die Landesmittel des Ziel-2-Programms werden aus den verschiedenen Ressorts finanziert. Folgende Ministerien sind für die Umsetzung der nachstehenden NRW-Cluster verantwortlich<sup>67</sup>:

- Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (MWEBWV)
  - Automotive
  - Chemie
  - Energiewirtschaft (gemeinsam mit MKULNV)
  - IKT
  - Logistik
  - Maschinenbau/Produktionstechnik
  - Kultur- und Kreativwirtschaft

---

<sup>67</sup> Die Namen der Ministerien beziehen sich auf den Stand April 2012; zu den Verantwortlichkeiten vgl. <http://www.exzellenz.nrw.de/nocl/noth/clusterpolitik/nrw-clusterstrategie/>.

- Kunststoff
- Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF)
  - Biotechnologie
  - Energie- und Umweltforschung
  - Medizinforschung
  - NanoMikro+Werkstoffe
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV)
  - Ernährung
  - Energiewirtschaft (gemeinsam mit MWEBWV)
  - Umwelttechnologien
- Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA)
  - Gesundheitswirtschaft
- Staatskanzlei (Stk)
  - Medien

### **6.2.2 RegioCluster.NRW**

Neben den NRW-Clustern, deren Clustermanagement sich räumlich auf das gesamte Land Nordrhein-Westfalen bezieht, werden im Rahmen der Ziel-2-Förderung auch sog. RegioCluster gefördert. In der Sprache der Landesregierung handelt es sich hierbei um Cluster, die „überwiegend in einer Region Nordrhein-Westfalens konzentriert sind. Dabei orientiert sich die Region nicht an Verwaltungsgrenzen (Kreise, IHK-Bezirke usw.), sondern wird bestimmt durch den Standort von Unternehmen und sonstigen Einrichtungen, die das Cluster bilden“. (MWME NRW 2007b, S. 7) Bei der Förderung so verstandener RegioCluster ist zu bedenken, dass Wettbewerbsbeiträge, die einem der 16 Landescluster zugeordnet werden können, nicht im Rahmen des RegioCluster-Wettbewerbs förderfähig sind (vgl. *ibid.*, S. 8). Vereinfacht gesagt handelt es sich hierbei also um eine Auffangkategorie, die Förderung in Bereichen vorsieht, die nicht zu den 16 Landesschwerpunkten zählen. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass klassische Tätigkeiten, die zu den Aufgaben von Clusterinitiativen zählen, wie z.B. der Netzwerkaufbau, über den RegioCluster-Wettbewerb nur in solchen Themenfeldern vom Land gefördert werden, die nicht zu den 16 NRW-Clustern gehören. Dies ist bewusst so gestaltet worden, da man die 16 Cluster NRW-weit aufstellen möchte und nicht neue,

kleinräumige Netzwerke in diesen Schwerpunkten hervorbringen möchte. Auch im Rahmen der Wettbewerbe der 16 Landescluster wird in der Regel nicht der Aufbau von regionalen Clusterstrukturen gefördert, weil hierfür die landesweiten Clustermanagements vorgesehen werden. Dennoch werden nach Möglichkeit vorhandene regionale Netzwerke in die Arbeit der 16 Landesclustermanagements integriert.<sup>68</sup> Dem *Top-down*-Ansatz der 16 NRW-Cluster wird im Ergebnis ein *Bottom-up*-Ansatz auf regionaler Ebene entgegengesetzt.

### **6.2.3 Förderung von Regionalen Entwicklungskonzepten, Regionalmanagements und Regionalbudgets**

Neben der oben dargestellten Clusterpolitik des Landes werden Kommunen und Regionen direkt aufgerufen, sich um Fördermittel für die Erstellung von Regionalen Entwicklungskonzepten, für Regionalmanagements und Regionalbudgets zu bewerben (MWME NRW 2009a). Diese Maßnahmen gehen auf die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) zurück, deren Koordinierungsrahmen bereits seit 1995 die Förderung von regionalen Entwicklungskonzepten und seit 2000 der Regionalmanagements vorsieht. Seit dem Jahr 2008 ist auch die Unterstützung von Regionalbudgets im Rahmen eines Modellprojektes bis Ende 2013 vorgesehen (vgl. Deutscher Bundestag 2009, S. 24f.). Mittel werden sowohl über die Gemeinschaftsaufgabe als auch über das Ziel-2-Programm zur Verfügung gestellt. In seinem Aufruf im März 2009 stellt das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (vgl. MWME NRW 2009a) auch einen direkten Bezug zu seiner Clusterpolitik her. Demnach soll über die regionalen Entwicklungskonzepte, Regionalmanagements und -budgets die „Bildung und Weiterentwicklung“ von Gemeindegrenzen überschreitenden Netzwerken vorangetrieben werden, da diese für die Entwicklung der Landescluster eine bedeutende Rolle spielten (ibid., S. 1). Ebenso könnten, so das Ministerium, über diese Maßnahmen die Regionen in die Lage versetzt werden, „schneller auf die Herausforderungen anstehender Ausschreibungen von Clusterwettbewerben der Landesregierung zu reagieren“ (ibid.).

In den Regionalen Entwicklungskonzepten werden auf Grundlage von zu erstellenden Stärken- und Schwächenanalysen Entwicklungsziele und Handlungsprioritäten, die zu beteiligenden Politikbereiche und -ebenen sowie die vorrangigen Entwicklungsprojekte dargestellt. Auf Grundlage dieser Entwicklungskonzepte können auch Regionalmanagements gefördert werden, die eine regionale konsensbildende und clusterübergreifende Struktur darstellen sollen (vgl. ibid., S. 4). Während die Entwicklungskonzepte im gesamten Land förderfähig sind, solange sie sich an wirtschaftlichen Verflechtungsstrukturen und nicht an Gemeindegrenzen orientieren (vgl. ibid., S. 2), so werden neue Regionalmanagements nur ausnahmsweise in den strukturschwachen Regionen der GRW-Gebietskulisse gefördert und auch nur, wenn nicht bereits Strukturen existieren, die vergleichbare Aufgaben wahrnehmen, wie z.B. Regionalagenturen oder REGIONALE-Büros (ibid., S. 3 f.). Es ist ausdrücklich nicht Wunsch des Landes, flächendeckend Regionalmanagements zu etablieren (ibid., S. 3).

---

68 Interview 2.

Bestehen wiederum bereits Regionalmanagements, so können die Regionen Mittel aus den sog. Regionalbudgets beantragen, ungeachtet dessen, ob die Managements im Rahmen dieses Aufrufs gefördert werden oder anderweitig finanziert werden, z.B. als REGIONALE-Büros. Somit kommen für die Regionalbudgets im Fall von bereits existierenden Managementstrukturen auch Regionen infrage, die nicht Teil der GRW-Gebietskulisse sind (vgl. *ibid.*, S. 2 i.V.m. S. 4).

#### **6.2.4 Clustersekretariat**

Die Landesregierung legt besonderen Wert auf die Vernetzung der 16 Landescluster untereinander. Hierfür wurde das Clustersekretariat als eine koordinierende Instanz geschaffen. Das Clustersekretariat ist somit nicht als eine Superorganisation zu verstehen, sondern es ist eher zwischen den 16 Clustern, die es vernetzen soll, angesiedelt. In der Betonung auch dieses internen Vernetzungsapekts der NRW-Clusterpolitik sieht die Landesregierung einen deutlichen Mehrwert gegenüber den Clusterpolitiken beispielsweise von Bayern, Baden-Württemberg und Mitteldeutschland, bei denen viel stärker in Säulen gedacht werde, während in NRW der Ansatz verfolgt werde, „clusterübergreifend“ zu denken und dabei auf bestimmte Querschnitts-Themenbereiche zu fokussieren.<sup>69</sup>

Diese Projektierung quer zu den 16 Landesclustern wird vom Clustersekretariat koordiniert und als „*Cross-Innovation*“ bezeichnet. Folgende *Cross-Innovation*-Themen wurden bspw. im Jahr 2011 bearbeitet:

- Leichtbau
- Cloud Computing
- Grüne Logistik
- Elektromobilität
- Smart Cities
- automotive meets communications
- Bioraffinerie
- Ressourceneffizienz
- nANO meets water

#### **6.2.5 Weiterentwicklung der Clusterpolitik in NRW: Internationalisierung**

Neben dem Vorantreiben der *Cross-Innovation* wird in Zukunft der Aspekt der Internationalisierung eine größere Rolle spielen, nachdem die Aufbauphase der Clusterpolitik weitestgehend abgeschlos-

---

<sup>69</sup> Interview 2.

sen ist. Dieses Ziel ist auch bereits im Operationellen Programm genannt.<sup>70</sup> Erste Schritte in Richtung der Internationalisierung werden in Richtung Belgiens, der Niederlande und Frankreichs getan. Auf politischer Ebene werden Anfragen aus Ländern entgegengenommen, die ebenfalls Clusterpolitik betreiben. Innerhalb der sog. „Taskforce Innovation“ zwischen den Niederlanden und dem Land Nordrhein-Westfalen werden Kooperationspotentiale ausgelotet, bevor vom Clustersekretariat ein „Matching“ auf thematischer Ebene durchgeführt, der Prozess gebündelt, moderiert und koordiniert werden soll. Im Kontext der Internationalisierung kommt den 16 Landesclustern selbst auch die Aufgabe zu, in eigener Verantwortung nach möglichen Kooperationspartnern international zu suchen. Den Clustermanagements wird in dieser Frage durch die Landesregierung in ihrem Aktionsradius relativ starke Autonomie zugesprochen, da ein großes Interesse besteht, den Kooperationsprozess und die Internationalisierung auch auf der konkreten Arbeitsebene voranzutreiben. Als ein weiteres Zukunftsthema im Kontext der Internationalisierung steht die Frage nach der Beteiligung nordrhein-westfälischer Partner und Landescluster an internationalen „Megaprojekten“ im Fokus der Weiterentwicklung: In diesem Kontext werden Überlegungen angestellt, wie sich die Cluster bzw. die NRW-Wirtschaft an internationalen Großprojekten beteiligen können. Die Koordinierung der Landesclusterpolitik bewegt sich somit immer stärker von einem informellen Austausch auf internationaler Ebene hin zur Beteiligung an konkreten internationalen Clusterprojekten.<sup>71</sup>

## 6.3 Die Entstehung der NRW-Clusterpolitik als Prozess

### 6.3.1 Die Anfänge der regionalisierten Strukturpolitik

Bereits in den Anfangsjahren der regionalisierten Strukturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen stellte sich heraus, dass die Strategien der 15 „Entwicklungskonferenzen“ in ihren Grundzügen sehr ähnlich ausfielen: Gewerbeflächen und Technologiezentren waren typischerweise formulierte Bedarfe. Im Ministerium wertete man dies als ein standardmäßiges Forderungsverhalten, da das eigene Profil und die Stärken und Schwächen der Region weitestgehend unberücksichtigt blieben. Man gelangte zu der Überzeugung, dass man die Regionen zwingen müsse, stärker auf ihre eigene Situation einzugehen.<sup>72</sup>

1992 kehrte ein Mitarbeiter des Ministeriums nach Düsseldorf zurück, der zuvor in Brüssel tätig war und sprach die zuständigen Mitarbeiter für die Strukturpolitik auf die Ideen Michael E. Porters an. Etwa zeitgleich erschien das Buch „Deutsche Wettbewerbsvorteile“ von Claas van der Linde, das für die Grundsatzarbeit im Ministerium eine gewisse Rolle spielte: So wurden 1993 zusammen mit van der Linde Workshops organisiert, aus denen heraus ein kleines Förderprogramm generiert

---

70 „Die Zusammenarbeit der Cluster und Netzwerke in NRW und mit denen außerhalb NRWs ist durch Clustermanager aktiv voran zu treiben.“ (MWME 2009, S. 122)

71 Interview 2.

72 Die in diesem Kapitel dargelegten Ausführungen beziehen sich, wenn nicht anders dargelegt, auf das Interview 1.

wurde (PROFIS). Die Regionen sollten dadurch animiert werden, sich über die eigenen Wettbewerbsvorteile Gedanken zu machen. Insgesamt ist dieses Programm aber ohne Einfluss geblieben. Zudem gab es auch Streit mit den Industrie- und Handelskammern im Land<sup>73</sup>, die dem von Porter und van der Linde formulierten Clusterkonzept Wirtschaftslenkung vorwarfen und somit eine Überführung in die Strukturpolitik ablehnten. Die Ministerialverwaltung verstand es jedoch vielmehr als eine Angebotspolitik: Zwar seien die Kommunen und Wirtschaftsförderer die Hauptansprechpartner gewesen, aber die Unternehmen sollten stets diejenigen sein, die Stärken und Schwächen aufzeigen und passende Strategien hierzu vorschlagen. Das Ministerium selbst sah sich eher in einer Servicefunktion. Grundsätzlich wurden zwar alle Regionen durch die ersten Ansätze der Clusterpolitik angesprochen, nicht nur solche mit besonderem Entwicklungsbedarf, jedoch machten die wenigsten Städte und Regionen hiervon Gebrauch. Das Thema blieb bis etwa zum Jahr 2000 ein reines Thema der Fachleute, d.h. der Beamten in den Ministerien, die aber auch Kontakte hatten z.T. zu Wirtschaftsförderern, aber auch zu Forschern an Hochschulen. Für die Politik war das Clusterkonzept kein Thema von Interesse.

### **6.3.2 Einführung der Kompetenzfeldpolitik**

Die politische Relevanz des Clusterkonzeptes ergab sich schließlich im Wahlkampf vor der Landtagswahl im Jahr 2000. Im politischen Diskurs wurde stets propagiert, dass die regionale Strukturpolitik erfolglos sei und nun verschiedene Veränderungen notwendig seien. Dem Ministerpräsidenten Clement konnte nun das fertig ausgearbeitete Clusterkonzept präsentiert werden, das dieser dann auch aufgriff. Dabei war auch förderlich, dass Clement als Leiter der Düsseldorfer Staatskanzlei seit 1989 die Medienpolitik und somit auch die Etablierung des Kölner Medienclusters maßgeblich mitgestaltet hatte und daher eine Affinität für das Clusterkonzept besaß (vgl. Kiese 2012, S. 143; Geschwandtner-Andreß 1999). Weiteren politischen Auftrieb erhielt das Konzept dadurch, dass ein Gutachten eines renommierten Beratungsbüros über die Chancen des Clusterkonzeptes in der regionalisierten Strukturpolitik in Auftrag gegeben worden war. Inhaltlich lieferte dieses Gutachten nach Einschätzung des Referatsleiters für Grundsatzfragen der Strukturpolitik keine wesentlichen neuen Erkenntnisse, es sei aber sehr hilfreich gewesen, dass ein namhafter Gutachter die Position der Ministerialverwaltung stützte. Schließlich konnte das Clusterkonzept unter dem Begriff des „Kompetenzfeldes“ ab dem Jahr 2000 zur Regierungsprogrammatur werden und in das neu aufgelegte Ziel-2-Förderprogramm Eingang finden. Inhaltlich umfasste die Clusterpolitik zunächst die Förderung regionaler Konzepte. Zudem konnten auch schon einige Netzwerke gefördert werden. Hierzu wurden neben Ziel-2-Mitteln auch Mittel der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ eingesetzt.<sup>74</sup>

---

73 Erstaunlicherweise auch mit der damaligen Hauptgeschäftsführerin der Industrie- und Handelskammer in Münster, der späteren Wirtschaftsministerin Christa Thoben, unter der ab 2005 das Clusterkonzept sich in der Landespolitik etabliert hatte.

74 Die in diesem Kapitel dargelegten Ausführungen beziehen sich, wenn nicht anders dargelegt, auf das Interview 1.

### **6.3.3 Clusterpolitik seit 2005**

Die Clusterpolitik blieb bis zum Jahr 2005 nur ein Thema der Abteilung für regionale Strukturpolitik. Die Abteilungen für Branchen-, Technologie- und Innovationspolitik des Ministeriums waren vor dem Regierungswechsel 2005 nicht mit der Clusterthematik betraut. Insgesamt wurde in der Phase zwischen 2000 und 2005 zwar das Clusterkonzept aufgegriffen, gleichzeitig behielt man aber das alte System der Strukturförderung im Sinne der Gewerbeflächenförderung etc. bei.<sup>75</sup>

Mit dem Regierungswechsel 2005 wurde schließlich die gesamte Strukturpolitik komplett auf das Clusterthema ausgerichtet und dieses erfuhr im Land hierdurch neuen Aufschwung. Zuvor engagierte auch die neue Regierung ein Beratungsbüro, das ebenfalls das grundsätzliche Konzept der Ministerialverwaltung bestätigte. Dies bestärkte die Regierung darin, sich stärker auf dieses Thema zu konzentrieren, obwohl immer noch ordnungspolitische Vorbehalte existierten.

Die Etablierung der Clusterpolitik in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2005 ist nicht denkbar ohne Veränderungen, die sich parallel auf der europäischen Ebene vollzogen. Cluster waren bereits seit etwa Anfang der 1990er Jahre mit dem Erscheinen von Porters Standardwerk in Brüssel ein Thema. Schließlich brachte, wie bereits erwähnt, ein aus Brüssel ins Ministerium nach Düsseldorf zurückkehrender Mitarbeiter Porters Ideen nach Nordrhein-Westfalen. Mit der Neuauflage des Ziel-2-Programms im Jahr 2000 konnte diese Entwicklung beschleunigt werden, da sich dieses Instrument auch für die Kompetenzfeldförderung nutzen ließ. Grundsätzlich war der Kern des europäischen Programms aber nicht eng an das Clusterthema geknüpft. Denn der Auftrag der Strukturpolitik zielte weiterhin darauf ab, gleichwertige Lebensbedingungen zu generieren und war somit eher auf Schwächen und deren Ausgleich fokussiert. Der Umschwung hin zur Stärkenförderung wurde mit den Vorbereitungen der Strukturförderperiode 2007-2013 parallel zur neuen Regierungsprogrammatisierung unter neuen politischen Farben in Nordrhein-Westfalen auch auf europäischer Ebene vollzogen. Das Ziel 2 stand für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit nun allen Regionen offen. Dass diese Möglichkeit auf europäischer Ebene erst geschaffen wurde, war Grundvoraussetzung für eine Etablierung der Clusterpolitik auf Landesebene.

Bei der Nutzung der GRW-Mittel für die Regionalen Entwicklungskonzepte, Regionalmanagements und Regionalbudgets im Rahmen der Strukturpolitik des Landes mit Bezug zum Clusterkonzept bestand das Problem, dass die GRW im Grunde ein klassisches Infrastrukturförderinstrument zur Erschließung von Gewerbeflächen oder der Errichtung von Technologiezentren etc. darstellt. Da sie bei den Sporbemühungen immer wieder ins Visier geraten war und auf Bundesebene regelmäßig für deren Abschaffung plädiert wurde, suchte man seitens der Länder immer wieder nach neuen Ansätzen, die GRW zu modernisieren und regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmanagements und Regionalbudgets zu fördern. Daraus ergab sich allerdings die Problematik, dass man über die Gebietskulisse der GRW nicht in jeder Region ein Entwicklungskonzept fördern kann. Daher wurde mit den Vertretern der Ziel-2-Verwaltung vereinbart, dass in den Regionen, in denen keine GRW-

---

<sup>75</sup> Die in diesem Kapitel dargelegten Ausführungen beziehen sich, wenn nicht anders dargelegt, auf das Interview 1.

Förderung zum Tragen kommen kann, Ziel-2-Mittel eingesetzt werden können. Diese Mittel für die regionalen Konzepte, Managements und Budgets fallen im Vergleich zu den restlichen Ziel-2-Mitteln recht gering aus und nehmen daher einen eher untergeordneten Stellenwert ein. Somit konnte man wiederum einen flächendeckenden Ansatz herstellen. Die neuen Leitlinien der Gemeinschaftsaufgabe kamen als eine Vorgabe vom Bund aus Berlin, die man schließlich auf Landesebene derart auslegte, dass man diese im Rahmen des strukturpolitischen Konzeptes des Landes nutzbar machen konnte. Somit war in diesem Kontext der Ressourcenstrom als Gemeinschaftsaufgabe vorhanden, der erst über die Programmgestaltung, die nachgeordnet war, nutzbar gemacht werden konnte.<sup>76</sup>

### **6.3.4 Ausgestaltung der Clusterpolitik des Landes NRW nach 2005 und deren Folgen**

#### *6.3.4.1 Bestimmung und Förderung der Landescluster*

Die Auswahl der 16 NRW-Cluster, die die Grundlage der Landesclusterpolitik darstellen, beruhte insgesamt auf einem politischen Prozess, dem hinsichtlich der letztendlichen Entscheidung nur in begrenztem Maße Studien, Gutachten etc. zugrunde lagen: Zunächst wurden jedoch sehr wohl wissenschaftliche Untersuchungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Stärken des Landes in Auftrag gegeben, denn aufgrund der Erfahrungen aus der vergangenen Strukturförderperiode wurde eine bessere analytische Fundierung und Neuabgrenzung der vom Land zu fördernden Cluster oder Handlungsfelder gefordert (MWME 2009b, S. 45). Aus diesem Grund wurden die wirtschaftliche Entwicklung und die Bedeutung ausgewählter Wirtschaftsbereiche des Landes aus dem Zeitraum Mitte der 1990er bis Mitte der 2000er Jahre mit der bundesweiten Entwicklung abgeglichen. Zudem wurden der Innovationsbericht des Landes<sup>77</sup>, der vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung erstellt wurde, und weitere vier bereits vorhandene Studien<sup>78</sup> herangezogen (ibid., S. 19). Ebenso wurden die fünf „Leitmärkte der Zukunft“ definiert, um die Cluster in Nordrhein-Westfalen stärker national und international zur Geltung zu bringen (ibid., S. 121).

Dennoch sind die Landescluster nicht einfach Ergebnis eines wissenschaftlich-analytischen Prozesses: Anfangs war geplant, sich auf acht oder neun Cluster zu beschränken, da man seitens der Spitze des Ministeriums bereits die 12 Kompetenzfelder, die zuvor für das Ruhrgebiet bestimmt worden waren, für zu viele erachtete. Da sich aber nach und nach weitere Ministerien gemeldet und Ansprü-

---

76 Interview 1.

77 [http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB\\_Innovationsbericht-NRW-2006\\_Kurzfassung.pdf](http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Innovationsbericht-NRW-2006_Kurzfassung.pdf).

78 Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI): Innovations- und Zukunftspotenziale Nordrhein-Westfalens, August 2004; Institut Arbeit und Technik (IAT): Strategische Handlungsfelder in NRW, September 2004; Prognos-Zukunftsatlas 2006; „Branchenkompetenzen in NRW“, 2006 im Auftrag der GfW NRW. (MWME 2009b, S. 19, Fn. 20)

che auf die Ziel-2-Mittel angemeldet hatten, erreichte die Zahl der Landescluster schließlich 16. Im Ergebnis stellen die 16 Landescluster also einen politisch ausgehandelten Kompromiss dar.<sup>79</sup>

Diese 16 Stärken sollen in Zukunft weiter gefördert werden. Der dahinter liegende Grundgedanke ist ein landesweiter Cluster, der keinen Teilraum ausschließt bzw. definiert. Die Förderung selbst wird dabei über zwei Wege organisiert: Auf der einen Seite werden die Landescluster mit je einem professionellen Clustermanagement ausgestattet und auf der anderen Seite werden die Förderwettbewerbe mit bestimmten thematischen Schwerpunkten durchgeführt, deren Beiträge von einer Expertenjury aus Wissenschaft und Wirtschaft bewertet werden. Ziel ist es, somit die verschiedenen Akteure entlang der Wertschöpfungskette zusammenzuführen, die in Summe damit dazu beitragen, den Cluster zu konstituieren. Bezüglich der regionalen Verbände innerhalb der 16 Landescluster stellen sich die Strukturen insgesamt ganz unterschiedlich dar. Einige Cluster wurden aus vorherigen Landesinitiativen weiterentwickelt oder es wurden – wie es bei sehr heterogenen Strukturen mit starken regionalen Bezügen der Fall ist – vorhandene regionale Initiativen in Landesclustern zusammengefasst (vgl. auch Kiese 2012, S. 167). Grundsätzlich wird versucht, den regionalen Ansatz auch bei den Landesclustern mitzudenken, der Aktionsradius bleibt grundsätzlich aber landesweit.<sup>80</sup>

Mit Kabinettsbeschluss vom 6. März 2007 wurde ein einheitlicher Rahmen für das Aufgabenprofil der Clustermanagements festgelegt: Schwerpunktmäßig gehören zu den Aufgaben das Betreiben von Kommunikations- und Kooperationspolitik mit dem Ziel, unterschiedliche Akteure entlang der Wertschöpfungskette zwischen Wissenschaft, Wirtschaft, der Öffentlichen Hand und Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen zusammenzuführen um somit den *Know-how*-Transfer von der Wissenschaft in die Wirtschaft zu verbessern.<sup>81</sup> Man kann also zusammenfassend konstatieren, dass die klassischen Ziele einer allgemeinen Clusterpolitik primär auf die Clustermanagements übertragen werden.

Auf Grundlage des oben genannten Kabinettsbeschlusses wurde auch beschlossen, dass die Landescluster auf einem *Public-Private-Partnership*-Modell (PPP-Modell) fußen sollten, damit ein möglichst langfristiger effizienter Mitteleinsatz gewährleistet wird. Die jeweiligen Clustermanagements sind jedoch nicht über die Ziel-2-Wettbewerbe ausgeschrieben worden, sondern wurden über Dienstleistungsverträge oder Projektförderungen vergeben. Bei einigen Clustern wurde eine 100%-Anschubfinanzierung übernommen, über drei Jahre hinweg zeitlich begrenzt. Über öffentliche Aus-

---

79 Interview 1. Aber: „Offizielle Sprachregelung“ scheint zu sein, dass man sich auf die 16 NRW-Cluster auf Grundlage der fünf wissenschaftlichen Gutachten, die diesen Bereichen besondere Bedeutung für die Landesentwicklung zuschreiben, „verständnis“ habe. Dies wurde im Interview 2, S. 2 in dieser Weise formuliert. Kiese (2012, S. 163 ff.; *ibid.* S. 167) geht von vier wissenschaftlichen Gutachten als Grundlage aus und betont, dass diese weder einzeln noch in ihrer Summe eine methodisch konsistente Clusteridentifizierung darstellen, vielmehr vereint sie der Ansatz, bestehende Stärken aus einer strategischen Perspektive mit Branchen- und Technologietrends zu vereinen, so dass auch einige nachgewiesene Stärken nicht in die 16 NRW-Cluster Einzug gehalten haben. Zum politischen „*Bargaining*-Prozess“ bereits im Rahmen der Kompetenzfeldentwicklung im Ruhrgebiet vgl. Bucksteeg 2005, S. 217.

80 Interview 2.

81 Interview 2.

schreibungen sind spezialisierte Dienstleister angeworben worden, die innerhalb der dreijährigen Vertragslaufzeit ein Dienstleistungsprofil bzw. Geschäftsmodell entwickeln sollen, das in Zukunft eine privatwirtschaftliche Mitfinanzierung ermöglicht. Beispiele für die Vergabe von Clustermanagements als Dienstleistungsverträge sind die Kreativwirtschaft, Automotive, IKT sowie Energiewirtschaft und Energieforschung (bei der Energieagentur als Landesgesellschaft). Clustermanagements als Projektförderungen sind aus bereits bestehenden Initiativen weiterentwickelt worden, wie im Bereich Logistik, Chemie, Kunststoff und Maschinenbau. Hierbei sind spezielle Akteure aufgefordert worden, einen Projektantrag zur Durchführung des Clustermanagements einzureichen. Bei diesen projektgeförderten Lösungen wird ein bestimmter Anteil an privater Finanzierung bereits mit eingebracht. Dies ist beispielsweise durch das Clustermanagement Produktion.NRW der Fall, in dem durch den durchführenden Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) NRW bereits ein 50%iger privat finanzierter Eigenanteil aufgebracht wird.<sup>82</sup>

##### 6.3.4.2 Auswahl zu fördernder Themen

Die grundsätzliche Bestimmung der zur Förderung vorgesehenen Themen bleibt im Rahmen der Ausgestaltung der jeweiligen Wettbewerbsaufrufe den zuständigen Ressorts vorbehalten. Politische Erwägungen spielen hierbei jedoch auch eine Rolle. So ist beispielsweise für die Förderung relevant, ob die Themen aktuell sind und auch als zukunftsfähig erachtet werden bzw. an welchen Technologien und Lösungen die Wirtschaft arbeitet. Im Ergebnis muss der Förderbedarf bestimmter Bereiche und Technologien identifiziert werden. Hierbei kommt den Clustermanagern eine wichtige Schnittstellenfunktion zu, da sie auf Seiten der Industrie agieren und somit eine Vermittlerrolle einnehmen und als Sprachrohr dienen sollen. Mit der Clusterpolitik möchte man im Ergebnis den Dialogprozess zwischen Wirtschaft und Politik intensivieren, man will mit der Politik „näher an den Märkten sein“, um die relevanten Zukunftsthemen identifizieren zu können. Da über die Wettbewerbe öffentliche Fördermittel vergeben werden, legt man Wert auf eine lediglich beratende Funktion der Clustermanager. Die Entscheidungen über die Auswahl von Projektskizzen soll nur die Fachjury treffen. Faktisch nimmt aber das Land über seine ministeriellen Fachreferate einen erheblichen Einfluss durch Konzeption der Wettbewerbe und Steuerung der Rahmenbedingungen, wie z.B. der Scoring- und Auswahlverfahren (MR/GEFRA 2008, S. 8; Kiese 2012, S. 172). Transparenz und der Wettbewerbsgedanke nehmen jedoch in der Sprachregelung der Landespolitik einen zentralen Stellenwert ein. Insgesamt soll über das Wettbewerbsverfahren die inhaltliche Qualität der Anträge und damit auch der geförderten Projekte erhöht werden.<sup>83</sup>

---

82 Interview 2.

83 Interview 2.

### 6.3.4.3 Koordination der Landescluster durch das Clustersekretariat

Das Clustersekretariat, das am 1. November 2008 seine Arbeit aufnahm und vom VDI-Technologiezentrum gestellt wird, weist im Vergleich zu den 16 Clustermanagements eine Sonderstellung auf: Es wird über eine 100%-Finanzierung auf drei Jahre mit Verlängerungsoption auf weitere drei Jahre betrieben. Da es sich um die zentrale Koordinationsstelle gegenüber den 16 Landesclustern handelt, wurde bewusst entschieden, keine Fremdfinanzierung zuzulassen. Die Nähe zum Ministerium und zur Landesregierung soll auf diese Weise stets sichergestellt bleiben, damit der Politikansatz ohne Schwierigkeiten kommunizierbar bleibt. Die Bedeutung, die dem Clustersekretariat als koordinierender Instanz seitens der Landesregierung zugemessen wird, ist auch an der Art der Ausschreibung abzulesen, in der mehrere Ressorts der Landesregierung, mit dem Wirtschaftsministerium und dem Innovationsministerium zwei davon federführend, plus die Staatskanzlei involviert waren.<sup>84</sup>

Ebenfalls zu den Aufgaben des Clustersekretariats zählt, Kontakte der Clustermanagements zu weiteren Netzwerken und Institutionen der nordrhein-westfälischen Innovations- und Wirtschaftsförderungslandschaft zu unterstützen: So gehört auch die Zusammenarbeit mit der Landeswirtschaftsförderungsgesellschaft NRW.Invest, den verschiedenen Kammern, Verbänden und regionalen Clustern zur Arbeit des Sekretariats. In der praktischen Umsetzung beinhaltet die Arbeit auch die Betreuung des Internet-Portals und der gleichnamigen Dachmarke „Exzellenz.NRW“ mit denen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit die Landescluster und auch regionale Netzwerke vorgestellt und Neuigkeiten veröffentlicht werden. Ebenso umfasst die Arbeit die Betreuung und den Versand von Newslettern sowie der Clusterzeitschrift des Landes. Ebenso werden die meist von einem bis zwei Landesclustern koordinierten *Cross-Innovation*-Themen, die durch die Arbeit des Sekretariats unterstützt werden, auf der Internetseite vorgestellt.<sup>85</sup>

Im Bereich der sog. *Cross-Innovations* sollen Themengebiete so gebündelt werden, „wie man sie vom Markt, von der Bedarfsseite her bündeln muss“, denn Themen wie Elektromobilität, Bioraffinerie usw. stellen Themen dar, die sich – nach dem System der 16 NRW-Cluster – nur clusterübergreifend fördern lassen. Während jeder der 16 Landescluster eine bestimmte Kernkompetenz aufweist, z.B. hinsichtlich spezifischer Anwendungen, bedeutet der Schritt der *Cross-Innovations*, dass das Thema nicht primär nur einem Landescluster zuzuordnen ist. Solange ein Thema von einem Landescluster alleine bearbeitet werden kann, so ist ausschließlich das jeweilige Clustermanagement hierfür verantwortlich.<sup>86</sup>

---

84 Interview 2 sowie Interview 3.

85 Interview 3.

86 Interview 3.

#### 6.3.4.4 Administrative Organisation der Clusterpolitik<sup>87</sup>

Zur ressortübergreifenden Koordination der Clusterpolitik ist in der Landesregierung ein Lenkungskreis der Staatssekretäre der betroffenen Ministerien eingerichtet worden, in dem strategische Entscheidungen mit Bezug zur Clusterpolitik getroffen werden. Hierzu gehören beispielsweise Fragen zur finanziellen Ausstattung der Cluster und der Gestaltung der Clustermanagements – also Projektförderung oder Ausschreibung. Zusätzlich sind Fragen zur Außendarstellung der Clusterpolitik und einheitlichen Kommunikation geklärt worden. So ist dort die Entscheidung zur Einführung der Dachmarke „Exzellenz.NRW“ und einer einheitlichen Logofamilie mit hohem Wiedererkennungswert, aber dennoch möglichen Freiräumen, entwickelt worden. Fragen der Evaluierung der Clusterpolitik spielen ebenso eine Rolle. Gemeinsam mit den Clustermanagern einigte man sich auf einen Katalog bestimmter Leistungsindikatoren, der sich sowohl aus volkswirtschaftlichen Kennzahlen als auch aus einem Kern mit clusterspezifischen Zielen zusammensetzt.

Innerhalb des Wirtschaftsministeriums existiert eine zentrale Steuerungsgruppe für das Clusterthema, die alle Aktivitäten und Informationen zur Clusterpolitik bündelt und konzentriert. Diese besteht aus Personen der Hausleitung (der Gruppe M), dem Bereich Kommunikation, der Gruppe 21 (zu der das Referat 211 als Grundsatzreferat dazugehört), dem Grundsatzreferat 315 (für die „regionale Clusterpolitik“ und Strukturpolitik) und dem Referat 301, das die Ziel-2-Gelder betreut.

Die Europäische Kommission gibt vor, dass bei der Landesregierung eine einzige mittelverwaltende Stelle existiert, die gegenüber der EU verantwortlich und berichtspflichtig ist. Für das Land Nordrhein-Westfalen ist dies das Referat 301 im Landeswirtschaftsministerium. Diese Stelle ist auch für die Entwicklung des Operationellen Programms verantwortlich, das die Grundlage dafür bildet, als Land die europäischen Mittel grundsätzlich akquirieren zu können. Stehen diese Mittel schließlich dem Land zur Verfügung, werden sie von dieser Stelle aus auch verwaltet. Da die Clusterpolitik in der Landesregierung über mehrere Ressorts verteilt ist, müssen die einzelnen Ministerien auch aus ihren eigenen Mitteln die Kofinanzierung des Landes vornehmen: Der Förderanteil von in der Regel 50% wird zur Hälfte aus EU-Mitteln und zur anderen Hälfte aus Landesmitteln finanziert; die andere Hälfte wird von den Antragstellern kofinanziert. Das jeweilige Thema des Förderwettbewerbs, bzw. der einschlägige NRW-Cluster, bestimmt, aus welchem Ressort die jeweiligen Landesmittel bereitgestellt werden. Das Referat 301 reserviert somit für die einzelnen Ressorts entsprechende Mittel, die sie über ihre eigenverantwortlich durchgeführten Wettbewerbe vergeben können. Da aber teilweise Projekte nicht umgesetzt werden oder Wettbewerbe sich verzögern, entsteht in jedem Haushaltsjahr wieder ein Konkurrenzkampf um die freiwerdenden Mittel zwischen den Ministerien.

Die administrative Abwicklung der Wettbewerbe ist an externe Projektträger ausgelagert worden, z.B. an den Projektträger Jülich bzw. etn und die NRW Bank. Diese stehen dann auch im Kontakt zu den Antragstellern und deren Betreuern. Das Ministerium selbst organisiert im Vorfeld eines jeden Calls Informationsveranstaltungen, auf denen die Rahmenbedingungen vermittelt werden.

87 Die in diesem Kapitel dargelegten Ausführungen beziehen sich auf das Interview 2.

### **6.3.5 Divergierendes Clusterverständnis innerhalb des Landes-Clusterkonzeptes**

Über die Unterteilung in Landescluster und RegioCluster hat die Landesregierung innerhalb ihres Clusterkonzeptes grundsätzlich zwei verschiedene Clusterverständnisse eingeführt:

Ein Landescluster wird von der Landesregierung als eine Managementaufgabe bzw. ein Managementkonzept angelegt, welches von der Politik in die wirtschaftliche Situation und Dynamik im Land hineingetragen werde. Der Leiter des Clustersekretariats betont, dass der Landescluster demnach nichts mit einem empirischen Cluster zu tun habe und Cluster auch mehr als eine thematische als eine räumliche Bündelung zu verstehen seien. Obwohl man in Nordrhein-Westfalen die Landescluster landesweit aufstellt und das Land als Einheit präsentieren möchte – so läuft die Clusterpolitik im Land auch unter dem Titel „Metropolregion.NRW“ – sollen vorhandene regionale Netzwerke „mitgenommen“ werden, da man auf die Rückbindung an regionale Strukturen nicht verzichten möchte.<sup>88</sup>

Im Rahmen der 16 NRW-Cluster wird die Clusterpolitik mehrheitlich als Innovationspolitik verstanden.<sup>89</sup> Somit wird Innovationspolitik nicht mehr als ein Teil der Clusterpolitik gesehen, sondern die Clusterpolitik ist ein Mittel der *top-down* gerichteten Innovationspolitik. Dieser Ansatz wird im Wirtschaftsministerium von der Abteilung 2 für Industrie- und Standortpolitik vertreten, also nicht mehr vom Grundsatzreferat für Strukturförderung, das in der Vergangenheit die Anfänge der Clusterpolitik im Lande vorangetrieben hatte. In den zuständigen Referaten sind vorwiegend Ingenieure mit der Betreuung der Wettbewerbe betraut. Dieselben Mitarbeiter haben vor der neuen Clusterpolitik klassische Technologieförderung betrieben. Daher stehen im Rahmen der Clusterwettbewerbe primär technische Innovationen im Fokus, die über Projektkonsortien und weniger über langfristig ausgelegte regionale Netzwerke erreicht werden sollen. Das Element langfristiger Netzwerkarbeit wird im Rahmen der Landescluster über die zentral installierten Clustermanagements eingeführt. Diese Clustermanagements integrieren vorhandene regionale Netzwerke mit Themenbezug in ihre Arbeit und unterstützen auch bei deren Aufbau. Diese regionalen Netzwerke selbst werden aber nicht zum Gegenstand der finanziellen Förderung, sondern – je nach Ausgestaltung des Clustermanagements – höchstens Teil der ideellen Förderung und Unterstützung. Je nach Clustermanagement unterscheiden sich auch die Regionalisierungsgrade der Landescluster: Während z.B. im Cluster Produktion.NRW die Arbeit der regionalen Netzwerke eine wichtige Rolle spielt und im Cluster Gesundheitswirtschaft, der vom Gesundheitsministerium betreut wird, allgegenwärtig ist, wird der Ebene unterhalb der Landesgrenzen im Cluster Medien kaum Bedeutung zugemessen. Da die 16 NRW-Cluster grundsätzlich als für das gesamte Land zuständig angesehen werden, nimmt hingegen die Orientierung über die Landesgrenzen hinweg durch das Ziel der Internationalisierung und der

---

88 Interview 3.

89 Dies ist insofern nicht verwunderlich, als dass als Hauptdefizite der nordrhein-westfälischen Wirtschaft die Innovationschwäche ihrer Industrie und „die unterdurchschnittliche Entwicklung der wissensbasierten, unternehmensbezogenen Dienstleistungen, sowie der Forschung und Entwicklung“ identifiziert wurden (MWME 2009b, S. 122).

Beteiligung an internationalen Großprojekten (vgl. Abschnitt 6.2.5) einen besonderen Stellenwert für das Clustersekretariat ein, das die Aktivitäten der Landesclusterpolitik bündelt.<sup>90</sup>

Zwar vertritt das VDI-Technologiezentrum als Auftragsnehmer des Landes für die Betreuung des Clustersekretariats ein relationales und funktionales Clusterverständnis, für die Arbeit für das Land Nordrhein-Westfalen ist aber entscheidend, dass das vorgegebene Clusterverständnis übernommen und somit umgesetzt wird. So wird auch stets betont, dass ein Unterschied zwischen empirischen Clustern und Clusterinitiativen bzw. Clustern als Managementaufgabe bestehe.<sup>91</sup>

Da die Landescluster mit einem festen Zuständigkeits- und Kompetenzbereich definiert wurden, die Themenbearbeitung im Sinne des innovationspolitischen Verständnisses aber die zentrale inhaltliche Rolle spielt, musste die Zwischenkategorie der *Cross-Innovations* geschaffen werden: Ein Zusammenschluss von Unternehmen, der über die vordefinierten Landes-Cluster hinausgeht, wird zu einem Zusammenschluss im Kontext der *Cross-Innovations*. Würde ein klassisches funktionales Clusterverständnis, z.B. entlang von Wertschöpfungsketten angewandt, wie es in den Ausschreibungen der RegioCluster-Wettbewerbe der Fall ist, so wäre diese Kategorie nicht nötig. Sie ist somit eine Konsequenz aus dem *Top-down*-Ansatz der Landescluster, denn über das Konstrukt der *Cross-Innovations* kann das starre Korsett der NRW-Cluster wieder überwunden werden. Aber auch hier bleibt der *Top-down*-Ansatz erhalten, da nun aktiv Themen gesucht bzw. generiert werden, die Schnittmengen zu verschiedenen Landesclustern aufweisen.

Der Ansatz der RegioCluster-Wettbewerbe, in denen ein wesentlich geringerer Anteil an Fördermitteln vergeben wird, ist anders herum ausgerichtet, denn es wird seitens des Landes kein spezifischer Fokus vorgegeben. Einzige Bedingung ist, dass das Thema des Netzwerkes sich in keinem der Landescluster wiederfindet. Es werden der regionale Netzwerkaufbau und Projekte zur Weiterentwicklung dieser regionalen Cluster gefördert. Im Ergebnis entspricht der Gedanke der RegioCluster dem Clusterverständnis, das der Leiter des Grundsatzreferates während der langjährigen Etablierungsversuche des Clusterkonzeptes in der Strukturpolitik des Landes verfolgte. Zwar ist die Clusterpolitik nun als wesentlicher Teil der Landeswirtschaftspolitik etabliert und mit ausreichenden Mitteln aus dem Ziel-2-Programm versorgt, dennoch wird unter dem Clusterbegriff schwerpunktmäßig zwar eine stärkenorientierte, aber eine *top-down* ausgerichtete Politik betrieben, die nicht mehr den ersten Förderprogrammansätzen aus den 1990er Jahren entspricht.

Das Referat 211 stellt die RegioCluster hingegen als einen perspektivischen Ansatz dar: Die RegioCluster sollen nicht nur die Entwicklung der betreffenden Regionen voranbringen, sondern werden auch als mögliche alternative Entwicklungskerne dargestellt, um eventuellen Krisen in den 16 Landesclustern vorzubeugen. Somit erhofft man sich, dass sich die RegioCluster in Zukunft auch zu Kompetenzen im Rang eines Landesclusters fortentwickeln.<sup>92</sup> Der Leiter des Clustersekretariats hin-

---

90 Vgl. Interview 1.

91 Interview 3.

92 Interview 2.

gegen sieht die RegioCluster lediglich als Instrument der Regionalentwicklung ohne Bedeutung für das gesamte Land<sup>93</sup>.

### **6.3.6 Clusterverständnis des VDI-Technologiezentrums – die Verbindung zur Bundesebene<sup>94</sup>**

Das 1973 gegründete VDI-Technologiezentrum ist hauptsächlich für öffentliche Auftraggeber auf Bundesebene im Bereich Forschungs- und Innovationsmanagement tätig. 1997 übernahm der heutige Leiter des Clustersekretariats unter der Kanzlerschaft Helmut Kohls die Funktion als Technologierat, in deren Kontext erstmals das Thema Cluster auf der Bundesebene in den Blick genommen wurde. In den letzten beiden Jahren der Legislaturperiode stand das Thema „Kompetenz im globalen Wandel“ im Mittelpunkt der Arbeit beziehungsweise die Frage, wie Kompetenzforschung unterstützt werden kann. Im Rahmen der Bearbeitung dieser Thematik wurde auf Bundesebene seitens des Forschungsministeriums das Förderinstrument „Kompetenznetze“ entwickelt (s. Kapitel 5.2.1). In spezifischen Fachprogrammen wurden Innovationsnetze mit einem Gesamtvolumen von umgerechnet insgesamt 800 Mio. € gefördert, die den Netzwerken direkt oder indirekt zur Verfügung standen. Mit dem Ende der Legislaturperiode und dem Regierungswechsel 1998 erfolgte eine Neuausrichtung, da die Arbeit des Technologierates beendet wurde. An dessen Stelle wurde die „Kompetenznetze-Geschäftsstelle“ eingerichtet. Insgesamt wurde im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) die Thematik der Cluster und Innovationsnetzwerke systematisch aufbereitet: Es wurden vergleichende Studien mit den USA hinsichtlich der Förderinstrumente und eine Bestandserhebung der in Deutschland vorhandenen Cluster und Netzwerke sowie Vergleiche einzelner Spitzencluster über die Beauftragung von Beratungsbüros durchgeführt.

Der Grundgedanke der Clusterthematik stammt von Porters Werk, der politische Bezug bzw. die konkreten Ansätze der politischen Clusterförderung wurden für die Bundesregierung komplett neu erarbeitet: So versteht man Cluster allgemein als eine „variable Geometrie“, in der nicht im Vorfeld ein Raum über Kennzahlen, Verwaltungsgrenzen o.Ä. definiert wurde, sondern sich aus einer „funktionalen Beschreibung von Interaktionen“ ergibt, die in wettbewerbliche und unternehmerische Kontexte eingebunden sind. Somit spielen die Verwaltungsgrenzen und soziale Indikatoren für dieses Clusterverständnis grundsätzlich eine untergeordnete Rolle. Es wird jedoch betont, dass Cluster und Clusterpolitik zwei unterschiedliche Dinge darstellen: Cluster beschreiben das empirische Phänomen und Clusterpolitik betrifft politische Konzepte, die sich am Wesen und den Folgen empirischer Cluster orientieren, aber nicht deckungsgleich sind.

### **6.3.7 Bewertung der NRW-Clusterpolitik im Licht des Multiple-Streams-Ansatzes**

Wendet man die Erkenntnisse der *Garbage-Can*- und *Multiple-Streams*-Ansätze auf die Etablierung der Clusterpolitik auf Landesebene an, so lassen sich drei Phasen der Etablierung der Clusterpolitik

---

93 Interview 3.

94 Die in diesem Kapitel dargelegten Ausführungen beziehen sich, wenn nicht anders dargelegt, auf das Interview 3.

mithilfe der Politikströme anschaulich darstellen. Insgesamt brauchte es von 1993 bis 2005/2006 mehr als 12 Jahre, bis das Clusterkonzept von den ersten Ideen bis hin zur vollen Ausrichtung der Strukturpolitik des Landes umgesetzt wurde. Es wird schnell deutlich, dass die Clusterpolitik in Nordrhein-Westfalen weit davon entfernt ist, ein Ergebnis eines linearen Prozesses zu sein, in dem auf konkrete Probleme seitens der Politik Lösungen gesucht und diese dann einer Umsetzung zugeführt werden:

Bis zum Jahr 2000 (vgl. Abbildung 11) dominierte die regionalisierte Strukturpolitik auf Grundlage der Regionalen Entwicklungskonzepte der 16 vordefinierten Regionen des Landes, die mit der Neuordnung der Strukturpolitik 1989/90 eingeführt wurde. Zwar war das Ziel der Schaffung von Wettbewerbsfähigkeit über individuelle Stärkenförderung (*Policy-Stream* im engeren Sinne) schon immanent, aber der Clusterbezug schlug noch nicht durch. Dies hängt auch damit zusammen, dass bei der Ausgestaltung des Operationellen Programms das Clusterkonzept auch noch nicht „auf dem Markt“ war und erst 1992/93 in der Praxis angekommen ist.

Im Kontext der Clusterpolitik ist die erste Phase von einem Ressourcen-*Input* und der Erkenntnis, dass die Regionalen Entwicklungskonzepte sich grundsätzlich glichen, geprägt. Letzteres kann als ein Problem-Strom interpretiert werden, der zwar die Regionen betraf, aber hauptsächlich auf Ebene der Ministerialverwaltung des Landes wahrgenommen wurde. Die Idee des Clusterkonzeptes hat sowohl über den erwähnten Mitarbeiter, der sich auf europäischer Ebene mit den Werken Porters auseinandergesetzt hatte, als auch über das Buch von Claas van der Linde, der auch für Seminare im Ministerium gewonnen werden konnte, in ersten Ansätzen als externer Ressourcen-Strom Einzug in die Programmgestaltung der Strukturpolitik gehalten. Die bereitgestellten finanziellen Mittel, die in diesem Kontext abgerufen wurden, waren aber nur gering: Das Förderprogramm, das als interner Prozess-Strom erster Ordnung verstanden werden kann, hat somit kaum Ressourcen externalisiert.

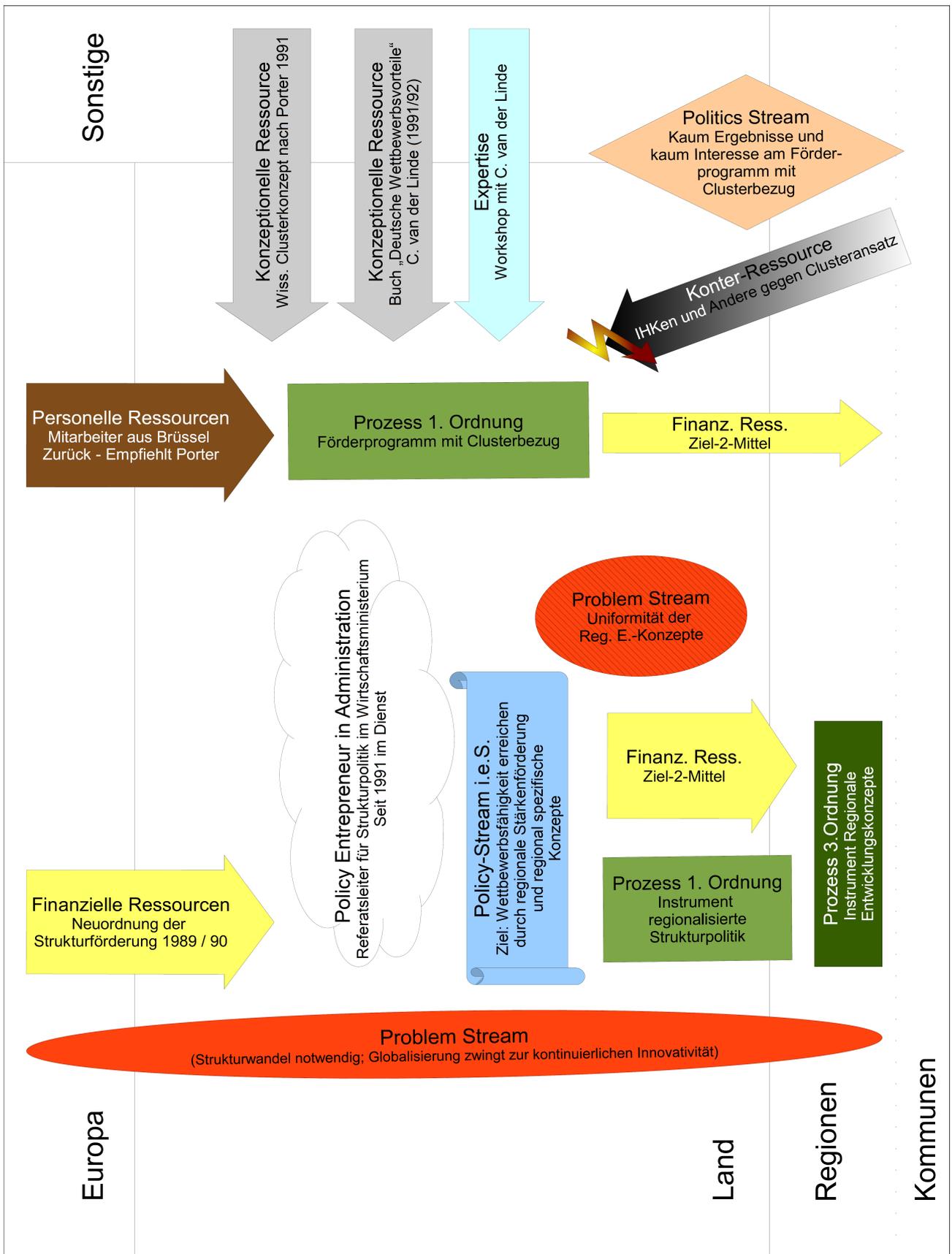


Abbildung 11: Phase 1 - Regionalisierte Strukturpolitik und erste Clusteransätze – 1990er Jahre (Quelle: eigene Darstellung)

Der Widerstand der Industrie- und Handelskammern gegen den Clusteransatz ist auch in diese Betrachtung der Politikströme mit einzubeziehen, denn er ist wie ein externer Ressourcenstrom gerichtet, nur dass er gegensätzlich wirkt und deshalb als Hemmnis bzw. als „Konter-Ressource“ separat aufgeführt wird. Wichtig während der ersten Phase war zudem, dass, trotz der Widerstände und der schleppenden Akzeptanz in der Praxis, das Clusterkonzept nicht in der Versenkung verschwunden ist, sondern dass man auf Ebene des Grundsatzreferates der Strukturpolitik von dessen Sinnhaftigkeit überzeugt war. Nur so konnten die einzelnen konzeptionellen Ressourcen zusammengeführt werden und aus den Erfahrungen mit den ersten Umsetzungen der regionalisierten Strukturpolitik und des kleinen, clusterbasierten Förderprogramms gelernt werden. Diese Erfahrungen und später konzeptionell ausgereifere Ideen bilden nämlich die Grundlage dafür, dass sich in den weiteren Phasen das Clusterkonzept immer mehr etablieren konnte. Somit kommt dem Grundsatzreferat für Strukturpolitik in gewisser Weise die Funktion eines *Policy Entrepreneurs* zu, auch wenn sich die Politikmaßnahme noch nicht komplett durchsetzen konnte; ein *Policy-Window* konnte noch nicht für die gesamte Landespolitik geöffnet werden. Dass auf Eigeninitiative des Kommunalverbands Ruhr ebenfalls das Clusterkonzept aufgegriffen und vorangetrieben wurde, war in diesem Kontext auch förderlich.

Die Rolle des *Policy Entrepreneurs* wird aber mit dem Wahlkampf von 1999/2000 deutlich: hier konnten schließlich die *Policy*-Ströme zusammengeführt werden, wobei aktives Zutun des Leiters des Grundsatzreferates für Strukturpolitik entscheidend war: Der Wahlkampf führte zu einer verstärkten Kommunikation des Scheiterns der Strukturpolitik alter Prägung und es wurden neue Instrumente benötigt. Problem-Strom und Ziele blieben zwar allgemein unverändert gegenüber der ersten Phase, es kam aber – aus Sicht der Clusterpolitik – förderlich hinzu, dass Wahlkampf und damit die politische Aufmerksamkeit und die Neuausrichtung des Ziel-2-Programms zeitlich aufeinander trafen. Das fertig ausgearbeitete Konzept, das aktiv vom Referatsleiter als *Policy Entrepreneur* vorgelegt wurde, konnte somit von den politischen Entscheidungsträgern dankbar aufgenommen werden.<sup>95</sup> Die Erfahrungen aus der vorherigen Phase traten als interne strukturelle Ressourcen der Ministerialverwaltung in Erscheinung. Auch die von der Politik eingeholte Expertise der Beratungsgesellschaft, bzw. besonders das Renommee, das mit dem Namen des Beraters verbunden war, trugen zur politischen Wahrnehmung bei und stärkten dem erarbeiteten Konzept der Ministerialverwaltung den Rücken. Dies führte zum Ausbilden eines *Policy-Window*s und die Clusterpolitik konnte innerhalb des Ziel-2-Programms umgesetzt werden. Dass auch Mittel der „Gemeinschaftsinitiative zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ genutzt wurden, ist wohl weniger als Kriterium zur Ausbildung des *Policy-Window*s zu verstehen. Vielmehr wurden nach der Entscheidung für die Kompetenzfeldpolitik weitere Finanzierungsmöglichkeiten erschlossen. Insgesamt wurden auf-

---

<sup>95</sup> Erstaunlicherweise interpretiert auch Kiese (2012, S. 143 f.), der ja grundsätzlich einem *Public-Choice*-Ansatz folgt, dieses Ereignis über ein *Policy-Window* und einen *Policy Entrepreneur* nach Kingdon (1984), jedoch schreibt er diese Rolle Ministerpräsident Clement aufgrund seiner Clusteraffinität zu. Die aktive Rolle kam jedoch dem Mitarbeiter des Ministeriums zu, der die Gunst der Stunde des Wahlkampfes erkannte und auf abstrakte Nachfrage nach Themen das fertige Konzept vorlegte.

grund der Kompetenzfeldpolitik auf regionaler Ebene sowohl Netzwerke als auch konkrete Konzepte mit Bezugnahme auf bestimmte Kompetenzfelder gefördert, die Mittel wurden also externalisiert. (vgl. Abbildung 12).

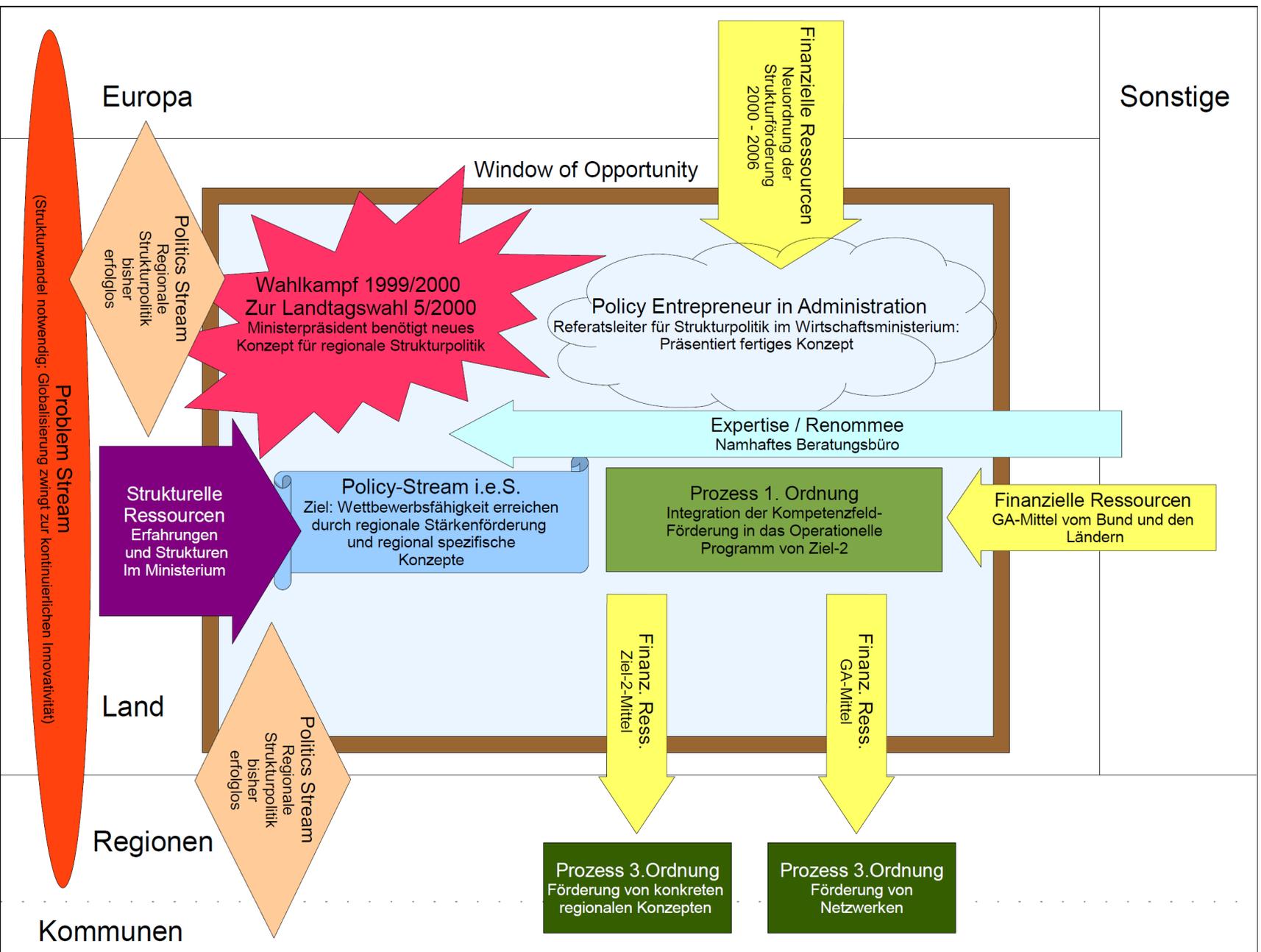


Abbildung 12: Phase 2 - Einführung der Kompetenzfeldpolitik – 2000 bis 2005 (Quelle: eigene Darstellung)

Ähnliche Umstände führten schließlich zur Etablierung der Clusterpolitik in der gesamten Strukturpolitik des Landes während der dritten Phase (vgl. Abbildung 13): Wiederum kam der Politik eine wichtige Rolle zu, denn mit dem Regierungswechsel im Jahr 2005 wollte die neue Landesregierung ein Zeichen setzen und die Strukturpolitik neu ausrichten. Auch war erneut die zeitliche Koinzidenz mit den Vorbereitungen zur Strukturfonds-Förderperiode 2007-2013 förderlich. Die Notwendigkeit, ein neues Operationelles Programm zu verfassen, gepaart mit der kompletten Neuausrichtung des Ziels 2 (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung) auf Grundlage der Lissabon-Erklärung, das nun allen Europäischen Regionen zur Verfügung stand, waren entscheidende Rahmenbedingungen, die der schwarz-gelben Landesregierung von 2005 an überhaupt erst einen Gestaltungsspielraum schufen und somit das Möglichkeitsfenster öffneten. Somit verwundert es nicht, dass mit dem Wechsel zur rot-grünen Minderheitsregierung im Jahr 2010, trotz vereinzelt geäußerter Kritik an der bisherigen Clusterpolitik, noch keine massiven Veränderungen abzusehen sind: Zwar werden auf Ebene der EU die Grundzüge der Strukturpolitik nach 2013 bereits seit 2010 diskutiert, aber von der Erstellung eines neuen Operationellen Programms für die Folgeperiode war man auch im Jahr 2011 noch weit entfernt. Erst im Jahr 2012 wurden die Entwürfe in Fachkreisen diskutiert, die Gewichtung von Clustern und Leitmärkten war aber selbst im Herbst 2012 noch offen.<sup>96</sup>

Mit der dritten Phase ab 2005 verlor der Referatsleiter für regionale Strukturpolitik aber seine Rolle als *Policy Entrepreneur* für die gesamte Clusterpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen. Dies hat mit der Entscheidung zu tun, die Abteilung für Technologie- und Branchenpolitik schwerpunktmäßig mit der Betreuung von 8 NRW-Clustern zu betrauen. Die weiteren NRW-Cluster liegen in der Verantwortung weiterer Ministerien und der Staatskanzlei. Dem Referat für regionale Strukturpolitik blieb schließlich „nur“ die Betreuung des RegioCluster-Wettbewerbs.

---

<sup>96</sup> Aussage von Wirtschaftsminister Garrelt Duin bei einer Veranstaltung zum Konsultationsprozess im Kontext des neuen Operationellen Programms am 26.09.2012.

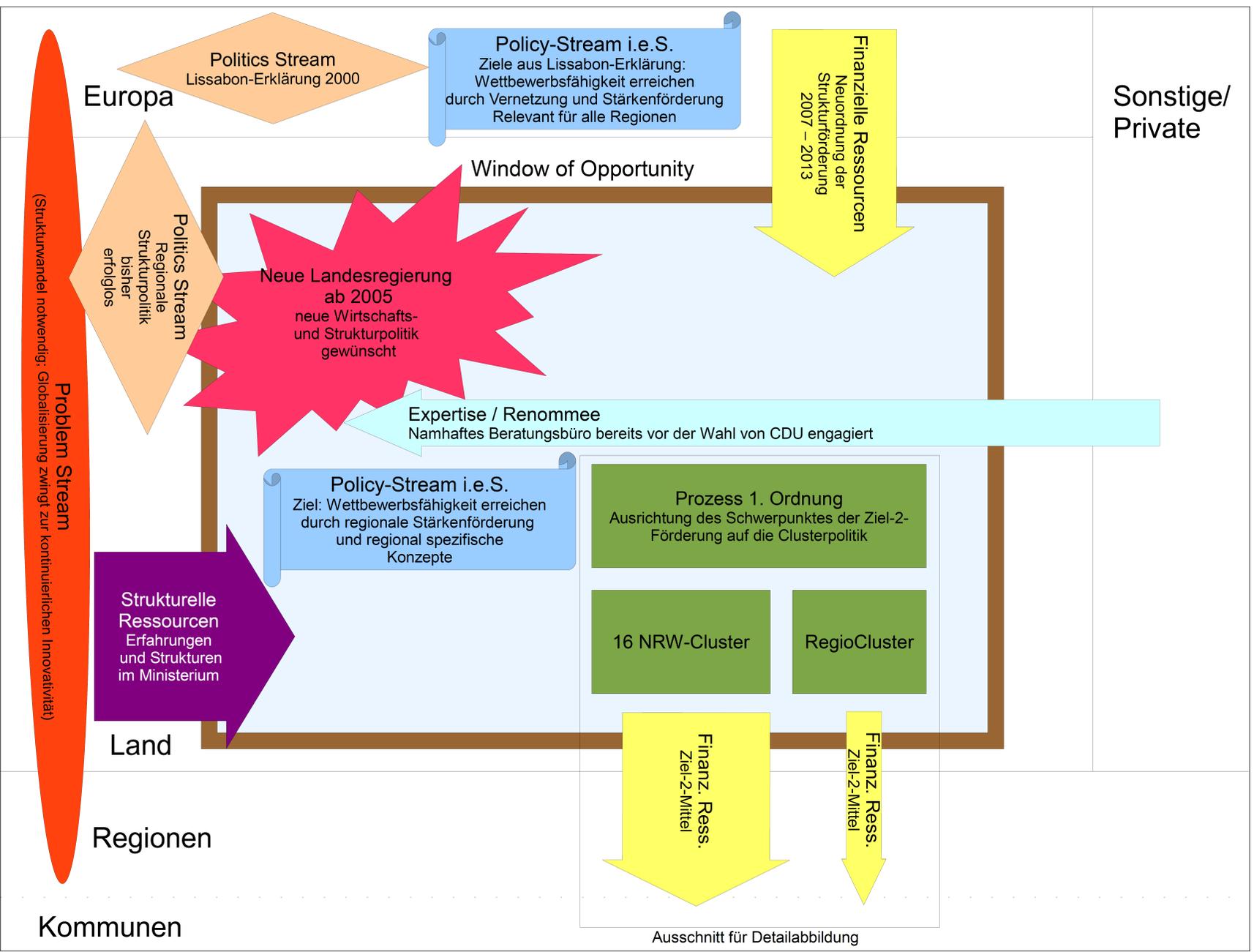


Abbildung 13: Phase 3 - Clusterpolitik im Zentrum der Strukturpolitik – ab 2005 (Quelle: eigene Darstellung)

Im Folgenden (vgl. Abbildung 14) wird auch die genauere Ausgestaltung der Clusterpolitik ab der Strukturfonds-Förderperiode 2007 mit Hilfe des *Multiple-Streams-Frameworks* in den Blick genommen:

Einen zentralen Schritt zur Gestaltung der Clusterpolitik in Nordrhein-Westfalen stellte die Auswahl der schwerpunktmäßig zu fördernden Landescluster dar. Dieser Auswahlprozess ist nach dem *Multiple-Streams-Framework* auf Grundlage des *Cluster-Policy-Cycle* als ein Prozess-Strom zweiter Ordnung zu qualifizieren. Ausschlaggebend für die Auswahl war weniger das Heranziehen möglichst objektiv gehaltener Analysen und Gutachten, sondern im besonderen Maße das Interesse verschiedener Ressorts der Landesregierung, an den bereitstehenden europäischen Mitteln aus dem EFRE zu partizipieren (vgl. Abschnitt 6.3.4.2). Somit ist also der von der europäischen Ebene ausgehende externe Ressourcenstrom auf Landesebene internalisiert worden. Der Konkurrenzkampf der Ressorts um die Mittel und der daraus resultierende politische Kompromiss auf 16 Landescluster ist also zu einem großen Teil auf den Ressourcenstrom zurückzuführen. Auch in diesem Fall hat das externe Ressourcen-Angebot ein Möglichkeitsfenster geöffnet – in diesem Fall eben nicht nur für das Wirtschaftsministerium, das seit jeher für die klassische Strukturpolitik zuständig war, sondern aufgrund der kompletten Umgestaltung der Förderpolitik nun auch für weitere Ressorts.

Ebenso waren strukturelle Ressourcen für die Ausbildung des Prozess-Stroms zweiter Ordnung mitverantwortlich: Aufgrund der Erfahrungen der Abteilung 2 des Wirtschaftsministeriums mit der Forschungs- und Innovationsförderung und daraus hervorgegangener Landesinitiativen sind diese in die neue Ausgestaltung der Landescluster mit überführt worden. Dies gilt auch für das Themenfeld der Gesundheitswirtschaft, das bereits durch die Kompetenzfeldpolitik ab dem Jahr 2000 über das Ziel-2-Programm gefördert wurde. Die Integration vorhandener regionaler Netzwerke in das System der Landescluster ist auch als ein strukturelles Ressourcen-Potential zu interpretieren, das zur Etablierung des Gesamtsystems der Landesclusterpolitik beigetragen hat. Somit konnte man auf das *Know-how* der regionalen Akteure zurückgreifen. Auf diesen *bottom-up* gerichteten Ressourcenstrom wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit noch im Kontext des Landesclusters „Gesundheitswirtschaft“ näher eingegangen.

Die Betreuung der klassischen regionalisierten Strukturpolitik durch das Referat 311 führte dazu, den Bereich der RegioCluster dieser Stelle zuzuschlagen. In diesem Fall war anscheinend der politische Wille, die Förderpolitik maßgeblich umzugestalten, stärker als das Potential der strukturellen Ressourcen dieses Referats, die sich als Erfahrungen im Bereich der Clusterförderung hätten realisieren lassen können.

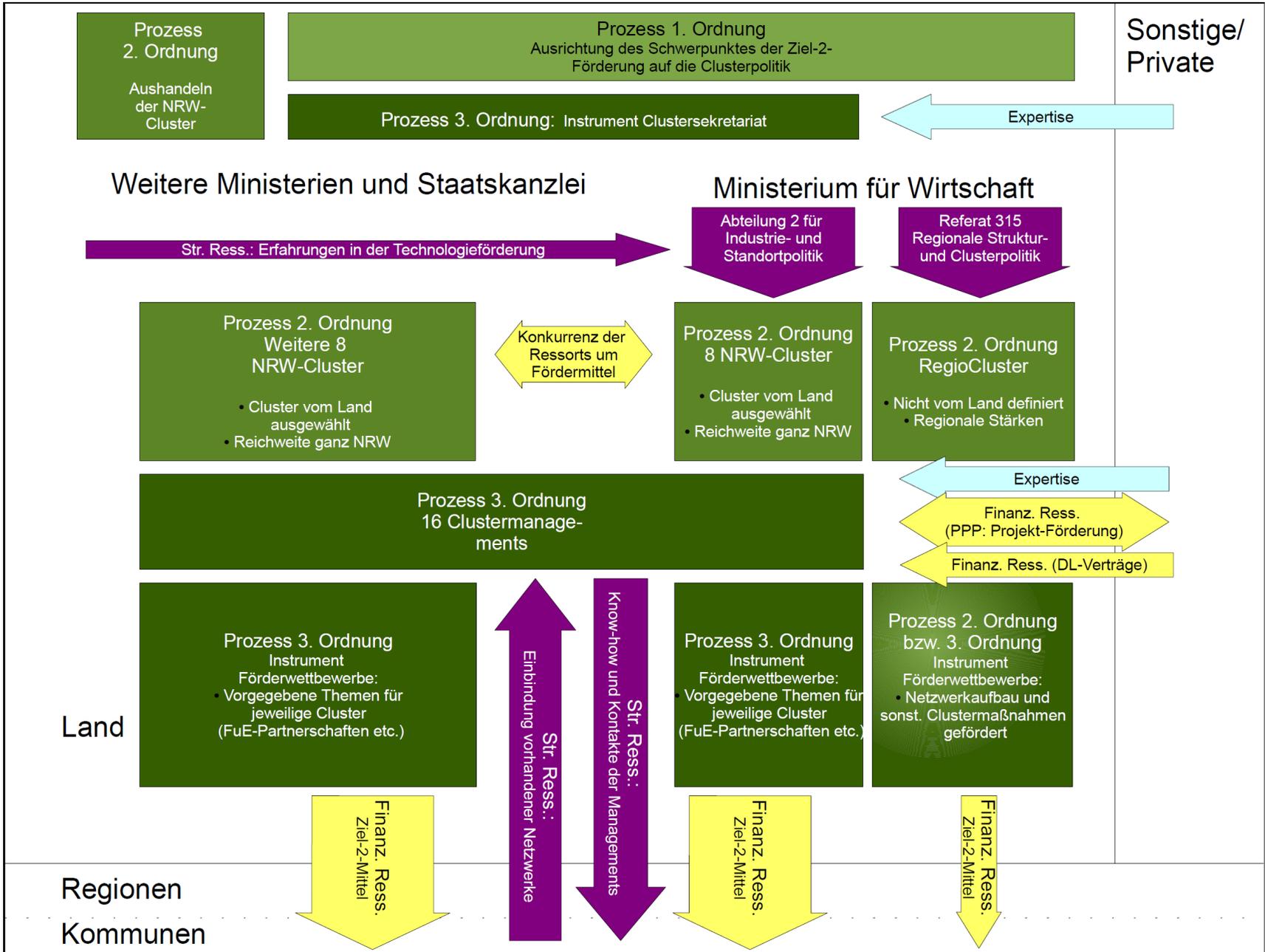


Abbildung 14: Organisation der NRW-Clusterpolitik (Quelle: eigene Darstellung)

Die Instrumente, also Prozess-Ströme dritter Ordnung, umfassen im Wesentlichen die Clustermanagements und die thematisch ausgestalteten Förderwettbewerbe. Diese sind aber nicht unabhängig voneinander zu sehen, da die Clustermanager – selbst ein Instrument der Landesclusterförderung – in Zusammenarbeit mit den die jeweiligen Landescluster betreuenden Ministerien inhaltlich Einfluss auf die Ausgestaltung der Förderwettbewerbe nehmen. Eine Ausnahme stellt der Bereich der RegioCluster-Wettbewerbe ein, denn in diesem Fall ist der Clusterauswahl-Prozess nicht seitens der Landesregierung abgeschlossen, sondern der Prozess-Strom 2. Ordnung wird als Prozess-Strom 3. Ordnung Teil des eigentlichen Instruments, da die Antragsteller den zu fördernden Cluster der Landesregierung vorschlagen. Somit wird also auch der interne Prozess-Strom externalisiert. Im Ergebnis werden aber über die Clusterförderung des Landes maßgeblich Fördermittel (also finanzielle Ressourcen-Ströme) externalisiert. Dass grundsätzlich unterschiedliche Clusterverständnisse der Förderung der Landescluster und der RegioCluster zugrunde liegen, erscheint für die Ausbildung der allgemeinen Landesclusterpolitik zunächst einmal unproblematisch.

Auch das Dienstleistungsangebot des Clustersekretariats ist als ein spezifisches Förderinstrument zu sehen. Sowohl bei den Clustermanagements als auch beim Clustersekretariat wird auf externe Expertise zurückgegriffen. Es werden also externe Ressourcen internalisiert, wofür finanzielle Ressourcen aufgewendet werden. Durch die PPP-Modelle, mit möglichst 50%iger privater Beteiligung über Projektförderungen bei der Gestaltung der Clustermanagements, werden aus Sicht einer Landesclusterpolitik aber auch externe Mittel wieder internalisiert.

## 6.4 Zentral und regional – der Landescluster Gesundheitswirtschaft als Beispiel

In den folgenden Kapiteln wird gezeigt, wie der Ressourcenstrom an die regionalen Akteure weitergegeben wird und somit – über die politisch-administrativen Ebenen hinweg – Landesclusterpolitik Einfluss auf regionale Entscheidungen ausübt. Ebenso wird gezeigt werden, dass, wie bereits in diesem Kapitel angedeutet, Entscheidungen und Strukturen auf der regionalen Ebene die Landespolitik beeinflussen. Die Wahl des Schwerpunktes erfolgte im Rahmen des selektiven *Samplings*, das nach Möglichkeit Erkenntnisse aus dem Beobachtungsprozess aus der teilnehmenden Beobachtung inhaltlich ergänzen sollte, um ein möglichst breites Bild der Clusterförderung in NRW zu erhalten. Bereits frühzeitig wurde im Rahmen der praktischen Tätigkeit des Autors klar, dass Kompetenzbereiche weiterverfolgt würden, die sich im Wertschöpfungsbereich klassischer Industriebranchen bewegen (metallverarbeitende Industrie, Maschinenbau, aber evtl. auch Medizintechnik). Dass gegen Ende der teilnehmenden Beobachtung auch der Kreis Mettmann sich an dem Versuch beteiligte, eine siebte offizielle Gesundheitsregion zu bilden, stellt einen glücklichen Zufall dar, der dazu beiträgt das Bild des Landesclusters Gesundheitswirtschaft weiter zu schärfen.

Mit der Gesundheitswirtschaft ist auf Ebene der *Top-down*-Betrachtung der Landescluster hingegen ein Themenfeld definiert worden, das sich gerade nicht über und um klassische Branchenstrukturen abbilden lässt, sondern der thematische Umriss ist sehr viel größer. Darüber hinaus bot sich die Gesundheitswirtschaft besonders hinsichtlich ihrer regionalen Gliederung des Landesclusters in „offizielle“ Gesundheitsregionen an, so dass sich an diesem Beispiel über die zwangsläufige enge Verbindung von regionaler und der Landesebene besonders gut Aussagen hinsichtlich der Multiebeneninteraktion innerhalb der Clusterpolitik treffen lassen. Insofern stellt der ausgewählte Landescluster einen Sonderfall dar, was evtl. wiederum nachteilig für das Bilden generalisierter Aussagen sein kann. Dies wird dadurch relativiert, dass zwar nicht alle weiteren 15 Landescluster derart stark regionalisiert aufgestellt sind, sich aber Beziehungen zwischen einem zentralen Landescluster und regionalen Initiativen auch in anderen Landesclustern zeigen, beispielsweise im Cluster Produktionstechnik/Maschinenbau. Auf der anderen Seite ist die Gesundheitswirtschaft somit auch ein Teil des Regelfalls, denn die 16 NRW-Cluster zeichnen sich insbesondere durch ihre Heterogenität aus, die es möglichst effizient abzubilden gilt.

### **6.4.1 Der Gegenstand der Gesundheitswirtschaft und Bezug zu Clustern**

Das Themenfeld der Gesundheitswirtschaft spiegelt in besonderer Weise einen Perspektivwechsel der Politik gegenüber dem Gesundheitswesen wider: Der Bereich Gesundheit wird nun nicht mehr als ein reiner Kostenfaktor gesehen, sondern es wird der im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen hervorragende produktive und wertschöpfende Charakter dieses Bereichs in den Mittelpunkt gestellt (vgl. hierzu Fretschner et al. 2002; Goldschmidt & Hilbert 2009; Ebel 2009). Ebenso orientiert man sich nicht mehr an der traditionellen Unterscheidung zwischen Prävention, Kuration und

Rehabilitation, sondern sortiert die Einrichtungen und Unternehmen der Gesundheitswirtschaft entlang ihrer Position in der Wertschöpfungskette (Heinze 2006, S. 197; s. auch: Fretschner et al. 2002). Das von Josef Hilbert und Stephan von Bandemer<sup>97</sup> vom Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen entwickelte „Zwiebelmodell“ der Gesundheitswirtschaft (vgl. Abbildung 15) ordnet die Gesundheitswirtschaft in drei Teilbereiche ein: Um den Kernbereich, der die stationäre und ambulante Versorgung mit den personalintensiven Bereichen der Krankenhäuser, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen, Arztpraxen, Apotheken und Praxen nichtärztlicher Gesundheitsberufe umfasst, gruppieren sich Vorleistungs- und Zulieferindustrien (Pharmaindustrie, Biotechnologie, Medizintechnik etc.) und Nachbar- bzw. Randbereiche des Gesundheitswesens (Wellness, Gesundheitstourismus, Ernährung, betreutes Wohnen etc.). (Heinze 2006, S. 198 f.)

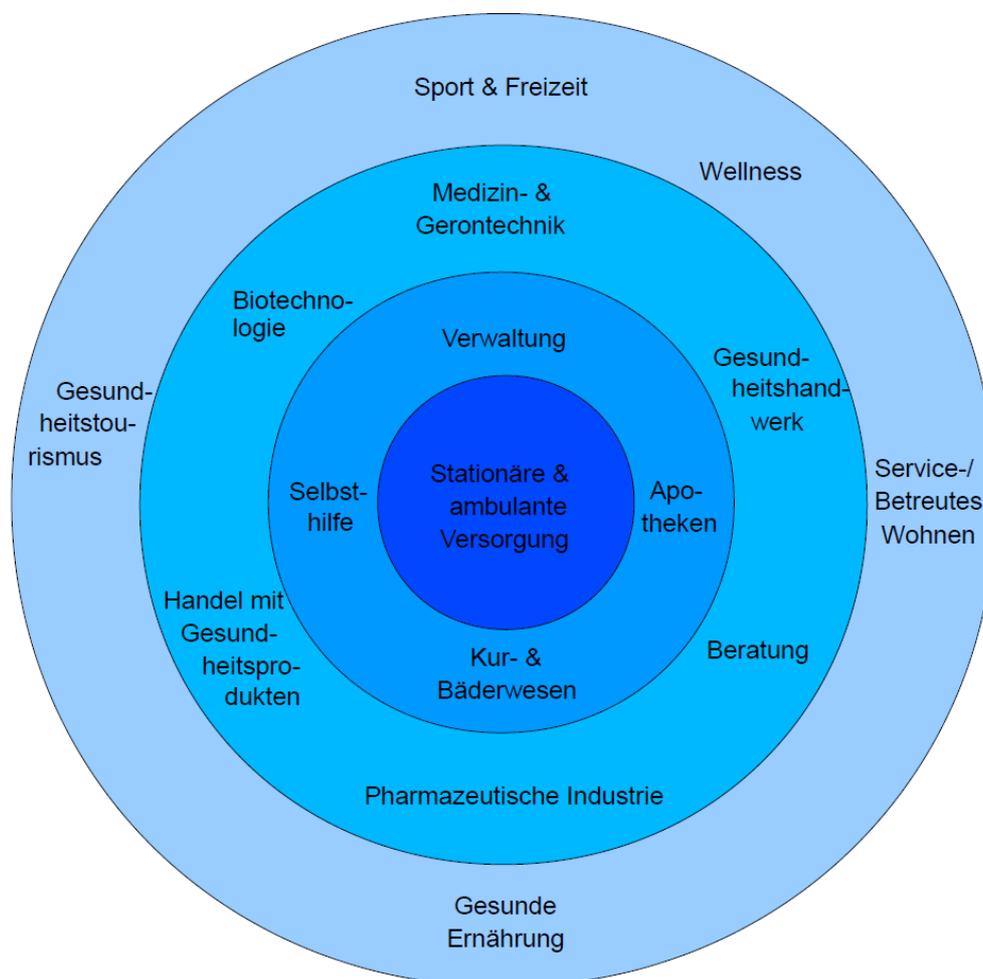


Abbildung 15: Das Zwiebelmodell der Gesundheitswirtschaft (Quelle: Institut Arbeit und Technik Gelsenkirchen, [http://www.iat.eu/index.php?article\\_id=56&clang=0](http://www.iat.eu/index.php?article_id=56&clang=0))

Diese Systematik der Gesundheitswirtschaft wurde auch in der Clusterpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen übernommen und spielte bereits in der Zeit der Kompetenzfeldpolitik von 2000 bis

<sup>97</sup> Interview 11.

2005 eine Rolle. Mit der Neuausrichtung der Struktur- und Clusterpolitik des Landes ab 2005 wurde seitens des Gesundheitsministeriums jedoch eine neue Darstellung entwickelt, die sich optisch vom Zwiebelmodell unterscheidet, aber inhaltlich vergleichbare Aussagen trifft, das sog. „Kathedralenmodell“. Dennoch setzt die neue Darstellung auch einen anderen Schwerpunkt, da sie sehr viel stärker auf den Aspekt der Wertschöpfungskette rekurriert.

## Struktur der Gesundheitswirtschaft

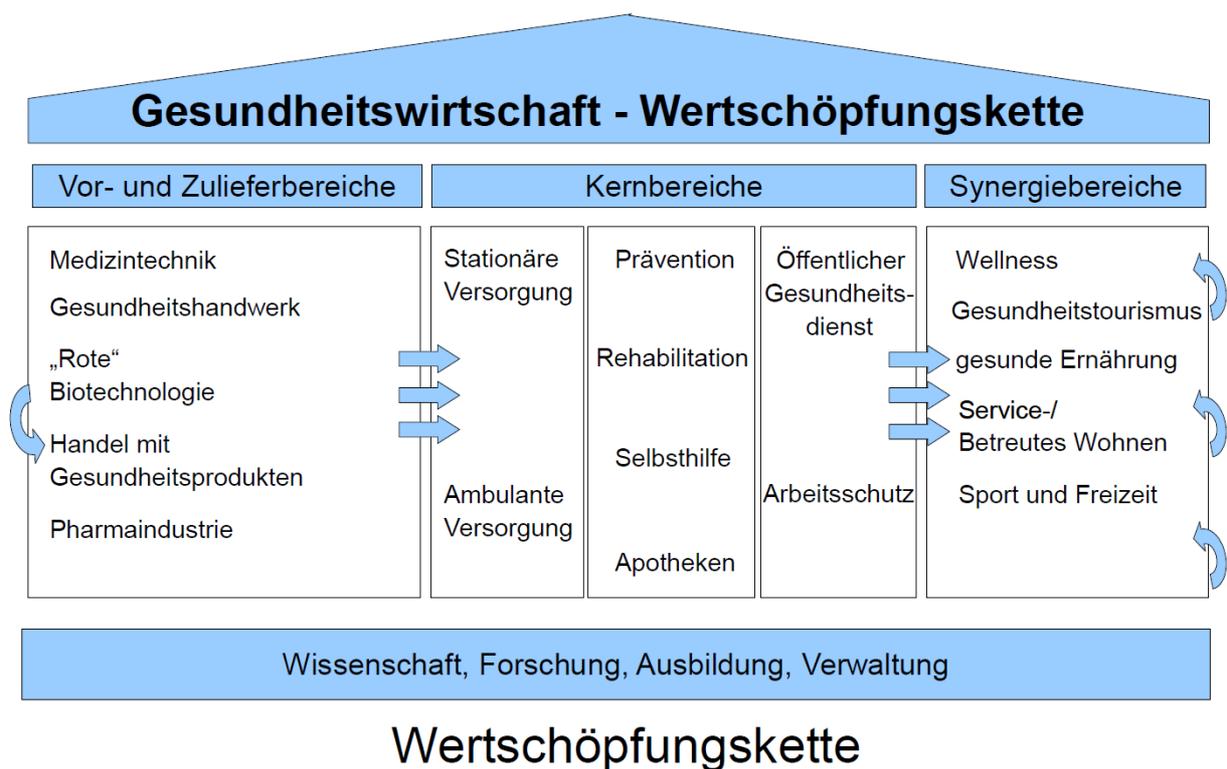


Abbildung 16: Struktur der Gesundheitswirtschaft im Verständnis des Landes NRW (Quelle: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, <http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaft-nordrhein-westfalen.html>)

Dieser stärkere Bezug zur Wertschöpfungskette lässt darauf schließen, dass der Bereich der Gesundheitswirtschaft stärker mit dem Clusterkonzept verknüpft werden soll. Aber auch vor der Neuausrichtung der Landesclusterpolitik wurde die Gesundheitswirtschaft mit dem Clusteransatz in Verbindung gebracht, da nicht mehr einzelne Branchen in den Blick genommen wurden, sondern sich über die Perspektive „Gesundheitswirtschaft“ Vermischungen der klassischen Branchenabgrenzungen ergeben haben (wie zum Beispiel im Bereich Gesundheitstourismus, Telemetrie im Gesundheitswesen/eHealth etc.), die für die ökonomische Entwicklung von besonderer Bedeutung sind (vgl. Heinze 2006, S. 201 f., 224 ff.).

Insgesamt werden in diesem Themenfeld Prozesse herausgestellt, die vergleichbar mit den Diskussionen um klassische Industriecluster sind: Denn soll die Gesundheitswirtschaft sinnvoll weiterentwickelt werden, sind aus verschiedenen Gründen regionale Kooperationen unerlässlich: Beispielsweise wird beim Design integrierter Versorgungslösungen die Notwendigkeit der Netzwerkarbeit über Institutionen- und Branchengrenzen hinweg deutlich, Aktivitäten werden im Kundeninteresse zusammengeführt und kooperative institutionelle Arrangements im Hintergrund ausgebildet. Ebenso wirken sich diese Prozesse insbesondere auf der regionalen Ebene aus; es ist eine kritische Masse an Akteuren notwendig und der Aspekt des Vertrauens spielt auch hier eine Rolle, um neue Arrangements und Institutionen zu formieren. Da die Gesundheitswirtschaft, bzw. insbesondere deren Kernbereich, ein ubiquitäres Gut darstellt<sup>98</sup>, werden bei der Bildung von Gesundheitsregionen auch weniger vorhandene regionalwirtschaftliche Verflechtungen ermittelt, sondern es wird bewusst auf vorhandenen Regionalstrukturen aufgebaut, auf denen die Weiterentwicklung der Gesundheitswirtschaft vorangetrieben wird.

In den folgenden Kapiteln wird dargestellt, wie dabei aber auf vorhandenen regionalen Stärken aufgebaut wird und im Rahmen einer regionalen Arbeitsteilung in verschiedenen Bereichen an der Gesamtentwicklung der nordrhein-westfälischen Gesundheitswirtschaft gearbeitet wird. Daher stellt sich im Kontext der Gesundheitswirtschaft weniger die Frage, ob regional ein entsprechendes Potential oder gar ein empirischer Cluster vorhanden ist, sondern es wird nach Potentialen gesucht, die sich im Sinne der Weiterentwicklung der Gesundheitswirtschaft neu verknüpfen lassen. Ein Cluster Gesundheitswirtschaft ist also weniger als ein empirisches Faktum, sondern eher als ein Desiderat oder eine Zielprogrammatur zu verstehen. Somit ist der Cluster Gesundheitswirtschaft als eine Art „Wunschcluster“ (*wishful-thinking-cluster*, vgl. Enright 2003) zu verstehen, ohne dass damit aber an dieser Stelle eine Wertung einher geht. Auch ist der Konzeption der Gesundheitswirtschaft bereits der Aspekt der übergreifenden *Cross-Innovations*, der besonders seitens des Clustersekretariats des Landes Nordrhein-Westfalen verfolgt wird, immanent<sup>99</sup>.

Im Ergebnis kommt im Rahmen einer Regionalpolitik mit Fokus auf der Gesundheitswirtschaft daher der Bildung neuer strategischer Wertschöpfungsallianzen, also einer aktiven Neukombinierung alter Branchen und Themenfelder eine besondere Bedeutung zu (Heinze 2006, S. 224 f.). Somit umfasst regionalpolitisches Engagement im Bereich der Gesundheitswirtschaft auch meist die folgenden drei Schritte (ibid., S. 217):

- Identifikation und Aufbereitung medizinischen und sonstigen gesundheitswirtschaftlichen *Know-hows*,
- stärkere Vermarktung vorhandener Einrichtungen der Gesundheitswirtschaft und
- Aufbau neuer Geschäftsfelder, besonders in den traditionellen Gesundheitsregionen (Kur- und Bäderregionen).

---

98 Interview 11. Vgl. auch Fretschner et al. (2003, S. 11).

99 Vgl. zur *Cross-Innovation* und dem Cluster Gesundheitswirtschaft Clustersekretariat NRW (2009, S. 34 ff.).

## **6.4.2 Agenda-Setting der Thematik „Gesundheitswirtschaft“**

### *6.4.2.1 Entstehung und Evolution*

Das folgende Kapitel setzt sich mit der Entstehungsgeschichte der Thematik Gesundheitswirtschaft auseinander und geht somit der Frage auf den Grund, wie und warum dieses Thema zu einem zentralen Bereich der nordrhein-westfälischen Clusterpolitik geworden ist.<sup>100</sup>

Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Auseinandersetzung am Institut Arbeit und Technik (IAT) in Gelsenkirchen war die Aufgabe, sich mit den Veränderungen des nordrhein-westfälischen Dienstleistungssektors auseinanderzusetzen. Dabei wurde ein Missverhältnis zwischen der Diskussion in der Literatur und statistischen Daten entdeckt: Während in der Literatur Themen wie Neue Medien und Massenmedien, Unternehmensberatung etc. dominierten, deuteten die statistischen Auswertungen darauf hin, dass der Strukturwandel andere Sektoren wesentlich stärker betrifft, wobei 50% des Wachstums auf Gesundheit und Soziales fielen. Im Nachgang an erste Publikationen meldeten sich interessierte Partner, mit denen man zuvor in anderen Zusammenhängen kooperiert hatte: Es handelte sich um Vertreter von südeuropäischen Regionen, die sich als Wohn- und Lebensstandort für ältere Menschen profilieren wollten und die potentielle Kunden auch aus deutschen Ballungsräumen suchten. Somit setzte man sich zunächst schwerpunktmäßig mit der Zielgruppe Senioren auseinander und untersuchte Möglichkeiten, diese vor Ort bedienen zu können. Zunächst arbeitete man ausschließlich mit dem Begriff der „Seniorenwirtschaft“. Parallel zu den ersten wissenschaftlichen Arbeiten am IAT etablierte sich in der wissenschaftlichen Diskussion ein neues *Mainstream*-Thema: Z.B. schrieben Oberender und Hebborn (1994) ein Buch über den „Wachstumsmarkt Gesundheit“, in dem sie sich für einen freien Gesundheitsmarkt aussprechen, Nefiodow (1996) identifizierte das Thema Gesundheit als Treiber des sechsten Kontratieff-Zyklus und der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1997) unterstrich die Bedeutung der Gesundheit als Wirtschaftsfaktor. Somit entwickelte sich der Fokus der Forschung am IAT auch in Richtung der allgemeinen Gesundheitswirtschaft weiter.

Gegen Ende der 1990er, Anfang der 2000er Jahre formierten sich in einzelnen Regionen auch die ersten Initiativen mit Bezug zur Gesundheitswirtschaft: In Bielefeld wurde 1999 das erste Netzwerk mit Bezug zur Gesundheitswirtschaft ins Leben gerufen, 2000/2001 wurden erste Arbeiten im Märkischen Raum in Angriff genommen, die in die heutigen Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft mit dem Schwerpunkt Medizintechnik mündeten. Im Märkischen war dabei ein Mitarbeiter einer Beratungsfirma tätig, der heute Geschäftsführer von MedEcon Ruhr ist. In Bielefeld wurde die Thematik von der Mitarbeiterin der Wirtschaftsförderung vorangetrieben, die heute auch Geschäftsführerin des Zentrums für Innovation in der Gesundheitswirtschaft für die Region Ostwestfalen-Lippe und gleichzeitig auch Clustermanagerin des Landesclusters Gesundheitswirtschaft ist. Diese arbeitete nach ihrem Soziologiestudium an der Gesundheitswissenschaftlichen Fakultät in Bielefeld und

---

100 Die Darstellungen dieses Teilkapitels beruhen auf Interview 11.

regte schließlich an, das Thema Gesundheitswirtschaft gemeinsam mit dem Institut Arbeit und Technik zu bearbeiten. Im Zuge der Vorbereitung des Projektes wurde am IAT das Zwiebelmodell entwickelt, um den Gegenstand der Gesundheitswirtschaft besser zu fassen. Dieses Modell ermöglichte auch den Zielgruppenakteuren, sich besser innerhalb des großen gemeinsamen Bereichs zu verorten und zeigt auch erste Zusammenhänge auf: Vertreter der Life-Sciences konnten schnell nachvollziehen, in welcher Beziehung man beispielsweise zu Krankenhäusern steht und auch Kooperationspotentiale entdecken.

Auf politisch-administrativer Ebene ging die Initiative zur konkreten Zusammenarbeit im Bereich der Senioren- bzw. Gesundheitswirtschaft zwischen der Landesregierung und dem IAT vom Land aus. So kontaktierte der Abteilungsleiter für Soziales und Senioren im Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit unter Birgit Fischer (seit 1998, später nach Neustrukturierung der Ressorts Ministerin für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie) das IAT im Kontext seiner Forschungen zum Bereich „Seniorenwirtschaft“ und regte eine Zusammenarbeit an, da sich seine Abteilung mit dem Thema Senioren neu aufstellen musste und die Zielgruppe der Senioren nicht mehr lediglich unter den Bereich der Sozialpolitik subsumiert werden sollte. Der Abteilungsleiter setzte sich daraufhin bei der Ministerin für die thematische Kooperation ein und stellte die besondere Bedeutung des neuen Blickwinkels im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen heraus.

Für die Etablierung des Themas Gesundheitswirtschaft in der Landespolitik war zudem wichtig, dass dieses Thema stets bei den Akteuren der Ministerialverwaltung verankert blieb, die das Thema aktiv unterstützt und auch über wechselnde Regierungsmehrheiten weitergetragen haben. Dabei war von Vorteil, dass das Thema Gesundheitswirtschaft das Potential aufwies, sowohl für Mitarbeiter des Ministeriums als auch für die Politik eine Profilierung zu ermöglichen. Dabei ist zu bedenken, dass grundsätzlich auch innerhalb der Ministerien ein Konkurrenzkampf um bestimmte Themen existiert. Somit sind einflussreiche Fürsprecher in der Ministerialbürokratie wichtig für die Etablierung und den Verbleib der Themen auf der politischen Agenda.

Auf Bundesebene konnte sich die Thematik jedoch nicht dauerhaft etablieren. Als Andrea Fischer Bundesgesundheitsministerin wurde, griff sie zunächst die Gesundheitswirtschaft als Thema auf. Nach Einschätzung des Leiters des Forschungsbereiches Gesundheitswirtschaft beim IAT ist es insbesondere auf Bundesebene schwer, ein Thema als Zukunftsbranche zu vermitteln und gleichzeitig Kostenrationalisierungen vornehmen zu müssen. Gemeinsam mit Mitarbeitern des Ministeriums wurden am IAT Redeentwürfe erarbeitet und diskutiert, es wurde hierzu aber konkret nur eine Rede gehalten. Die Amtszeit der Ministerin endete frühzeitig aufgrund ihres Rücktritts im Zuge der BSE-Krise. Dieser politische Umstand, so nach Einschätzung des IAT-Bereichsleiters, sei der einzige Grund, warum die Bundesebene im Thema zurückhänge. Auch wenn seitens der Partei der Ministerin Interesse am Thema bekundet wurde, war es in der Ministerialadministration auf Bundesebene noch nicht ausreichend stark verankert. Der beamtete Staatssekretär im Gesundheitsministerium

(von 2001 bis 2009) war vor dieser beruflichen Station von 1983 bis 1994 im Arbeitsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen tätig und in diesem Bereich auch für das IAT zuständig. Dieser wollte das Thema auch auf Bundesebene vorantreiben, die große Gesundheitsreform und auch das Tagesgeschäft (Grippeepidemie) verhinderten aber eine intensivere Auseinandersetzung.

Nach Einschätzung des IAT-Bereichsdirektors haben sich in einem recht langen Zeitraum über vielfältige Kontakte in die Politik und in die Wirtschaftsförderung „Innovationsallianzen“, oder ein „Innovationspartisanentum“ herausgebildet, nämlich eine kleine Gruppe von Leuten, die miteinander zusammenarbeitet und sich aufeinander bezieht. Auf Landesebene konnten sich so ein enges Verhältnis und zahlreiche Verknüpfungen zwischen den Akteuren einspielen, auf Bundesebene jedoch nicht. Zusammengefasst versteht der IAT-Direktor die Thematik Gesundheitswirtschaft als eine wissenschaftliche „Kopfgeburt“, die schließlich auf regionaler Ebene (das heißt im Land und von Teilregionen) durch einzelne Akteure aufgegriffen und ausgestaltet wurde.

##### 6.4.2.2 Analyse: Multiple-Streams des Agenda-Settings der Gesundheitswirtschaft

Auch im Fall des *Agenda-Settings* der Gesundheitswirtschafts-Thematik zeigt sich deutlich, dass es sich um einen Prozess handelt, der sich nicht adäquat mit einem *Policy-Cycle* unter der spezifischen Abfolge von politischer und administrativer Rationalität beschreiben lässt. Eine lineare Abfolge von Problemdefinition und Problemlösung ist eindeutig nicht vorhanden, vielmehr laufen die Prozesse parallel zueinander ab: Das Thema Gesundheit als Wirtschaftsfaktor, das sich auch in der wissenschaftlichen Diskussion fast zu einem spezifischen Paradigma entwickelt hat, wird auch in der politischen und wirtschaftsförderlichen Sphäre aufgegriffen. Dies geschieht parallel zueinander – und auch gleichzeitig auf unterschiedlichen Ebenen des politisch-administrativen Systems. Bemerkenswert ist im Fall der Gesundheitswirtschaft, dass die Verknüpfung von Wissenschaft und politischer Praxis besonders offensichtlich ist. Diese Allianz dürfte durch die Tatsache befördert worden sein, dass es sich beim IAT um eine Einrichtung handelt, die in besonderer Weise mit dem Land NRW verbunden ist, wurde es doch 1988 vom Land als eines von drei Landesinstituten des Wissenschaftszentrums NRW durch die Landesregierung gegründet (vgl. Wissenschaftsrat 2002, S. 5) und erst 2006 mit der Fachhochschule Gelsenkirchen bzw. mit der Ruhr-Universität Bochum verbunden (Braczko 2006, S. 5 f.). Die institutionelle Nähe zur Landesregierung war also bereits vorhanden.

Die Entstehung der Thematik Gesundheitswirtschaft ist zudem evolutionär zu verstehen und somit auch keineswegs eine direkte Antwort auf eine zuvor definierte Problemstellung. Vielmehr stellte sich über die Beschäftigung mit der Thematik „Seniorenwirtschaft“ heraus, dass sich das Thema auch weniger zielgruppenspezifisch als Gesundheitswirtschaft betrachten ließ. Die Thematik festigte sich durch die Zusammenarbeit der Schlüsselakteure auf den unterschiedlichen Maßstabebenen. Das durch die Kooperation zwischen der Wirtschaftsförderung in Bielefeld und dem IAT aktiv in der Praxis erarbeitete Zwiebel-Modell der Gesundheitswirtschaft bzw. dessen zielführende Anwen-

derung in Ostwestfalen-Lippe trat seinen Siegeszug schließlich auch in allen anderen späteren Gesundheitsregionen des Landes an.

Bei der Etablierung des Themas auf Ministerialebene des Landes ist zu bemerken, dass ein führender Beamter zum richtigen Zeitpunkt das Potential der Thematik erkannt und der Führungsebene vorgestellt hat. Im Sinne des *Multiple-Streams*-Ansatz wurde also das *Window of Opportunity*, sich mit einer neuen Thematik profilieren zu können, genutzt. Auch in diesem Fall handelt es sich um ein Beispiel eines administrativen *Policy Entrepreneurs*.

Aber nicht auf allen Maßstabsebenen konnte das Thema Gesundheitswirtschaft derart nachhaltig platziert werden, wie dies in Nordrhein-Westfalen der Fall war. So ist auf Bundesebene die Thematik schleppender angelaufen, da das Thema zwar auf Seiten der Ministerin von Bedeutung war, aber nach dem Wechsel an der Spitze auf der Arbeitsebene der Ministerialbürokratie nicht ausreichend verankert war. Auf der Landesebene wurde das Thema frühzeitig auf der Arbeitsebene etabliert und konnte somit den Wechsel von Ministerinnen und Ministern sowie von politischen Mehrheiten überstehen. Darüber hinaus ist das Geschäft der Bundesgesundheitspolitik stets von großen reformpolitischen Vorhaben geprägt gewesen, weshalb die Thematik der Gesundheitswirtschaft eher eine Nebenrolle spielte. In der Gesundheitspolitik des Landes bleibt insgesamt mehr Raum für Themen, die nicht direkt die Gestaltung des Gesundheitssystems betreffen, zumal der Gestaltungsauftrag und -spielraum des Landes in der „harten“ Gesundheitspolitik auch sehr viel geringer ist.

Der Geschäftsführer des IAT spricht bezüglich des Erfolgs der Thematik sehr passend von „Innovationsallianzen“ bzw. einem „Innovationspartisanentum“ (s. 6.4.2.1): Schlüssel war eine mehr oder weniger kleine Gruppe von Leuten, die miteinander zusammenarbeitet und sich aufeinander bezieht. Dies geschah auf mehreren Maßstabsebenen parallel und auch über die einzelnen Ebenen hinweg, wie z.B. im Fall des Staatssekretärs, der von der Landesebene zum Bund wechselte und somit das Thema weitertrug. Dadurch stützt sich im Mehrebenensystem das Gefüge somit selbst – und zwar über die Ebenen hinweg. Insgesamt war es ein langwieriger Prozess, bis sich die Gesundheitswirtschaft in Nordrhein-Westfalen zum Landescluster entwickelt hatte. Die Schlüsselpersonen benötigten einen sehr langen Atem und durften ihre Absichten nicht aus dem Auge verlieren. Die Herausforderung der erfolgreichen Themensetzung liegt darin, über den langen Zeitraum die sich auftuenden Gelegenheiten zu nutzen und in neue politische und organisatorische Zusammenhänge einsortieren zu können.

Insgesamt hat sich unter den Vorzeichen des demographischen Wandels und der steigenden Bedeutung des Gesundheitssektors mit der Thematik Gesundheitswirtschaft also tatsächlich ein neues Paradigma der Gesellschaftspolitik entwickelt. Übersetzt in die Sprache des hier vertretenen *Multiple-Streams*-Ansatzes haben sich folgende Ströme ergeben:

- *Problem-Stream*: Demographischer Wandel; Gesundheitsorientierung der Bevölkerung

- *Politics-Stream* (breitenpolitische Diskurse): Gesundheit nicht als Kostenfaktor, sondern als Wirtschaftsfaktor und Innovationstreiber verstehen, der Wachstum und Wohlstand sichert.

Der *Politics-Stream* selbst konnte sich allerdings erst durch die strategische Verknüpfung bestehender struktureller und personeller Ressourcen ergeben.

Wie sich der *Policy-Stream* unter diesem neuen Paradigma mit seinen untergeordneten Strömen (*Policy-Stream* i.e.S., Instrumenten-Strom, Ressourcen-Strom) im Kontext der nordrhein-westfälischen (Cluster-)Politik entwickelt hat, wird im Folgenden dargestellt.

### **6.4.3 Organisation des Landesclusters Gesundheitswirtschaft**

#### *6.4.3.1 Allgemeines*

Der Landescluster Gesundheitswirtschaft wird vom Gesundheitsministerium des Landes betreut, wobei der genaue Zuschnitt des Ministeriums über die Jahre stets variierte. Zum Zeitpunkt der Befragung, d.h. unter der schwarz-gelben Landesregierung von 2005 bis 2010, war das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) für die Gesundheitswirtschaft zuständig, seit 2010 ist es das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter. Zwar betrachtet das Themenfeld Gesundheitswirtschaft entsprechend dem Zwiebel- bzw. Kathedralen-Modell neben dem Kernbereich eben auch die Zuliefer- und Synergiebereiche, dennoch vertreten dieses Ministerium und auch das Clustermanagement Gesundheitswirtschaft im Rahmen der Landesclusterpolitik diese Thematik nicht alleine: Gerade die Zulieferbereiche werden von weiteren Ministerien bzw. Clustermanagements betreut: So ist das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung sowohl für den Landescluster Medizinforschung als auch für den Cluster Biotechnologie zuständig, da diese beiden Bereiche besonders forschungsintensiv sind und einen besonders starken Hochschulbezug aufweisen<sup>101</sup>. Während diese Arbeitsteilung auf Seiten des Gesundheitsministeriums eher als unproblematisch eingeschätzt wird, wird es seitens der regionalen Akteure aus Wirtschaftsförderung und der unternehmerischen Zielgruppe teilweise als irritierend bewertet, dass das umfassende Themenfeld Gesundheitswirtschaft kein einheitliches Clustermanagement aufweist.<sup>102</sup> Ebenso wurde seitens einer regionalen Einrichtung mit Unverständnis darauf reagiert, dass im Rahmen des ersten Wettbewerbsaufrufs des Clusters Gesundheitswirtschaft „Med-In-NRW“ auch mehrere Projekte unter den Siegern sind, die einen ausschließlichen Bezug zur Medizintechnik aufweisen<sup>103</sup> und weniger Projekte, die das integrative Element der Gesundheitswirtschaft besonders herausstellen, wie z.B. zum Thema Gesundheitstourismus, das über den Förderwettbewerb Erlebnis.NRW – einen Wettbewerb

---

101 Interview 4.

102 Interviews 4 und 7.

103 Vgl. Siegerliste unter:

[http://www.ziel2.nrw.de/2\\_Wettbewerbe\\_und\\_weitere\\_Foerdermoeglichkeiten/2\\_Wettbewerbe\\_2007\\_2008/Med\\_in\\_NRW/100\\_Die\\_Wettbewerbssieger/Med\\_in\\_Siegerliste\\_Projektbeschreibungen\\_2008\\_06\\_30.pdf](http://www.ziel2.nrw.de/2_Wettbewerbe_und_weitere_Foerdermoeglichkeiten/2_Wettbewerbe_2007_2008/Med_in_NRW/100_Die_Wettbewerbssieger/Med_in_Siegerliste_Projektbeschreibungen_2008_06_30.pdf).

quer zu den 16 NRW-Clustern – abgewickelt werden muss<sup>104</sup>. Somit sind also durchaus Sorgen hinsichtlich resultierender Reibungsverluste vorhanden, während die Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene als weniger problematisch betrachtet wird: Im Rahmen des Wettbewerbs InnoMeT wurden Maßnahmen aus einer Siegerregion zur Förderung vorgeschlagen. Mit der Region Aachen als Gewinnerin, die neben den geförderten Einzelvorhaben auch das Clustermanagement für die Medizinforschung übernommen hat, existiert auch auf Arbeitsebene eine direkte Verbindung zum Cluster und zum Clustermanagement Gesundheitswirtschaft, da die Region Aachen „offizielle“ Gesundheitsregion des Landes ist<sup>105</sup> (s. Kapitel 6.4.3.3).

#### 6.4.3.2 Landesclustermanagement

Das Landesclustermanagement für die Gesundheitswirtschaft war zunächst von der Geschäftsführerin des Zentrums für Innovationen in der Gesundheitswirtschaft Ostwestfalen-Lippe (ZIG OWL) übernommen worden.<sup>106</sup> Somit wurde bis zum Jahr 2010 die Gesundheitswirtschaft des gesamten Landes Nordrhein-Westfalen von einem teilregionalen Akteur betreut. Im Folgenden wird erläutert, wie es zu dieser Entscheidung des Landes gekommen ist und welche Folgen hiermit verbunden sind:

Als eine der ersten Regionen in NRW, die sich schwerpunktmäßig mit der Gesundheitswirtschaft auseinandersetzt hat, bestand bereits vor Übernahme der Aufgabe des Clustermanagements über mehrere Jahre ein enger Kontakt zum jeweiligen Gesundheitsminister. Bereits unter Ministerpräsident Steinbrück wurde ein Masterplan Gesundheitswirtschaft.NRW<sup>107</sup> entwickelt, an dem das ZIG aufgrund seines *Know-hows* zum Thema maßgeblich mitgearbeitet hatte. Aufgrund dieser Erfahrungen fragte das Ministerium (MAGS) an, ob das ZIG im Rahmen einer Projektförderung den Aufbau des Clustermanagements Gesundheitswirtschaft NRW übernehmen könne. Somit erfolgte keine klassische Bewerbung auf diese Aufgabe, es wurde jedoch ein Projektantrag beim Ministerium gestellt, da das ZIG als Einrichtung zusätzlich zum Eigenanteil eben jene Projektförderung erhalten sollte.

Die Geschäftsführerin des ZIG sah in der Ausrichtung von EU- und Landesmitteln auf diese Maßnahmen eine besondere Chance, über die Erfahrungen aus der Region einen Beitrag zur landesweiten Ausrichtung der Gesundheitswirtschaft leisten zu können. Aufgrund ihrer Erfahrungen, die sie mit der regionalen Arbeit gesammelt hatte, hat sie schließlich großen Wert darauf gelegt, dass trotz der landesweiten Betrachtung der Cluster die Gesundheitswirtschaft regional „von unten“ getragen

---

104 Interview 7. Zudem wurde seitens der Region Aachen ein medizintechnisches Projekt wiederum beim *HighTech-Call* eingereicht.

105

[http://www.ziel2.nrw.de/2\\_Wettbewerbe\\_und\\_weitere\\_Foerdermoeglichkeiten/1\\_Wettbewerbe\\_2009/InnoMeT\\_NRW/index.php](http://www.ziel2.nrw.de/2_Wettbewerbe_und_weitere_Foerdermoeglichkeiten/1_Wettbewerbe_2009/InnoMeT_NRW/index.php).

106 Wenn nicht anders vermerkt, beruhen die Aussagen dieses Kapitels auf dem Interview 5.

107 Vgl. [http://www.forum-gesundheitswirtschaft.de/dokumente/Masterplan\\_v1\\_0.pdf](http://www.forum-gesundheitswirtschaft.de/dokumente/Masterplan_v1_0.pdf).

werden müsse. Vernetzung finde zuvorderst unter regionalen Akteuren statt, ein Versuch der Vernetzung „kreuz und quer“ durch das Land sei weniger sinnvoll.

Neben der regionalen Arbeit des Clustermanagements (s. Kap. 6.4.3.3) wird auch eine umfassende Präsenz auf Messen (z.B. der MEDICA in Düsseldorf) und Kongressen (wie dem Hauptstadtkongress Medizin und Gesundheit in Berlin) organisiert und koordiniert. Darüber hinaus wurden im Zeitraum 2008 bis 2010 zwei landesweite Zukunftsfelder der Gesundheitswirtschaft bearbeitet, nämlich „Medizintechnik.Vernetzung und Transparenz.NRW“ und die Initiative „Krankenhaus.Innovation.NRW“. Das erste Thema wurde in einer interregionalen Arbeitsgruppe gebündelt und es wurden – unter anderem – Expertengespräche mit Unternehmern, ein „Dialog Wirtschaft trifft Politik“ sowie ein „Trend- und Innovationsmonitoring Medizintechnik“ durchgeführt. Das zweite Themenfeld umfasste neben der Stärkung von Krankenhäusern in der regionalen Wirtschaft beispielsweise die Bündelung klinikwirtschaftlicher Erkenntnisse aus der Wissenschaft und der Praxis sowie ebenfalls ein Trend- und Innovationsmonitoring.<sup>108</sup>

Mit Ablauf der dreijährigen Projektförderung Ende 2010 führt das Land nun selber das Clustermanagement durch. Dieses ist im Bereich „Gesundheitswirtschaft“ des Landesentrums Gesundheit (ehemals „Strategiezentrum Gesundheitswirtschaft“) auf dem Gesundheitscampus Nordrhein-Westfalen in Bochum angesiedelt (vgl. Kap. 6.4.3.4). Die Hinweise auf das Clustermanagement in dieser Arbeit beziehen sich jedoch in Gänze auf die Situation vor der Übernahme durch das Land. An dieser Stelle zeigt sich, dass die *Top-down*-Betrachtung auf Grundlage der Experteninterviews eine Momentaufnahme darstellt. Der Zeitfaktor wird ausschließlich retrospektiv durch die Schilderungen der Repräsentanten berücksichtigt. Die institutionelle Veränderlichkeit wird insbesondere bei der teilnehmenden Beobachtung des *Bottom-up*-Ansatzes in den Blick genommen.

#### 6.4.3.3 Gesundheitsregionen

Wichtig für die Regionalisierung des Landesclusters Gesundheitswirtschaft ist stets die Verfolgung des *Bottom-up*-Ansatzes gewesen: Es stellte sich damit primär die Frage nach der Fähigkeit einer Region bzw. einer größeren räumlichen Einheit, organisatorisch ein Vernetzungsprojekt tragen zu können und das Kompetenzpotential im Hintergrund zu besitzen. Somit war es auch nie Ziel, flächendeckend im Land Gesundheitsregionen zu etablieren.<sup>109</sup> Insgesamt existieren derzeit dennoch sechs Gesundheitsregionen, die den größten Teil des Landes (ohne die Räume Niederrhein, Region Düsseldorf und Teile des Bergischen Landes) abdecken. Diese sechs Gesundheitsregionen betreuen jeweils entsprechend der regionalen Spezialkompetenz thematische Fragestellungen, die sog. „Themenpatenschaften“, die sie in der eigenen Region bearbeiten und dann im Austausch mit den anderen Gesundheitsregionen für das gesamte Land aufbereiten. Die Ergebnisse werden auf sog. The-

---

<sup>108</sup> <http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaft-nordrhein-westfalen/clustermanagement-gesundheitswirtschaft-nordrhein-westfalen.html#c23>.

<sup>109</sup> Interview 5.

mengipfeln vorgestellt. Damit soll einerseits die thematische Profilierung und andererseits der inter-regionale Austausch befördert werden. Folgende Gesundheitsregionen und Themenpatenschaften werden über den Landescluster Gesundheitswirtschaft abgedeckt:<sup>110</sup>

1. Gesundheitsregion Ostwestfalen-Lippe: Vernetzte Versorgung
2. Gesundheitsregion Ruhrgebiet: Klinikwirtschaft
3. Gesundheitsregion Münsterland: Präventive Medizin
4. Gesundheitsregion Köln/Bonn: Gesundheit für Generationen
5. Gesundheitsregion Aachen: Medizintechnik/*Life Sciences* sowie Zweiter Gesundheitsmarkt/Gesundheitstourismus
6. Gesundheitsregion Südwestfalen: Werkstoffe und Techniken für die Gesundheitswirtschaft

Drei formelle Schritte sind mit der Ernennung zur Gesundheitsregion verbunden: Zuerst findet ein Forum in der Region mit Ministerbeteiligung als Auftaktveranstaltung mit der regionalen Gesundheitswirtschaft statt, weiterhin muss ein regionales Entwicklungskonzept erstellt werden, das den *status quo* und die regionalen Perspektiven darstellt. Schließlich organisiert jede Region eine Regionalkonferenz mit lokalen und kommunalen Vertretern der Gesundheitswirtschaft, auf der über die Umsetzung des Konzeptes debattiert wird.<sup>111</sup>

Es finden in der Regel alle zwei bis drei Monate gemeinsame Treffen der Vertreter der Gesundheitsregionen mit dem Clustermanagement – immer abwechselnd in einer anderen Region – statt, um sich über die regionale Arbeit auszutauschen und mögliche Kooperationen voranzutreiben<sup>112</sup>. Ebenso ist mit der Ernennung zur Gesundheitsregion ein geringer finanzieller Zuschuss aus Landesmitteln verbunden<sup>113</sup>.

#### 6.4.3.4 Gesundheitscampus

Nach dem Vorbild des US-amerikanischen *National Institute of Health*<sup>114</sup> soll am Gesundheitscampus Nordrhein-Westfalen in Bochum nicht nur die Zusammenarbeit zwischen medizinischer und sonstiger gesundheitsbezogener Forschung und Unternehmen aus dem Gesundheitsbereich gefördert, sondern auch eine Konzentration gesundheitsbezogener Landesinstitutionen, die bisher über das Land verteilt angesiedelt sind, vorgenommen werden. Darüber hinaus sollen auch neue Institutionen gegründet und am neuen Campus angesiedelt werden. So sind dort beispielsweise Einrich-

---

110 <http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnwrregional.html>.

111 Interviews 4 und 8.

112 Interview 7.

113 Interview 11.

114 <http://www.gc.nrw.de/index.php?id=35>.

tungen aus den Bereichen der Medizintechnik, der Telematik und Telemedizin, der Versorgungsforschung sowie der internationalen Gesundheitswirtschaft vorgesehen. Schließlich wird eine staatliche Hochschule für Gesundheit gegründet.<sup>115</sup>

Die am Gesundheitscampus angesiedelten bzw. vorgesehenen Institutionen sind in fünf verschiedene Bereiche gegliedert:

1. Strategie und Vernetzung: Zentraler Bereich des Gesundheitscampus – daher auch als „Nucleus“, an dem die Fäden zusammenlaufen, bezeichnet – war zunächst das „Strategiezentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen“. Seit Anfang 2012 wurde es zum „Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen“ umgestaltet, das nun als nachgeordneter Geschäftsbereich des MGEPA NRW besteht<sup>116</sup> und außerdem das Clustermanagement nach Auslaufen der Projektförderung des ZIG OWL übernommen hat.

Die primäre Aufgabe besteht weiterhin darin, die Campusentwicklung voranzutreiben und inhaltliche Aufbauarbeit zu leisten, aber auch die im Land vorhandenen Dienstleistungsangebote darzustellen sowie deren Vermarktung zu unterstützen – und dies über die Grenzen von einzelnen Ressorts, Städten und Regionen und Kliniken bzw. Forschungseinrichtungen hinweg. Dabei wird es drei Kernfunktionen abdecken:

- Betriebswirtschaftlicher Service mit Förder- und Ansiedlungsberatung im Bereich der Gesundheitswirtschaft,
  - Kooperations- und Netzwerkkonzeptionierung im Bereich der Versorgungsforschung, dem Ausbau internationaler Standards oder ausländischer Patientenmärkte sowie
  - Anstoß innovativer Projekte und Initiativen, beispielsweise in den Bereichen Gesundheitsförderung, gesundheitliche Prophylaxe oder E-Gesundheit.<sup>117</sup>
2. Strategische Technologiefelder: Das Zentrum für Telematik im Gesundheitswesen soll den landesweiten Aufbau der gesundheitsbezogenen Telematikinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen koordinieren.<sup>118</sup>
  3. Forschung und Wissenschaft: Neben der Forschungstätigkeit der Hochschule für Gesundheit umfasst dieser Bereich auch das Europäische Proteinforschungsinstitut PURE (*Protein-Research Unit Ruhr within Europe*).

---

115 <http://www.gc.nrw.de/index.php?id=2>.

116 <http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaft-nordrhein-westfalen/gesundheitscampus-nordrhein-westfalen.html>.

117 <http://www.gc.nrw.de/index.php?id=26>.

118 <http://www.gc.nrw.de/index.php?id=15>.

4. Aus- und Weiterbildung: Seit dem Wintersemester 2010/2011 wird in Bochum das Bachelorstudium in den Fächern Ergotherapie, Hebammenwissenschaft, Logopädie, Pflege sowie Physiotherapie angeboten.<sup>119</sup>
5. Öffentliches Gesundheitswesen: Im Krebsregister, derzeit noch in Münster ansässig, werden Daten und Informationen zu Krebserkrankungen gespeichert. Ebenso gehören das Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit (LIGA, derzeit in Düsseldorf) und das neu zu schaffende elektronische Beruferegister für Gesundheitsfachberufe der Länder (eGBR) zu diesem Bereich.<sup>120</sup>

Bei der Einrichtung des Gesundheitscampus handelt es sich um einen fließenden Prozess, d.h. erst nach Etablierung der Gesundheitsregionen, nämlich im Juni 2008, wurde die Einrichtung des Gesundheitscampus von der Landesregierung beschlossen. Mit der Entscheidung für einen Gesundheitscampus wurde auch festgesetzt, dass sich nur Städte aus dem Ruhrgebiet um die Ansiedlung bewerben konnten<sup>121</sup>. Die Entscheidung, Landeseinrichtungen im Gesundheitsbereich zu zentralisieren traf bei den Vertretern der Gesundheitsregionen außerhalb des Ruhrgebiets auf wenig Verständnis, da regional ansässige Institutionen abgezogen und in Bochum angesiedelt werden<sup>122</sup> oder weil Sorge besteht, dass in Zukunft die regionalisierte Struktur des Landesclusters aufgegeben wird und die Zentralisierung fortgesetzt wird<sup>123</sup>. Derzeit ergibt sich somit die Situation, dass neben der mittlerweile etablierten dezentral-regionalisierten Struktur des Landesclusters Gesundheitswirtschaft mit der Entscheidung für die Einrichtung des Gesundheitsclusters tatsächlich auch eine Zentralisierungsentscheidung seitens der Landesregierung vorgenommen wurde, die viele regionale Akteure irritiert. Gerade im Hinblick auf die Aufgabenbeschreibung des Bereiches „Strategie und Vernetzung“ erscheint diese Sorge nicht vollkommen unbegründet, sah das Clustermanagement bis Ende 2010 diese Aufgabe doch primär dezentral in den Regionen.

---

119 <http://www.gc.nrw.de/index.php?id=13&L=0>.

120 <http://www.gc.nrw.de/index.php?id=12&L=0>.

121 <http://www.gc.nrw.de/index.php?id=9>.

122 Interviews 5, 7, 9, 10, 11.

123 Interview 9.

### **6.4.4 Entstehung der „offiziellen“ Gesundheitsregionen des Landesclusters**

#### *6.4.4.1 Gesundheitsregion Ostwestfalen-Lippe (OWL)*

Die Region OWL umfasst die kreisfreie Stadt Bielefeld sowie die Kreise Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke und Paderborn und hat 2,1 Mio. Einwohner bei einer Bevölkerungsdichte von ca. 317 Einwohnern pro km<sup>2</sup>. Die Gesundheitswirtschaft zählt mit 110.000 Beschäftigten zu den wichtigsten Wirtschaftsbereichen dieser Region. Besondere regionale Stärken sind in den Kurorten und Kliniken der Region, in der ambulanten Versorgung, der Medizintechnik, im Bereich medizinischer Hilfsmitteln sowie in der Telemedizin und Ausbildung bzw. Qualifizierung vorhanden.<sup>124</sup>

Bereits 1995, mit Eintritt der heutigen Geschäftsführerin des ZIG in die Bielefelder Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft (WEGE), vertrat man in der WEGE die Ansicht, dass im Gesundheitswesen Chancen für die regionalwirtschaftliche Entwicklung bestünden, dass in diesem Feld Arbeitsplätze gesichert und neue entstehen könnten. Gesundheit sollte nun nicht mehr nur als Kostenfaktor, sondern auch als „Zukunftsfaktor“ betrachtet werden. Der Begriff der Gesundheitswirtschaft wurde schließlich im gemeinsamen Projekt zur Analyse des Feldes zusammen mit einem Mitarbeiter des Instituts Arbeit und Technik im Jahr 1997 entwickelt. Die anfangs verwendete Begrifflichkeit „Wirtschaftsfaktor Gesundheit“ wurde in den Terminus „Gesundheitswirtschaft“ umgewandelt und im Ergebnis Arbeitsplätze, Bruttowertschöpfung sowie Innovationen im Gesundheitssektor betont und nicht mehr die Kostenfaktoren bzw. die Bedrohung der Arbeitsplätze durch hohe Lohnnebenkosten. Diese neue Sichtweise führte zu einer breiten öffentlichen Aufmerksamkeit.<sup>125</sup>

Über die Öffentlichkeitsarbeit der WEGE in regionalen Tageszeitungen wurde die Bielefelder Arbeit auch in der Region schnell interessiert aufgenommen. Zunächst wurde in Bielefeld eine Plattform als Kompetenzträger für Gesundheit gebildet, um die Entwicklung von Projektideen über „Querdenker“ in einem „Schonraum“ voranzutreiben: Hier konnten Ideen und Projekte miteinander erdacht werden, die im Rahmen des Alltagsgeschäfts zu kurz kommen. Unter den ersten 10 bis 14 Akteuren wurden auch schon zwei bis drei Unternehmen aus der erweiterten Region angesprochen, hierunter der größte Krankenhausbettenhersteller. Nach Gründung des ZIG als Verein im Jahr 1999 stießen zahlreiche weitere Akteure aus der gesamten Region OWL hinzu.

Zunächst beschränkte sich somit die Betrachtung der Branche Gesundheitswirtschaft auf die Stadt Bielefeld, entdeckte dabei aber sehr bald die enge Einbettung Bielefelds in die weitere Region durch die Präsenz der Rehakliniken und der heilpädagogischen Einrichtungen: So gibt es in Bielefeld selbst zwar im Bereich der Forschung und Ausbildung keine medizinische, aber eine gesundheitswissenschaftliche Fakultät. Ansonsten ist Bielefeld stark geprägt durch die hier stark vertretene

---

<sup>124</sup> <http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnrwregional/ostwestfalen-lippe.html>.

<sup>125</sup> Soweit nicht anders vermerkt, beziehen sich die Aussagen in diesem Kapitel und den Unterkapiteln auf das Interview 5.

Diakonie. Dies alleine reicht jedoch nicht aus, um über Vernetzung die Gesundheitswirtschaft voranzubringen. In der weiteren Region OWL spielen in diesem Themenfeld insbesondere die Medizintechnik und Rehabilitations-Einrichtungen – ca. 50% der der Rehabetten in NRW stehen in OWL – eine Rolle. Daraufhin wurde eine weitere Potentialanalyse mit regionalem Fokus in Zusammenarbeit mit der OWL Marketing GmbH durchgeführt.

Mit der OWL Marketing GmbH existierte bereits eine akzeptierte regionale Struktur innerhalb der Grenzen des Regierungsbezirks Detmold. Diese klare räumliche Grenze erleichterte es, den regionalen Ansatz zu verfolgen, da man über eine klare Regionsabgrenzung ohne spezifischen Rechtfertigungsdruck sprechen konnte. Diesem Umstand wird auch eine große Bedeutung als Voraussetzung zur Herausbildung einer gemeinsamen regionalen Identität zugemessen. Im Jahr 2000 wurde schließlich die REGIONALE in OWL durchgeführt. Eine infrastrukturelle Förderung von Netzwerkstrukturen – es bestand die Idee, die Gesundheitswirtschaft als ein Musternetzwerk in die REGIONALE einzubinden – war allerdings seitens des Wirtschaftsministeriums des Landes nicht erwünscht und somit nicht förderfähig, da bereits ausreichend Transferstellen im Land gefördert gewesen seien. Die REGIONALE 2000 besaß zwar den Auftrag, Regionalentwicklung zu betreiben, die Förderung sollte dabei aber über konkrete Projekte und nicht über den Aufbau von Strukturen und Einrichtungen stattfinden. Somit konnte über die Unterstützung der REGIONALE zumindest ein konkretes Gesundheitsprojekt in Angriff genommen werden. Die OWL-Marketing GmbH hat schließlich auch die Funktion der REGIONALE-Agentur übernommen. In dieser Hinsicht wird die Ausgangssituation für die regionale Betrachtung der Gesundheitswirtschaft in der Region OWL als einfacher beurteilt, als beispielsweise in der Region Köln/Bonn.<sup>126</sup>

#### 6.4.4.2 Gesundheitsregion Ruhrgebiet

Mit 5,3 Mio. Einwohnern und einer Bevölkerungsdichte von 1.185 Einwohnern pro Quadratkilometer bildet das Ruhrgebiet eine Gesundheitsregion, die nahezu durchweg großstädtisch geprägt ist: Sie umfasst die Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen. Aber auch der Ennepe-Ruhr-Kreis sowie die Kreise Recklinghausen, Unna und Wesel gehören zur Gesundheitsregion Ruhrgebiet. Die Schwerpunkte der Arbeit der Initiative MedEcon Ruhr, die als Dachmarke und Koordinierungsstelle der Gesundheitswirtschaft fungiert, liegen insbesondere im Bereich der Klinikwirtschaft: Bei mehr als 300.000 Beschäftigten in der Gesundheitswirtschaft arbeiten davon 80.000 in den rund 130 Krankenhäusern und Kliniken der Region, die einen Jahresumsatz von mehr als 5 Mrd. € erwirtschaften. Die „Gesundheitsmetropole Ruhr“ positioniert sich aufgrund ihres sehr großen Absatzmarktes als Anwenderregion für neue Technologien und Dienstleistungskonzepte und sieht sich als ein Referenzmarkt für Produkte der Gesundheitswirtschaft.<sup>127</sup>

---

126 Interview 5.

127 <http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnrwregional/ruhrgebiet.html>.

Die Entwicklung der Gesundheitsregion Ruhrgebiet ist durch viele parallele Entwicklungen vor der Gründung der MedEconRuhr GmbH gekennzeichnet. So bildeten sich im Jahr 2001 zwei Vorläuferorganisationen:<sup>128</sup>

BioMedTec Ruhr vertrat dabei den Bereich Medizintechnik, wobei der räumliche Schwerpunkt in Bochum lag: Grundlage war eine Kooperation zwischen dem medizintechnischen Schwerpunkt der Universität Bochum bzw. der Universität Witten-Herdecke (konkret um Prof. Dr. Dietrich Grönmeyer) und einzelnen Bereichen aus Essen. Insgesamt war diese Initiative jedoch sehr stark durch die Universität Bochum geprägt und auch kleinere Unternehmen, die sich dieser Initiative angeschlossen hatten, waren größtenteils in Bochum ansässig.

Als zweite Initiative bildete sich der BioIndustry e.V., der Biotechnologie und verwandte technologische Bereiche in den Blick nahm und seinen räumlichen Schwerpunkt in Dortmund hatte. Hintergrund der Formierung war, dass sich um das Max-Planck-Institut für molekulare Physiologie der Technologiepark Dortmund gebildet und die Stadt Dortmund begonnen hatte, über das *dortmund-project* auch die Stärken in der Mikrosystemtechnologie zu fördern. Auslöser der Gründung des Vereins war der Bundeswettbewerb BioProfile, in dessen Kontext man sich aufgestellt hatte. Der Wettbewerb wurde zwar nicht gewonnen, aber die Initiative entwickelte sich weiter.

Bei beiden Initiativen handelte es sich um mitgliederoffene Vereine, d.h. interessierte Unternehmen oder sonstige Akteure konnten in der Regel problemlos beitreten. Ende des Jahres 2003 kam es zum Zusammenschluss LifeTechnologies Ruhr e.V.: Es wurden die Geschäftsstellen und personellen Ressourcen der Vereine zusammengeführt, beide jedoch als eigenständige Vereine weitergeführt. Der Zusammenschluss LifeTechnologies Ruhr e.V. besaß jedoch bereits als Bezugsraum das gesamte Ruhrgebiet. Mit Strukturfördermitteln des Landes nahm die neue Geschäftsstelle des LifeTechnologies Ruhr e.V. Anfang 2004 ihre Arbeit auf.

Die beiden Vereine trugen diese Entscheidung eher zwangsläufig mit, weil die weitere finanzielle Unterstützung durch die Projekt Ruhr GmbH als regionale Wirtschaftsförderungsagentur, die sich kurz zuvor an deren Arbeit beteiligt hatte, für BioMedTec und BioIndustry an die Bedingung der Gründung einer gemeinsamen Geschäftsstelle geknüpft wurde. Auslöser hierzu war das Signal der Landesregierung, dass die Möglichkeit der Inanspruchnahme erheblicher Fördermittel aus der Ziel-2-Strukturförderung bestand. Hierzu wurde seitens des Landes jedoch ein gesamtregionaler Konsens erwartet, der über die einheitliche Geschäftsstelle dargestellt werden sollte. Für die Stadt Essen, die mit der Wirtschaftsförderung und der Universität stark in BioMedTec eingebunden war, stellte sich jedoch das Problem, dass sie sich außerhalb der Förderkulisse des Ziel-2-Gebiets befand. Dieses Problem wurde schließlich argumentativ gelöst, in dem bei der Beantragung die (zumindest potentielle) kooperative Arbeitsteilung im gesamten Ruhrgebiet über das „BioMed-Triangle“ dargestellt wurde. In diese Sprachregelung haben sich alle Akteure schließlich einfügen können.

---

<sup>128</sup> Soweit nicht anders vermerkt, beziehen sich die Aussagen in diesem Kapitel und den Unterkapiteln auf das Interview 6.

Zwischen den Jahren 2002 und 2005 bestand eine sehr enge und direkte Zusammenarbeit mit der damaligen Landesregierung, die die regionale Arbeit im Ruhrgebiet immer gedeckt und gefördert hatte. So wurden beispielsweise einige Städte, die im Themenfeld der Gesundheit eigene Projekte mit dem Ministerium aushandeln wollten, seitens des Landes stets an die Projekt Ruhr verwiesen. Auf der anderen Seite hat die Projekt Ruhr GmbH auch eine gewisse Lobbyfunktion für die Gesundheitswirtschaft im Ruhrgebiet wahrgenommen, da sie *per se* standortübergreifend ausgerichtet und stärker im politisch-administrativen Bereich verankert war als das bei LifeTechnologies Ruhr der Fall war. Gegen die Wahl des gesamten Ruhrgebiets als Bezugsraum formierten sich jedoch auch Widerstände, wobei insbesondere ein „Kirchturmdenken“ von politischer Seite zu beobachten war. So wurde die Wahl des Standort der gemeinsamen Geschäftsstelle zum Politikum: So bestand über die Entscheidung zu Gunsten Bochums insbesondere in Dortmund die Sorge, im neuen Konstrukt zu kurz zu kommen.

Mit der ruhrgebietsweiten Betrachtung wurde auch der Begriff „MedEcon“ als Dachmarke verschiedener Aktivitäten im Bereich der Gesundheitswirtschaft eingeführt, jedoch noch nicht im Sinne einer eigenen Struktur. Dies geschah zunächst auf Bestreben von Projekt Ruhr, der Vorgängerorganisation der heutigen Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr, dem Initiativkreis Ruhrgebiet und weiteren Akteuren, um auf einem Gemeinschaftsstand auf der Gesundheitsmesse MEDICA in Düsseldorf auftreten zu können. Die einzelnen Aktivitäten unter dieser Dachmarke liefen jedoch unabhängig voneinander ab. Die Einführung dieser Dachmarke fiel zudem in die Zeit, in der sich bundesweit zahlreiche Gesundheitsregionen positionierten: Hieran wollte man sich schließlich auch im Ruhrgebiet perspektivisch orientieren.

Somit ist die Etablierung der Dachmarke auch als wichtiger Impuls für die Gründung der Struktur MedEcon Ruhr zu verstehen: In den Jahren 2005 und 2006 verfestigte sich die Ansicht, dass im Ruhrgebiet zudem ein strukturelles Problem der Gesundheitswirtschaft besteht. Um sich weiterentwickeln zu können, wurde die Verbindung zur Gesundheitsversorgung im Ruhrgebiet als zwingend angesehen, da man sich in den beiden Feldern Biotechnologie und Medizintechnik im bundesweiten Vergleich nicht in der Lage sah, mit anderen Clustern mithalten zu können. Somit führten strategisch-fachliche Entscheidungen des Clustermanagements dazu, auf den im Ruhrgebiet sehr starken Bereich der Klinikversorgung und der Krankenkassen zuzugehen. Ebenso ist seitens der Medizintechnikunternehmen im Verein der Wunsch geäußert worden, sich stärker mit den Kliniken und Gesundheitsversorgern auszutauschen. Somit wurden ab 2006 mit kaufmännischen Direktoren mehrerer Krankenhäuser Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit vorbesprochen. Im Ergebnis wurde mit der neuen Ausrichtung im Jahr 2007 schließlich der Verein MedEcon Ruhr gegründet und ab Januar 2008 die Geschäftsstelle des LifeTechnologies Ruhr e.V. in die MedEcon Ruhr GmbH umgewandelt. Um die Strukturen nicht weiter zu verkomplizieren, wickelte man den Verein LifeTechnologies Ruhr ab. Die Vereine BioMedTec und BioIndustry gehen seitdem wieder eigene Wege, sind aber noch an MedEcon Ruhr angeschlossen. Die meisten Wirtschaftsförderungsstellen

des Ruhrgebietes sind bei MedEcon an einem Arbeitskreis beteiligt, sodass sich die Zusammenarbeit deutlich verbessert hat.

Für die Ausbildung einer Initiative, die das gesamte Ruhrgebiet abdeckt, wird der Rückendeckung seitens des Gesundheitsministeriums des Landes besondere Bedeutung zugemessen: Zwar hat sich die Initiative MedEcon Ruhr sehr stark von unten her entwickelt, für die interregionale Zusammenarbeit war die Rückendeckung des Landes und dessen Forcieren von regionalen Lösungen wichtig, um kommunale Egoismen und Kirchturmspolitik zu überwinden. Dies wurde durch die Aufforderung des Landes, eine Gesundheitsregion im Rahmen des Landesclustermanagements Gesundheitswirtschaft zu bilden, noch bestärkt:

Zwischen 2006 und 2007 fiel die Entscheidung auf Landesebene, Regionalstrukturen in der Gesundheitswirtschaft aufzubauen. Das Ruhrgebiet hat sich hierauf nicht direkt beworben, sondern es wurden mit dem Ministerium entsprechende Absprachen getroffen. Zunächst war MedEcon als Dachmarke bei der Projekt Ruhr Ansprechpartner gewesen, da die Verbundstruktur, wie oben erwähnt, erst 2007 geschaffen wurde. Für das Ministerium war wichtig, dass die Gesundheitswirtschaft der Region entsprechendes Potential aufwies und ein politischer Konsens gegeben war.

#### 6.4.4.3 Gesundheitsregion Münsterland

Die monozentrische Region Münsterland – um die kreisfreie Stadt Münster gruppieren sich die Landkreise Borken, Coesfeld, Steinfurt und Warendorf – weist bei einer Bevölkerungsdichte von 257 Einwohnern pro Quadratkilometer insgesamt 1,6 Mio. Einwohner auf. Hiervon sind rund 92.000 Menschen in ca. 3.500 Unternehmen der Gesundheitswirtschaft beschäftigt. Allein der Bereich der stationären und ambulanten Versorgung nimmt zusammen 58% der Beschäftigten der Gesundheitswirtschaft auf. Die regionalen Kompetenzen in der Gesundheitswirtschaft umfassen innovative Versorgungskonzepte, medizinische Prävention und Früherkennung, Nanobiotechnologie und -analytik, Forschung sowie Aus- und Weiterbildung, Telemedizin/Telematik und Logistik in der Gesundheitswirtschaft. Als herausragende Institution ist neben der Universitätsklinik in Münster das Max-Planck-Institut für molekulare Biomedizin zu nennen.<sup>129</sup>

Im September 2006 wurde in einem Zukunftsgespräch mit Akteuren aus Wissenschaft, Wirtschaft und Stadtgesellschaft der Vorschlag entwickelt, die Stärken des Wissenschaftsstandortes besonders herauszustellen und für die Imagebildung Münsters zu nutzen. Nach Ratsbeschluss rief man schließlich im Juni 2007 die „Konzertierte Aktion Wissenschaftsstadt“ ins Leben und es wurde beschlossen, drei Themenbereiche mit besonderer Exzellenz der Münsteraner Hochschulen herauszuarbeiten. Hierbei ermittelte man die Themen Nanobioanalytik in Medizintechnik und Pharma (Nanomedizin) sowie Medizinische Prävention (mit dem Schwerpunkt Herz-Kreislauf-Erkrankungen).<sup>130</sup> Diese Themen wurden durch eine parallel durchgeführte Clusteranalyse der Prognos AG bestätigt. Hierauf aufbauend wurden schließlich in den Folgejahren erste konkrete Projekte im Bereich

129 <http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnwrregional/muensterland.html>.

der Gesundheitswirtschaft initiiert.<sup>131</sup> Die bereits erwähnte Prognos AG untersuchte im Auftrag der Wirtschaftsförderung Münster GmbH die Clusterpotentiale der Region und legte im Endbericht (Prognos AG 2007b) sechs Kompetenzfelder fest, darunter auch die Gesundheitswirtschaft.<sup>132</sup> Die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit für eine anhaltende Innovations- und Entwicklungsfähigkeit wurde am Ende der Münsterlandkonferenz am 13. August 2007 in Coesfeld mit der Unterzeichnung der sog. „Coesfelder Erklärung“<sup>133</sup> durch die politischen Spitzen des Münsterlandes besonders hervorgehoben.

Mit der Einführung der regionalisierten Betrachtung im Landesclustermanagement Gesundheitswirtschaft wurde das Münsterland zur Gesundheitsregion ernannt und übernahm die Themenpatenschaft zur medizinischen Prävention. Als Schlüsselveranstaltung wurde im Oktober 2007 das erste Forum Gesundheitswirtschaft zum Thema „Gesundheit – Versorgung – Wirtschaft“<sup>134</sup> durchgeführt. Das zweite Forum folgte im Februar 2009 unter Beteiligung des Gesundheitsministers Laumann.

Weitere Meilensteine für die Entwicklung der Initiative umfassten im Jahr 2009 die Einrichtung einer Geschäftsstelle für den Verein „Gesundheitswirtschaft Münsterland e.V.“ in der Technologieförderung Münster über die Einstellung einer Teilzeitkraft. Die eigentliche Vereinsgründung erfolgte schließlich am 21.09.2009. Etwas später im Jahr nahm der Lenkungskreis des Vereins seine Arbeit auf. Seit Januar 2010 ist die Geschäftsstelle mit einer Vollzeitkraft zum „Cluster- und Netzwerkbüro“ ausgebaut worden.<sup>135</sup>

---

130 [http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&Itemid=112](http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=112).

131 [http://www.muenster.de/stadt/tourismus/pdf/ratsvorlage\\_384\\_2009.pdf](http://www.muenster.de/stadt/tourismus/pdf/ratsvorlage_384_2009.pdf);  
[http://www.muenster.de/stadt/tourismus/pdf/ratsvorlage\\_393\\_2008.pdf](http://www.muenster.de/stadt/tourismus/pdf/ratsvorlage_393_2008.pdf).

132 [http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&Itemid=112](http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=112).

133 [http://www.bezreg-muenster.nrw.de/startseite/presse/pressearchiv/2008/28-05-08\\_Aufbruchstimmung\\_im\\_Muensterland/Erklaerung\\_Muensterlandtag\\_05-05-08.pdf](http://www.bezreg-muenster.nrw.de/startseite/presse/pressearchiv/2008/28-05-08_Aufbruchstimmung_im_Muensterland/Erklaerung_Muensterlandtag_05-05-08.pdf).

134 [http://www.ztg-nrw.de/ZTG/content/e35/e5684/e6173/flyer\\_pdf6175/object6176/1ForumGWM-Druck\\_ger.pdf](http://www.ztg-nrw.de/ZTG/content/e35/e5684/e6173/flyer_pdf6175/object6176/1ForumGWM-Druck_ger.pdf).

135 [http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&Itemid=112](http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=112).

#### 6.4.4.4 Gesundheitsregion Köln/Bonn

Die „HealthRegion CologneBonn“ umfasst neben den namensgebenden kreisfreien Städten auch die Stadt Leverkusen sowie den Oberbergischen, Rheinisch-Bergischen, Rhein-Erft- und Rhein-Sieg-Kreis und stellt mit 3,13 Mio. Einwohnern bei einer Dichte von 807 Einwohnern pro Quadratmeter nach dem Ruhrgebiet die zweitgrößte und am zweitdichtesten besiedelte Gesundheitsregion in Nordrhein-Westfalen dar. Mit den beiden Großstädten Köln und Bonn verfügt diese Region über zwei bedeutende Zentren. Als „bedeutendste Einzelbranche“ in der Region weist die Gesundheitswirtschaft 90.000 Arbeitsplätze in rund 11.000 Unternehmen auf. Die thematischen Schwerpunkte liegen in den Bereichen Wissen und Bildung, medizinische Spitzenforschung an den Universitäten Köln und Bonn, Biotechnologie, Gesundheitsversorgung und -ökonomie sowie in der Entwicklung von Konzepten für eine gesunde Region, auch ausgehend von der Deutschen Sporthochschule in Köln.<sup>136</sup>

Da der Vertreter der gesamten Gesundheitsregion nicht für ein Gespräch zur Verfügung stand, wurde das Interview mit einem Mitarbeiter der Bonner Wirtschaftsförderung durchgeführt. Deshalb kommt an dieser Stelle die kommunale Perspektive deutlicher zum Tragen, als dies bei den Darstellungen der anderen Gesundheitsregionen der Fall ist. Dafür tritt im Gegenzug aber auch der Einblick in gesamtregionale Zusammenhänge in den Hintergrund:<sup>137</sup>

Schon bevor die Zusammenarbeit in der Gesundheitsregion Köln/Bonn begann, war die Stadt Bonn im regionalen Zuschnitt Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler im Bereich der Gesundheitswirtschaft aktiv. Der regionale Zuschnitt ergab sich aus der Zuweisung der Ausgleichsmittel des Bundes nach der Verlagerung der Hauptstadtfunktion von Bonn nach Berlin und umfasste mit dem Kreis Ahrweiler auch das nördliche Rheinland-Pfalz. Die Zusammenarbeit – seit 2001 auch über einen Kooperationsvertrag manifestiert – wird maßgeblich über den „Regionalen Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (:rak)“ moderiert und koordiniert.<sup>138</sup> Innerhalb dieses Regionalzuschnitts wiesen, so die Einschätzung des Vertreters der Bonner Wirtschaftsförderung, die einzelnen Kommunen zwar alle gewisse Kompetenzen im Bereich der Gesundheitswirtschaft auf, jedoch bestehe zwischen ihnen keine Konkurrenzbeziehung: So dominiere Bonn im Bereich der medizinischen Forschung, insbesondere im Feld neurodegenerativer Erkrankungen und im Klinikbereich, der Kernbereich um Kliniken und Ärzte werde im Rhein-Sieg-Kreis verstärkt in den Blick genommen, während im Kreis Ahrweiler Rehabilitationseinrichtungen im Fokus stünden.

Grundlage der Identifikation der gesundheitswirtschaftlichen Stärken in Bonn waren keine dezidiert in Auftrag gegebenen Untersuchungen sondern es wurden in Form einer „Pseudobestandsaufnahme“ eigene vorhandene Statistiken herangezogen. Hierüber nahm man den Klinikbereich stärker

---

136 <http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnwrregional/koelnbonn.html>.

137 Soweit nicht anders vermerkt, beziehen sich die Aussagen in diesem Kapitel und den Unterkapiteln auf das Interview 10.

138 [http://region-bonn.de/cms/cms.pl?Amt=RAK2009&set=0\\_0\\_0&act=0](http://region-bonn.de/cms/cms.pl?Amt=RAK2009&set=0_0_0&act=0).

in den Blick: Im Jahr 2006 folgte die Gründung der sog. „Bonn Medical Partners“, eines Zusammenschlusses von Bonner Kliniken und Krankenhäusern zur Vermarktung des Standortes im Ausland, nachdem erste Gespräche hierzu bereits seit 2003/2004 geführt worden waren.

Auf Ebene der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler wurden Kooperationen beispielsweise über ein gemeinsames Symposium für Krankenhäuser, Reha-Kliniken, die notärztlichen Dienste sowie die Gesundheitsämter und Wirtschaftsförderungen aus allen drei Kommunen zum Thema Verknüpfung von Geoinformationswirtschaft und Gesundheitswirtschaft geschlossen. Damit wurde auch ein weiterer Kompetenzbereich der Stadt Bonn mit der Region und der Gesundheitswirtschaft vernetzt.

Neben der regionalen Zusammenarbeit Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler war die Stadt Bonn bereits seit 1992 im „Region KölnBonn e.V.“ organisiert, der die regionale Kooperation und die Vermarktung dieser Gebietskörperschaften auf regionaler Ebene verfolgt.<sup>139</sup> Neben den sieben Gebietskörperschaften und den beiden Industrie- und Handelskammern samt der Handwerkskammer Köln sind auch der Landschaftsverband Rheinland, die Sparkassen der Region sowie die regionale Abteilung des DGB Mitglieder dieses Vereins.<sup>140</sup>

Als das Landesclustermanagement seine Arbeit aufgenommen hatte, wurde die Region Köln/Bonn direkt angesprochen, als offizielle Gesundheitsregion des Landes zu agieren. Im Zuge dieser Entscheidung wurde im November 2008 die Regionalkonferenz „Potentiale der Gesundheitswirtschaft in der Region Köln/Bonn“ mit regionalen Akteuren der Gesundheitswirtschaft durchgeführt. Auf dieser Veranstaltung wurde seitens der Teilnehmer schließlich der Wunsch nach weiterer Institutionalisierung und Verstetigung der Zusammenarbeit geäußert, woraufhin sich der Verein „Gesundheitsregion KölnBonn e.V.“ gründete. Dieser repräsentiert die Region gegenüber dem Land und spricht mit einer Stimme mit den anderen fünf Gesundheitsregionen. Die vom Land für alle Gesundheitsregionen vorgesehene Potentialanalyse samt Entwicklungskonzept wurde beim Institut Arbeit und Technik in Auftrag gegeben.<sup>141</sup>

#### 6.4.4.5 Gesundheitsregion Aachen

Die Region Aachen besteht zum einen aus der Städteregion Aachen (ehemals kreisfreie Stadt Aachen und Kreis Aachen) sowie den Kreisen Düren, Euskirchen und Heinsberg. Mit 1,3 Mio. Einwohnern bei einer Dichte von 360 Einwohnern pro Quadratkilometer setzt die Region in ihrer Arbeit zur Förderung der Gesundheitswirtschaft auf fünf Handlungsfelder:

- Medizintechnik/Life Sciences,

---

139 [http://www.region-koeln-bonn.de/de/akteure/region\\_koelnbonn\\_ev/geschichte/index.html](http://www.region-koeln-bonn.de/de/akteure/region_koelnbonn_ev/geschichte/index.html).

140 [http://www.region-koeln-bonn.de/de/akteure/region\\_koelnbonn\\_ev/mitglieder/index.html](http://www.region-koeln-bonn.de/de/akteure/region_koelnbonn_ev/mitglieder/index.html).

141 Interview 10.

- Zweiter Gesundheitsmarkt (Gesundheitstourismus/Gastpatienten, Wellness, Sport- und Freizeitangebote mit Gesundheitsbezug etc.),
- Arbeit und Bildung,
- Patientenversorgung und Pflege sowie
- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Diese Felder werden von der AGIT mbH (Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer), der Regionalagentur Aachen sowie dem REGIO Aachen e.V. koordiniert und durch einen Lenkungskreis unterstützt.<sup>142</sup>

Bereits im Jahr 1997 wurde im Rahmen des BioRegio-Wettbewerbs des BMBF, aus dem die Region Rheinland als eine Gewinnerin hervorgegangen war, mithilfe der Technologietransferstelle der RWTH Aachen der „Arbeitskreis Biotechnologie“ gegründet. Dieser verfolgte das Ziel, den wissenschaftlichen Diskurs, die Zusammenarbeit von Wirtschaft und Wissenschaft sowie den wissenschaftlichen und unternehmerischen Nachwuchs im Bereich der Biotechnologie zu fördern. Ebenso sollten Kooperationen in den Regionen Aachen, Diepenbeek, Jülich, Lüttich und Maastricht forciert werden. Aus diesem Arbeitskreis heraus gründete sich auf Initiative der RWTH Aachen, des Forschungszentrums Jülich, der IHK Aachen, von Wirtschaftsvertretern und Politik im Juni 2000 der Verein LifeTecAachen-Jülich e.V. um den wachsenden Anforderungen nach strukturierter Unterstützung und Förderung besser entsprechen zu können.<sup>143</sup>

Ebenfalls im Jahr 2000 ging das Aachener Kompetenzzentrum Medizintechnik (AKM) aus dem Wettbewerb „Kompetenzzentren für die Medizintechnik“<sup>144</sup> des BMBF als Sieger hervor. Diese Initiative setzte sich aus Vertretern aus Forschung, Klinik und Industrie zusammen.<sup>145</sup> Im Februar 2003 gründete sich schließlich der AKM e.V. als gemeinnütziger Verein zur Förderung der Medizintechnik in der Region Aachen.<sup>146</sup> Die assoziierte AKM Innovationsmanagement GmbH – ebenfalls noch in 2003 eingerichtet – übernimmt die operativen Funktionen einer Geschäftsstelle und fungiert als Dienstleister entlang der Wertschöpfungskette bei der Medizinprodukteentwicklung. Aspekte wie Projektmanagement, Analysen und Expertisen, Veranstaltungsmanagement und klassische Netzwerkarbeit gehören zu den Aufgaben der GmbH.<sup>147</sup>

---

142 <http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnrwregional/aachen.html>;

<http://www.agit.de/index.php?id=702&L=0>.

143 <http://www.life-tec.org/de/verein/historie.html>.

144 Vgl. [http://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/\\_media/kompetenzzentren\\_fuer\\_die\\_medizintechnik\\_2000.pdf](http://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/_media/kompetenzzentren_fuer_die_medizintechnik_2000.pdf).

145 <http://www.akm-aachen.de/Struktur.50.0.html>.

146 <http://www.akm-aachen.de/Verein.52.0.html>.

147 <http://www.akm-aachen.de/GmbH.51.0.html>.

Die beiden vereinsbasierten Initiativen wurden mit der regionalisierten Arbeit des Landesclustermanagements Gesundheitswirtschaft ab 2007 in die Gesamtbetrachtung der Gesundheitswirtschaft in der Region Aachen integriert.<sup>148</sup> Beide Vereine existieren jedoch unverändert weiter.

Die Aktivitäten der Region Aachen, besonders im Bereich der Medizintechnik, waren im Ministerium schon seit längerem verfolgt worden. Schließlich ist auch in diesem Fall wiederum das Land NRW aktiv an die Vertreter der Region herangetreten und hat sie aufgefordert, Gesundheitsregion zu werden. Erste Gespräche zwischen dem Land, der Stadt Aachen, der AGIT und dem Landesclustermanagement fanden ab dem Jahr 2007 statt. Bevor man offiziell zur Gesundheitsregion ernannt wurde, fand auch bereits ein erster Auftritt der Stadt Aachen und der AGIT auf dem Gemeinschaftsstand des Landes auf der MEDICA statt. Für den Aufbau der Gesundheitsregion Aachen wurden zusammen mit der Regionalagentur (Thema: Arbeit und Bildung), dem Region Aachen e.V. (Thema: grenzüberschreitende Zusammenarbeit) sowie einer Steuerungsgruppe bestehend aus Akteuren der Gesundheitswirtschaft<sup>149</sup> gemeinsam die Themenschwerpunkte definiert.<sup>150</sup>

Die Betrachtung der Gesundheitswirtschaft in ihrer gesamten Breite ist somit relativ neu in der Region. Zwar wurden Möglichkeiten der Verknüpfungen in der Region Aachen durchaus bereits vorher gesehen, aber es scheiterte an den notwendigen finanziellen Mitteln, dies in Angriff zu nehmen. Einzelne Ansätze, den Gesundheitsbereich gemeinsam zu betrachten, waren vor der Landesclusterpolitik nicht nachhaltig, da sie meist nur auf ein Thema oder ein Ereignis hin ausgerichtet waren. Mit der Einführung der Gesundheitsregionen des Landes wurden die Potentiale und Zusammenhänge der Gesundheitswirtschaft für die Zielgruppe sichtbar und die Verknüpfungen konnten schließlich auch gesamtregional geprüft werden. Die bereits bestehenden Initiativen zur Medizintechnik und Biotechnologie können nun über zusätzliche Ressourcen noch einmal gestärkt werden. Darüber hinaus ergaben sich über den Impuls durch den Landescluster auch neue Ansätze, die sich in Zukunft selber tragen sollen, z.B. Projekte zur Akademisierung der Pflegeberufe und zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Auch in der Region Aachen wurde dabei das Zwiebelmodell des IAT als Analyseschema und zur Visualisierung der Kooperationspotentiale verwendet und diente damit als zentrale Argumentationshilfe bzw. -grundlage.<sup>151</sup>

#### 6.4.4.6 Gesundheitsregion Südwestfalen

Mit 235 Einwohnern pro Quadratkilometer (bei insgesamt 1,45 Mio. Einwohnern) ist die Region Südwestfalen noch dünner besiedelt als Ostwestfalen-Lippe. Südwestfalen umfasst den Märkischen Kreis, den Kreis Soest, den Hochsauerlandkreis, den Kreis Siegen-Wittgenstein und den Kreis Olpe,

---

148 Interview 7.

149 Bestehend aus Krankenhausvertretern, Patientenvertretern, Vertretern der Hochschulen, der Gebietskörperschaften, der Gesundheitsämter, der kommunalen Gesundheitskonferenzen, der Kammern u.a.

150 Interview 7.

151 Interview 7.

hingegen keine kreisfreie Stadt. Die gesundheitswirtschaftlichen Stärken der Region liegen zum einen in der medizin- und dentaltechnischen Zulieferindustrie, die auch die Bereiche Metall- und Kunststoffverarbeitung sowie Werkstoffprüfung und *Prototyping* umfasst. Weiterhin prägend für die regionale Gesundheitswirtschaft sind Gesundheitsdienstleistungen der Rehabilitations- und Präventionsmedizin mit einigen wichtigen Bädern und Kurorten („Westfälisches Bäderdreieck“). Ebenso nehmen regionale Firmen bei der Entwicklung senioren- und behindertengerechter Produkte Spitzenpositionen ein. In Südwestfalen zählt die Gesundheitswirtschaft ungefähr 36.500 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Organisatorische Einheit für die regionale Gesundheitswirtschaft ist die Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft.<sup>152</sup>

Die Gesundheitswirtschaft im Südwestfälischen hat ihren Ursprung zunächst in einem anderen regionalen Zuschnitt, im Bereich der Märkischen Region, die deckungsgleich mit dem Kammerbezirk der SIHK in Hagen ist. Dieser umfasst den Märkischen Kreis, die Stadt Hagen und den Ennepe-Ruhr-Kreis. Dieser Bezirk bildete eine der 15 Regionalen Entwicklungskonferenzen der regionalisierten Strukturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen (vgl. Kap. 6.2.1), weshalb dieser regionale Zuschnitt in direktem Zusammenhang mit landespolitischen Maßnahmen zu sehen ist. Im Zuge der Neuaufstellung des Regionalen Entwicklungskonzeptes in den Jahren 2000 und 2001 wurde ein Branchenreport erstellt, der ermitteln sollte, ob sich neben den Kompetenzbereichen *Automotive*, Elektrotechnik und Maschinenbau auch weitere Schwerpunkte identifizieren lassen. Da das Thema Gesundheitswirtschaft in dieser Zeit bereits öffentlich diskutiert wurde, regte man an, diesen Bereich gezielt zu untersuchen. Zur Schwerpunktbildung in diesem neuen Feld wurde ein *Strategie-Workshop* mit regionalen Akteuren einberufen, bei dem zur Orientierung auch das Zwiebelmodell des IAT verwendet wurde. Trotz des industriellen Schwerpunktes in der Medizintechnik wollte man sich in der Region bewusst nicht auf diesen beschränken, sondern die Gesundheitswirtschaft in ihrer Breite im Blick behalten. Daher wurde auch der Name „Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft“ gewählt. Im Rahmen der Strukturförderung des Landes bewarb man sich schließlich um Fördermittel zur Bildung eines regionalen Netzwerks. Nach Auslaufen der Förderung nach zwei Jahren wurde die Netzwerkarbeit von Bordmitteln der beteiligten Wirtschaftsförderungsstellen getragen. In der Anfangszeit der Brancheninitiative handelte es sich zunächst lediglich um einen von der öffentlichen Hand getragenen, losen Verbund. Eine Vereinsgründung wurde schließlich im Jahr 2005 von den in der Initiative sich engagierenden Unternehmen – also in einem *Bottom-up*-Prozess – vorangetrieben, da sie sich stärker institutionalisieren wollten, um gemeinsam schlagkräftiger auftreten zu können.<sup>153</sup>

Parallel zur Brancheninitiative in der märkischen Region arbeitete auch der Kreis Soest am Thema der Gesundheitswirtschaft. Dass es zur Zusammenarbeit und schließlich zur gemeinsamen Federführung in einer Gesundheitsregion gekommen ist, ist maßgeblich auf die Bewerbung zur REGIO-

---

152 <http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnrwregional/suedwestfalen.html>.

153 Soweit nicht anders vermerkt, beziehen sich die Aussagen in diesem Kapitel und den Unterkapiteln auf das Interview 8.

NALE 2013 zurückzuführen, die in Angriff genommen wurde, um die Stellung der Region in der Landespolitik aufzuwerten. Ein Arbeitskreis auf Ebene der Landräte führte zur verstärkten regionalen Zusammenarbeit der fünf Kreise der jetzigen Region Südwestfalen. Die Mitarbeit des Kreises Soest in der Brancheninitiative führte zu einer Aufgabenteilung entlang thematischer Schwerpunkte.

Zur Findung der Region trug auch bei, dass diese Kreise in noch keinem anderen regionalen Zusammenschluss aktiv waren, sie also weder dem Ruhrgebiet noch der Region OWL zugehörig sind. Die Stadt Hagen entschied sich gegen eine Teilnahme an der REGIONALE, da es einerseits für eine stark verschuldete Kommune schwierig war, den Eigenanteil der Projektkosten zu tragen und sie andererseits eine wesentlich andersartige wirtschaftliche Struktur aufweist, als die fünf eher ländlich geprägten Kreise. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hatte sich im Zuge einer personellen Neuausrichtung der Wirtschaftsförderungsagentur bereits vorher aus dem Konstrukt der Märkischen Region herausgezogen und sich auch im Bereich der Gesundheitswirtschaft stärker dem Ruhrgebiet – und damit der Initiative MedEcon Ruhr – zugewandt. So hat sich im Ergebnis für die Gesundheitswirtschaft ein neuer regionaler Zuschnitt ergeben. Über diesen nun insgesamt größeren Bezugsraum des Vereins „Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft e.V.“ – die Satzung wurde entsprechend angepasst, damit die weiteren Kreise des Südwestfälischen mit berücksichtigt werden konnten – hat sich auch die Breite der betrachteten Wertschöpfungskette der Brancheninitiative erweitert, so z.B. über den Kreis Soest in den Bereich der Rehabilitations- und Kureinrichtungen sowie der Gesundheitsdienstleistungen hinein. Der Leitthemen der Brancheninitiative umfassen nun:

- Medizinische Versorgung,
- angewandte Medizintechnik/medizintechnische Zulieferindustrie,
- Forschung und Entwicklung/Aus- und Weiterbildung,
- Gesundheitstourismus sowie
- Lebensqualität/Prävention.<sup>154</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für die gemeinsame Arbeit im Bereich der Gesundheitswirtschaft im neuen regionalen Zuschnitt die Bewerbungsphase für die REGIONALE entscheidend gewesen ist, da man gewillt war, unabhängig vom Erfolg der Bewerbung enger zusammenzuarbeiten. Die Region konnte sich somit selbst definieren. Obendrein lassen sich auch Einzelprojekte über die REGIONALE fördern.

Die Aufbruchstimmung, die diese Bewerbung mit sich brachte, wurde schließlich auch genutzt, um sich gezielt auf die Anerkennung als sechste Gesundheitsregion des Landes zu bewerben. Hierfür wurde ein Positionspapier erarbeitet, das von den fünf Landräten unterzeichnet wurde. Dieses sei auch als politische Forderung der Region an die Landesregierung zur Anerkennung als Gesundheits-

---

154 [http://www.gesundheitswirtschaft.net/\\_neu/home/die-initiative/themenschwerpunkte.html](http://www.gesundheitswirtschaft.net/_neu/home/die-initiative/themenschwerpunkte.html).

region zu verstehen, denn für die regionalen Akteure war die Nichtberücksichtigung im Vorfeld nicht nachvollziehbar, war doch mit der Brancheninitiative auch zuvor schon eine etablierte Institution vorhanden.

#### **6.4.5 Analyse und Vergleich der Initiativen**

Im Folgenden werden die sechs Gesundheitsregionen des Landesclusters Gesundheitswirtschaft – insbesondere hinsichtlich ihrer Entstehungsgeschichte, aber auch ihrer Regionalisierung und clusterspezifischen Dimensionen – mit Blick auf das erarbeitete theoretische *Framework* interpretiert und anschließend miteinander verglichen. Für detaillierte Informationen zur Einordnung des Bereichs Gesundheitswirtschaft in die jeweiligen anderen Clusterschwerpunkte, zum individuellen Clusterverständnis und zur genauen inhaltlichen Ausrichtung der jeweiligen Initiativen wird auf Abschnitt 2 des Anhangs verwiesen.

##### *6.4.5.1 Der Einfluss multipler Ströme bei der Etablierung der Gesundheitsregionen*

Die in diesem Kapitel folgenden Abbildungen stellen die Entstehung der Gesundheitsregionen im Lichte des dieser Arbeit zugrunde liegenden *Multiple-Streams*-Ansatzes dar. Die visuelle Darstellung zeigt einerseits – wie bereits zuvor bei den Abbildungen zur Etablierung der Clusterpolitik auf Landesebene – die jeweils relevanten Ebenen des politisch-administrativen Systems. Zudem wird auf der horizontalen Achse auch ein Zeitstrahl eingeführt: Im Gegensatz zu den vorangegangenen Abbildungen, die jeweils entscheidende Phasen der Entwicklung der Landesclusterpolitik markieren, wird nun jeweils eine Darstellungsform gewählt, die auf einen Blick die vereinfachten Grundzüge der Entwicklung im zeitlichen Kontinuum erkennbar macht.

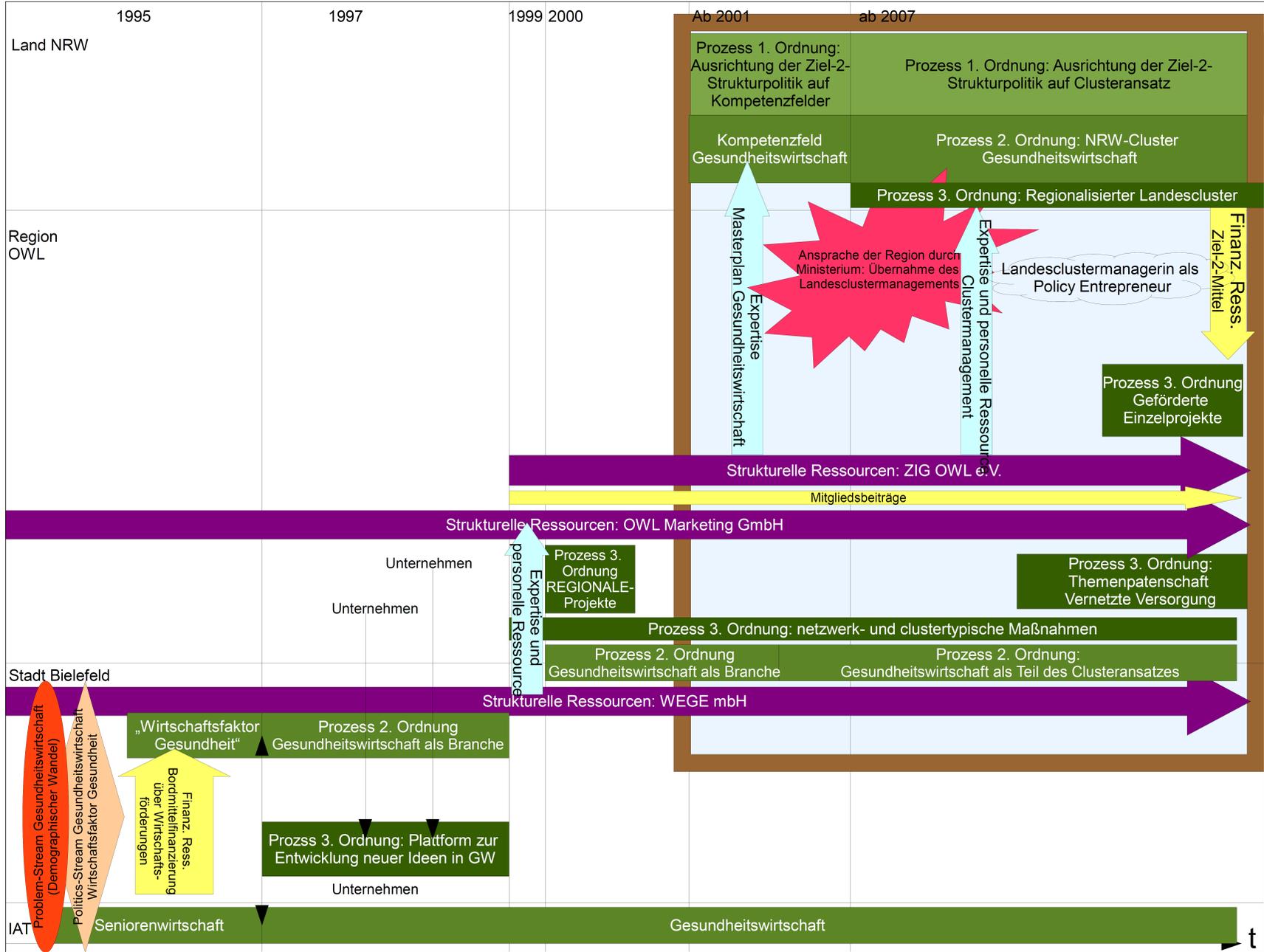
##### *Gesundheitsregion OWL*

Da die gesamte Betrachtung der Gesundheitswirtschaft als dominantes Thema in der Zusammenarbeit der Wirtschaftsförderung der Stadt Bielefeld (WEGE) mit dem Institut Arbeit und Technik (IAT) ihren Ursprung hat, ist das Gelsenkirchener Forschungsinstitut auch als Akteur auf der vertikalen Ebene mit berücksichtigt, auch wenn es eigentlich nicht in einer Linie mit dem politisch-administrativen Mehrebenensystem steht. Der *Politics-Stream*, also der allgemeine Diskurs, Gesundheitswirtschaft nicht nur als Kostenfaktor, sondern als wirtschaftliches Potential zu verstehen, wurde maßgeblich über die Zusammenarbeit zwischen der WEGE und dem IAT herausgearbeitet und auf den Raum Bielefeld bezogen (vgl. auch Kap. 6.4.2). Der daraus entwickelte Fokus „Wirtschaftsfaktor Gesundheit“ kann als Prozess-Strom 2. Ordnung verstanden werden, obwohl Ende der 1990er Jahre in Bielefeld bzw. OWL noch von keinem Clusteransatz die Rede war. Der Prozess-Strom erster Ordnung – also die Entscheidung für die Clusterförderung – existierte somit noch nicht. Was später als Teil der Clusterförderung kommuniziert wird, hat seinen Ursprung weitestgehend außerhalb des clusterpolitischen Diskurses. Vom Prozess-Strom 2. Ordnung wurde jedoch das eigentliche Instrument, nämlich die Plattform zur Entwicklung neuer Ideen in der Gesundheitswirt-

schaft, als Strom 3. Ordnung abgeleitet. Diese Plattform war zwar zunächst noch auf Bielefeld bezogen, es agierten dort aber auch schon bedeutende Unternehmen der Gesundheitswirtschaft aus der erweiterten Region OWL.

So wie die WEGE-Bielefeld als entscheidende strukturelle Ressource die Maßnahmen zur Förderung der Gesundheitswirtschaft auf lokaler Ebene trug, so war auf regionaler Ebene mit der OWL Marketing GmbH bereits eine regionale Struktur vorhanden, die den Rahmen der regionalen Zusammenarbeit absteckte. Somit konnte auf Grundlage der vorhandenen regionalen Abgrenzungen das ZIG OWL als eine spezialisierte Struktur für die Gesundheitswirtschaft etabliert werden, ohne dass zunächst in einen Diskurs über regionale Zuschnitte eingetreten werden musste. Die OWL Marketing GmbH, selbst Fördermitglied des ZIG, übernahm schließlich auch die Aufgabe der REGIONALE-Agentur, sodass der regionale Fokus auch über geförderte Einzelprojekte für die REGIONALE unterstützt wurde. Mit der Institutionalisierung über das ZIG und die damit einhergehenden finanziellen Ressourcen aufgrund der Mitgliedsbeiträge sowie der Gestellung der Geschäftsführung durch die WEGE konnte auch ein Prozess-Strom etabliert werden, der typische Maßnahmen der Cluster- und Netzwerkförderung umfasst.

Abbildung 17: Entstehung der Gesundheitsregion OWL (Quelle: eigene Darstellung)



Die mittlerweile gewonnene Expertise im Bereich des Trend-Themas Gesundheitswirtschaft brachte die Region OWL als Ressourcen-Strom für die Erarbeitung des Masterplans Gesundheitswirtschaft des Landes NRW ein, das im Rahmen der sich entwickelnden Kompetenzfeldwirtschaft das Thema auch für die Gesamtentwicklung des Landes als bedeutend ansah. Über diese Zusammenarbeit mit der Landesregierung wurde eine Grundlage des Möglichkeitsfensters geschaffen, das sich mit der Anfrage des Ministeriums, die Region solle das Clustermanagement für das Land übernehmen, plötzlich öffnete. Das Land selbst sicherte sich über die regionale Expertise einen *bottom-up* gerichteten Ressourcen-Strom und eröffnete im Gegenzug dem Clustermanagement einen Spielraum bei der Ausgestaltung des Managements, der für die anderen Regionen weitreichende Folgen hatte: die Entscheidung, die Landesclusterarbeit regional auszugestalten und als einen zentralen Projektbaustein (Prozess-Strom 3. Ordnung) jeweils Themenpatenschaften zu übernehmen. Auf diese Weise fungierte die zur Clustermanagerin ernannte Geschäftsführerin von ZIG OWL wie ein *Policy Entrepreneur*, da aktiv ein eigener Entscheidungsspielraum genutzt wurde und somit die regionale Ausgestaltung des Landesclustermanagements durchgesetzt wurde. Dies war eine Möglichkeit unter vielen anderen potentiellen Prozess-Strömen, da sie z.B. auch einfach einen eigenen Verein auf Landesebene hätte gründen können, wie das in anderen Landesclustern der Fall ist<sup>155</sup>. Um dies durchzusetzen, mussten aber weitere Ströme gekoppelt werden, nämlich die vorhandenen strukturellen Ressourcen mit Bezug zur Gesundheitswirtschaft aus den weiteren Regionen des Landes. Somit war auch dieser Prozess-Strom 3. Ordnung auf Seiten des Landes nicht ohne den *Input* der regionalen Strukturressourcen umsetzbar. Sind die Ströme zum kritischen Zeitpunkt im *Window of Opportunity* gekoppelt, bedeutet dies gleichzeitig, dass sie nicht mehr länger unabhängig voneinander zu verstehen sind.

Von Seiten des Landes wiederum werden für die Arbeit der Gesundheitsregionen Mittel zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus konnten – unabhängig von der Funktion als Gesundheitsregion – über Fördermittelwettbewerbe weitere finanzielle Ressourcen für spezifische Projekte eingeworben werden.

Als erste und bis dahin einzige Organisation mit dem Fokus auf der Gesundheitswirtschaft als Ganzer konnte das Land die vorhandenen strukturellen Ressourcen, die auf Grundlage konzeptioneller Eigeninitiative grundlegend aufgebaut wurden, für sich selbst nutzbar machen. Hier zeigt sich, dass der Ressourcen-Austausch in keiner Weise nur auf das klassische (Fördermittel-)Geben der höheren und Nehmen der niedrigeren Ebene beschränkt ist, sondern, dass sich auch die höhere Ebene zur Ausbildung eigener Strukturen der regionalen Ebene bedient.

#### *Gesundheitsregion Ruhrgebiet*

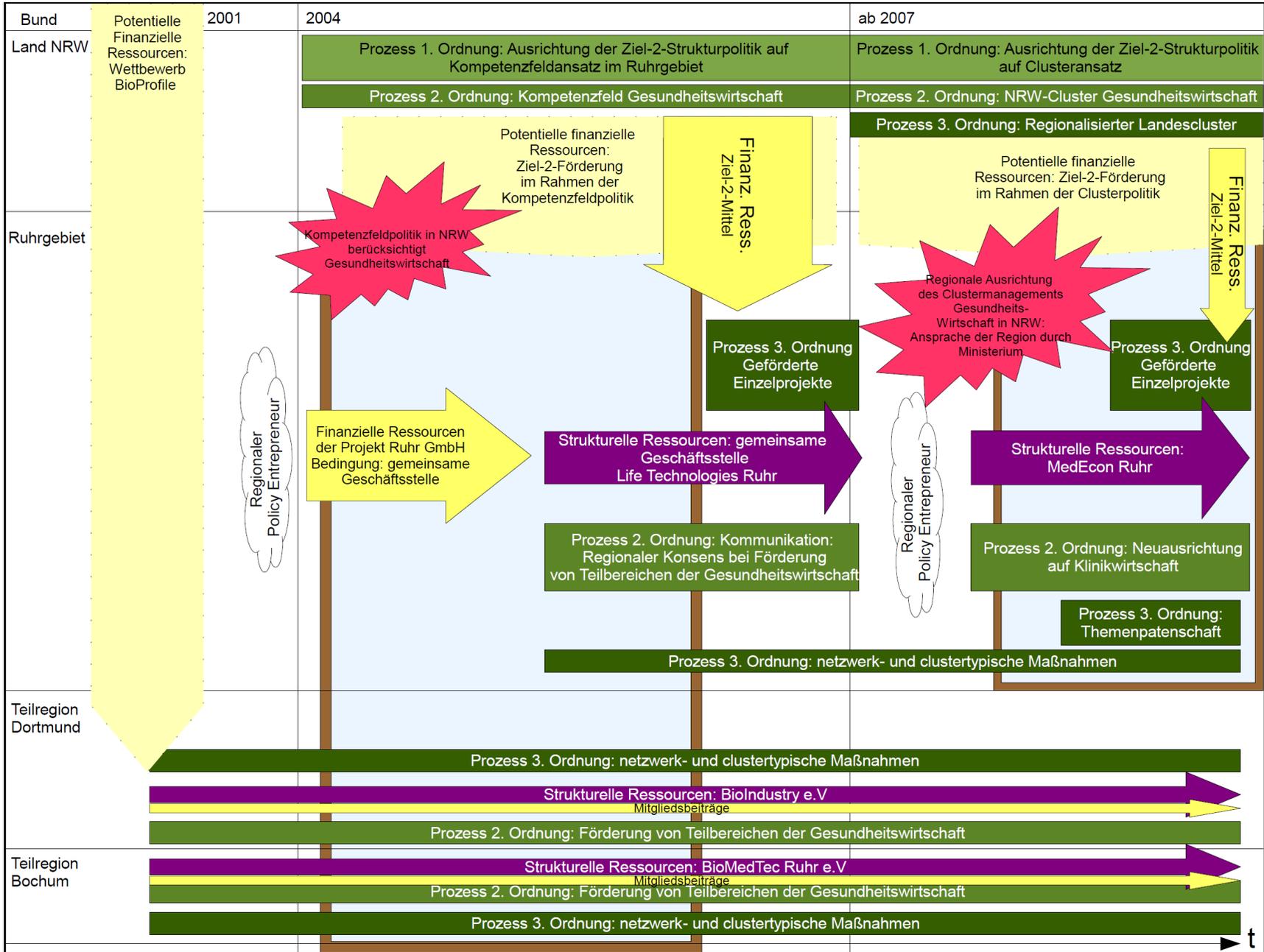
Die Entwicklung der Gesundheitswirtschaftsinitiative im Ruhrgebiet ist zunächst mit der Existenz teilregionaler Initiativen – also struktureller Ressourcen – verbunden. Im Falle von BioIndustry ist

---

155 Interview 5.

die Etablierung dieses Vereins auch auf die Aussicht auf Fördermittel des Bundes im Rahmen des Wettbewerbs BioProfile zurückzuführen. Im Evolutionsprozess der „Gesundheitsregion Ruhrgebiet“ können insgesamt zwei Möglichkeitsfenster identifiziert werden. Beide hängen mit der Aussicht auf erhebliche Fördermittel, potentielle(!) Ressourcen aufgrund der Landesstrukturpolitik, zusammen. Mit Etablierung des Kompetenzfeldansatzes für das Ruhrgebiet sollte schließlich auch die Gesundheitswirtschaft gezielt gefördert werden. Auf Ebene des Ruhrgebiets erkannte man, dass für die Erschließung dieser potentiellen Ressourcen ein regionaler Konsens nach außen hin zumindest kommuniziert werden musste. Hierfür nahm man selbst eigene Finanzmittel als Anreiz in die Hand, um die vorhandenen Vereine dazu zu bewegen, über eine gemeinsame Geschäftsstelle miteinander zu kooperieren. Somit agierte die Projekt Ruhr GmbH als *Policy Entrepreneur*, da sie über den Einsatz finanzieller Ressourcen weitere Ströme miteinander koppeln konnte und damit die potentiellen Ressourcen erfolgreich erschlossen hat. Die damit neu geschaffenen strukturellen Ressourcen waren wiederum die Grundlage dafür, dass ab 2007 mit der Regionalisierung des Landesclusters Gesundheitswirtschaft das Ruhrgebiet als einheitliche Gesundheitsregion auftreten konnte. Gleichzeitig richtete man das Netzwerk wesentlich breiter aus, indem man den Fokus auf die Klinikwirtschaft lenkte. Obwohl nicht in direktem Kausalzusammenhang zu sehen, war diese Entscheidung aber auch nicht von Nachteil, als man angesprochen wurde, „offizielle“ Gesundheitsregion zu werden: Der branchenübergreifende Aspekt der Gesundheitswirtschaft wird in dieser Betrachtung wesentlich deutlicher, als dies noch bei den teilregionalen Themen Biotechnologie und Medizintechnik der Fall war. Ebenfalls wurde über die thematische Neuausrichtung die teilregionale Trennung aufgehoben, da die gemeinsame Stärke besser kommuniziert werden konnte. Diese strategischen Entscheidungen lassen sich ebenfalls als Werk eines *Policy Entrepreneurs* interpretieren, allerdings war diese Neuausrichtung der Ströme (Ziele, Prozess-Strom 2. Ordnung und Strukturen) nicht Voraussetzung für die Anerkennung als Gesundheitsregion. Dennoch war der Zeitpunkt hierfür günstig.

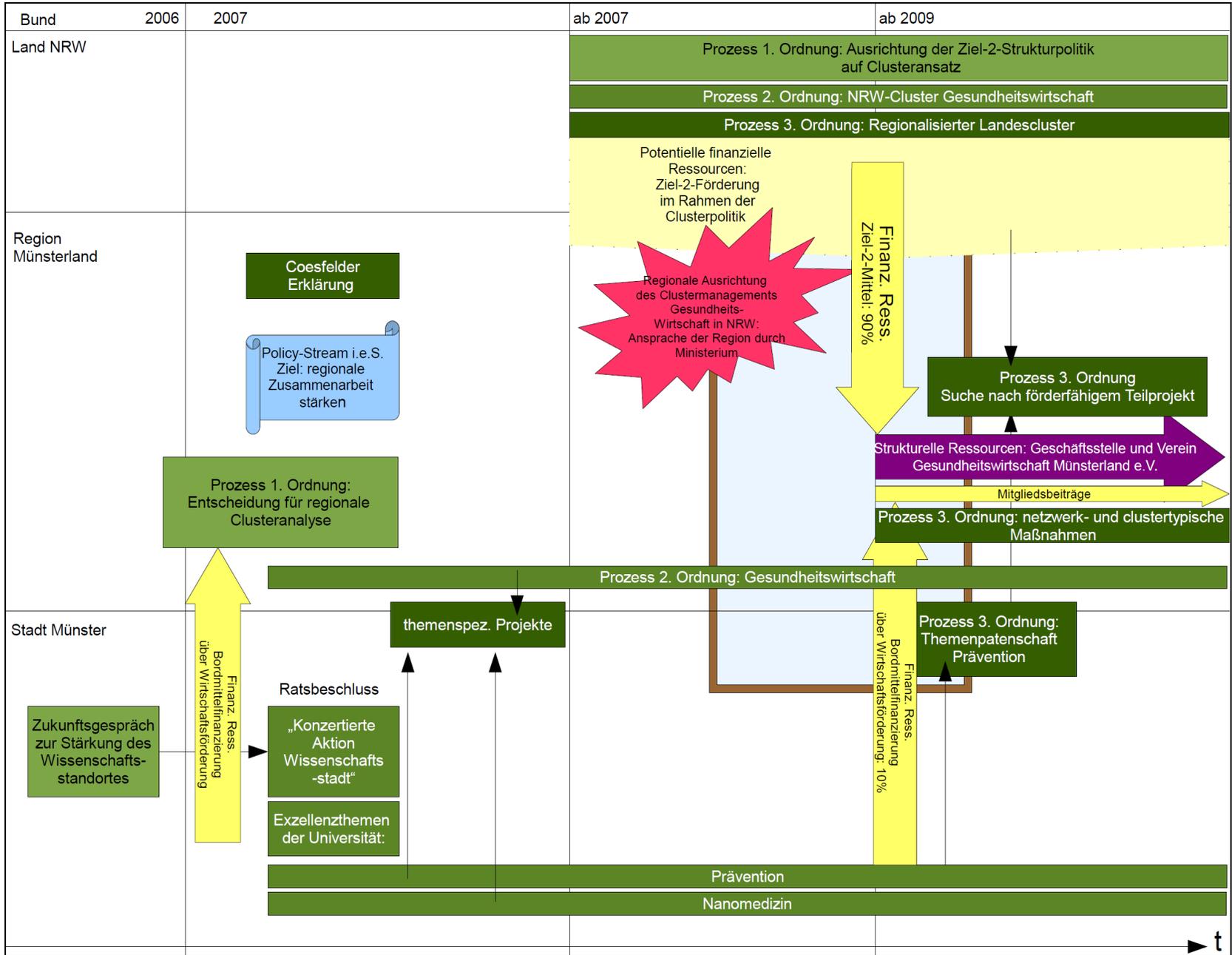
Abbildung 18: Entstehung der Gesundheitsregion Ruhrgebiet (Quelle: eigene Darstellung)



##### *Gesundheitsregion Münsterland*

Die Region Münsterland ist insofern ein Sonderfall, als dass vor der Ernennung zur Gesundheitsregion durch das Land noch keine institutionalisierte Struktur zur Förderung der Gesundheitswirtschaft auf regionaler Ebene existierte. Auf Ebene der Stadt Münster wurden hierfür aber wichtige Ströme etabliert, die Voraussetzung für die Ernennung zur Gesundheitswirtschaft waren: Einerseits wurde eine regionale Clusteranalyse in Auftrag gegeben und finanziert, die die notwendige regionale Perspektive in den Blick nahm und sich auch auf die Gesundheitswirtschaft bezog. Parallel hierzu wurde das Ziel der Stärkung der regionalen Zusammenarbeit über die Coesfelder Erklärung auch im politischen Raum fester verankert. Darüber hinaus wurden über die städtische Initiative „Konzertierte Aktion Wissenschaftsstadt“ bereits Themen in den Fokus der Wirtschaftsförderung gerückt, die später zentral für die Arbeit der Gesundheitsregion wurden. Die eigentliche regionale Initiative, die erst mit der Ernennung zur Gesundheitsregion geschaffen wurde, finanziert sich im Ergebnis auch maßgeblich über Fördermittel des Landes und der Unterstützung über Bordmittel der Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Stadt Münster. Betrachtet man die stark auf die Stadt Münster ausgerichtete Herkunft der Ressourcen und Projektthemen – wobei letztere sehr eng mit der Universität verbunden sind – so verwundert es kaum, dass der regionale Fokus bei der tatsächlichen Arbeit der Region eine untergeordnete Rolle spielt.

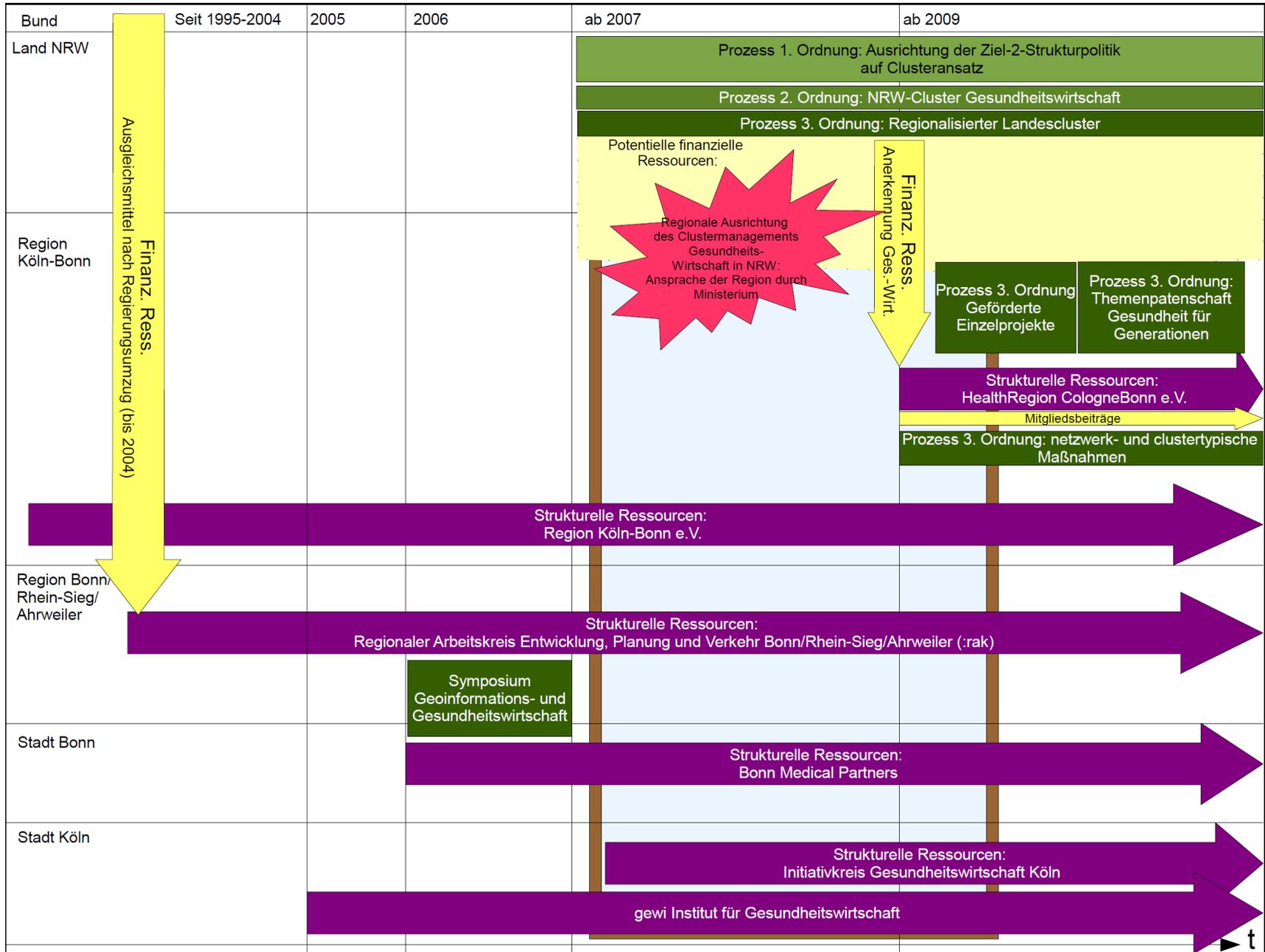
Abbildung 19: Entstehung der Gesundheitsregion Münsterland (Quelle: eigene Darstellung)



##### *Gesundheitsregion Köln/Bonn*

Die Region Köln/Bonn bildet in gewisser Weise den Gegenpol zur Region Münsterland. Bei zwei dominanten Zentren haben sich seit 2005 sowohl in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler als auch in der Stadt Köln einzelne Initiativen ausgebildet, die die Gesundheitswirtschaft in den Blick genommen haben. Dabei wurde mit den „Bonn Medical Partners“ der Fokus von der Krankenhauswirtschaft über die regionale Zusammenarbeit und auf Grundlage weiterer Clusterschwerpunkte der Stadt Bonn (Geoinformation) thematisch weiter ausgedehnt, während der Fokus des Initiativkreises Gesundheitswirtschaft Köln, der vom gewi-Institut für Gesundheitswirtschaft e.V. koordiniert wird, bereits von Beginn an breiter angelegt war. Letzterer wurde aber erst zu einem Zeitpunkt etabliert, als die Gesundheitswirtschaft auf Landesebene bereits als Landescluster fixiert war. Diese teilregionalen Ansätze wurden schließlich vor dem Hintergrund der potentiellen Fördermittel seitens des Landes als HealthRegion CologneBonn zusammengeführt. Vergleichbar mit dem Ruhrgebiet werden aber weiterhin auf teilregionaler Ebene die bereits vorhandenen Initiativen fortgeführt.

Abbildung 20: Entstehung der Gesundheitsregion Köln/Bonn (Quelle: eigene Darstellung)



##### *Gesundheitsregion Aachen*

Die Region Aachen stellt ein weiteres Beispiel dafür dar, wie andere Maßstabsebenen auf die Ausrichtung der Clusterarbeit im Bereich der Gesundheitswirtschaft Einfluss nehmen können. Das Thema Gesundheitswirtschaft war in der Region Aachen als solches nicht betrachtet worden, jedoch bildeten vorhandene Strukturen zur Förderung der *Life Sciences* und der Medizintechnik die Grundlage dafür, dass die Region angesprochen wurde, als „offizielle“ Gesundheitsregion zu fungieren. Da man sich über den neuen Blickwinkel zusätzliche finanzielle Ressourcen in Form von Fördergeldern erhoffte, wurden die Arbeitsschwerpunkte der vorhandenen Initiativen zur Grundlage der Themenpatenschaft. Aber auch neue Themen, wie die Förderung des Gesundheitstourismus („Gastpatienten“), die zuvor aufgrund mangelnder Ressourcen nicht verfolgt werden konnte, wurden über den Status der Gesundheitsregion angestoßen. Ebenso wurden euregionale Projekte mit Gesundheitsbezug unter das Label „Gesundheitswirtschaft“ subsumiert, während dieser Begriff in der Euregio weiterhin keine Rolle spielt. Aber nicht nur die Aussicht auf Fördermittel fungiert als Anreiz, sondern auch die Hoffnung, über die regionale Zusammenarbeit die sehr stark auf die Universität ausgerichtete Wertschöpfungskette über regionsexterne Kooperationspartner zu stärken.

Die vorhandenen strukturellen Ressourcen verdanken ihre Existenz wiederum Fördermitteln des Bundes, wenn auch im Fall von LifeTech Aachen-Jülich eher indirekt: So waren Fördermittel des Bundes für die Biotechnologie-Region Rheinland der Auslöser dafür, dass sich in der Region Aachen der Arbeitskreis Biotechnologie gründete, aus dem schließlich der Verein hervorgegangen ist. Die Gründung des AKM ist hingegen direkt auf Bundesmittel zurück zu führen, nachdem man als Sieger aus dem BMBF-Wettbewerb „Kompetenzzentren für die Medizintechnik“ hervorgegangen ist. Die regionale Wirtschaftsförderungseinrichtung AGIT fungiert dabei als struktureller Fixpunkt, der an spezialisierten Initiativen beteiligt ist und sowohl die regionale als auch überregionale Koordination übernimmt. Erst über diese koordinative Funktion können die Teilnetzwerke, die sehr eng auf ihr spezifisches Thema ausgerichtet sind, zur strukturellen Ressource für die Etablierung der Gesundheitsregion werden. Dies ist vergleichbar mit dem Ruhrgebiet, wobei in der Region Aachen mit dem Gesamtfokus der Gesundheitswirtschaft keine neue feste Struktur im Sinne eines Netzwerks mit einer bestimmten Rechts- oder sonstigen Organisationsform geschaffen wurde.

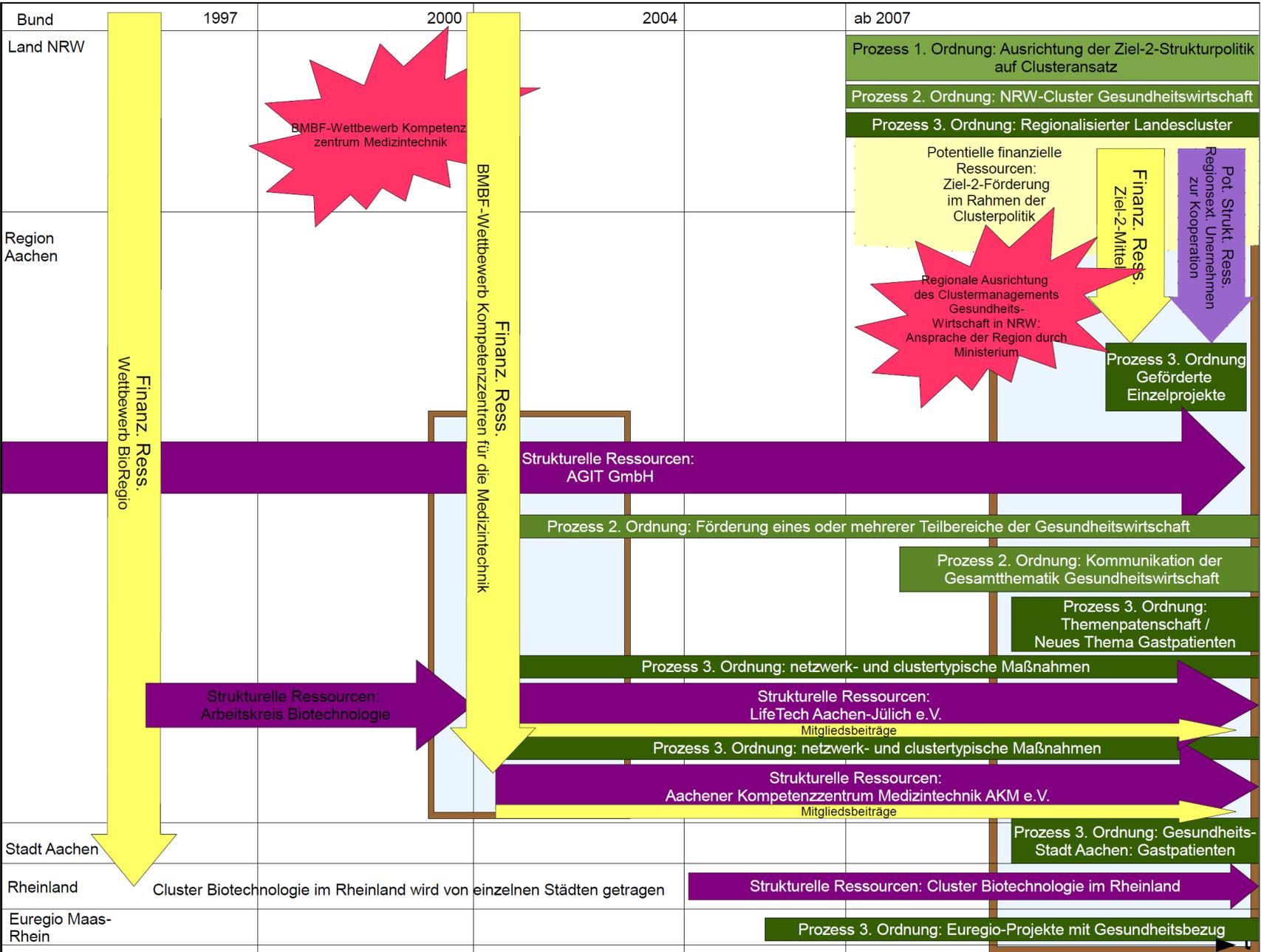


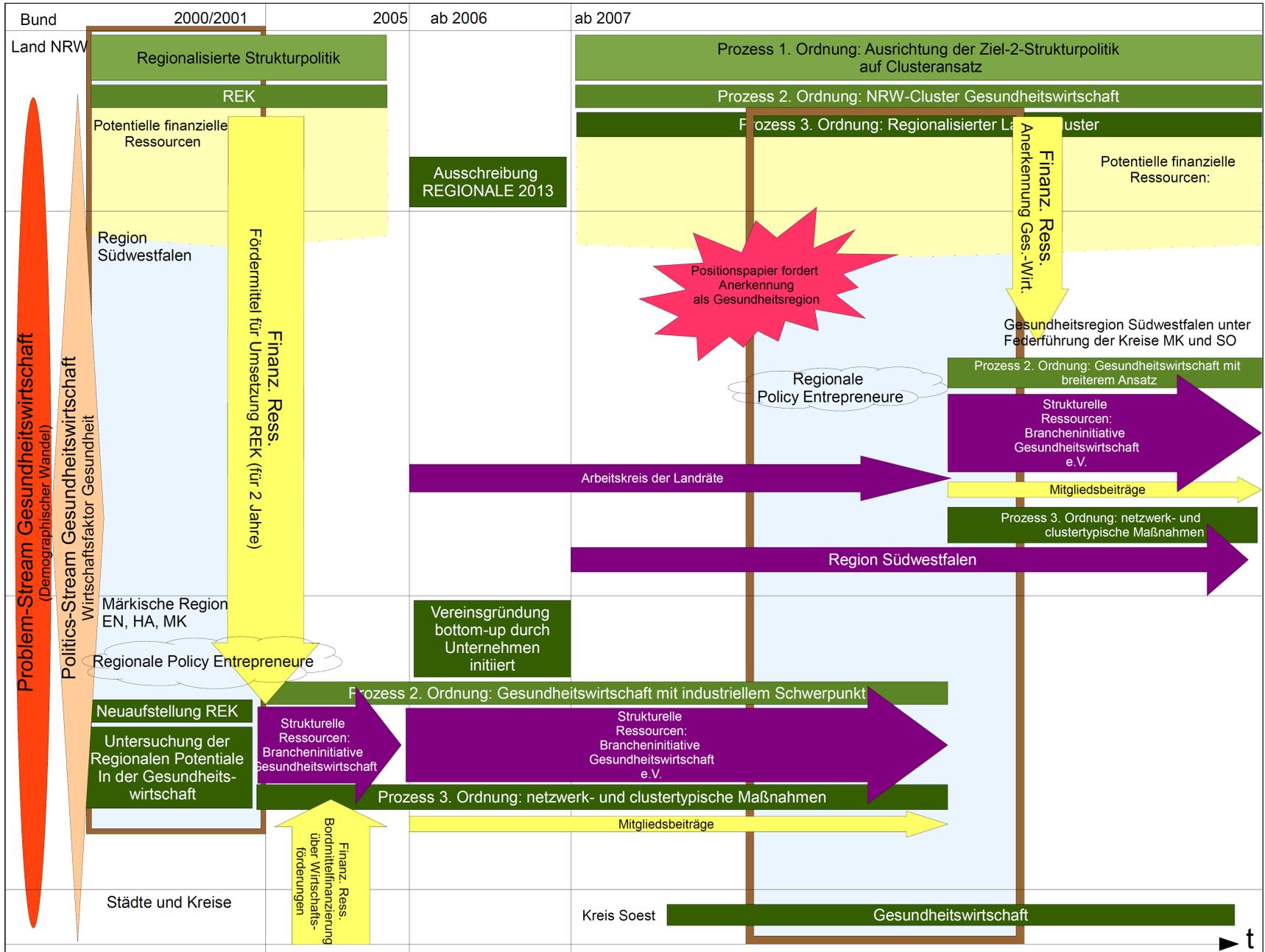
Abbildung 21: Entstehung der Gesundheitsregion Aachen (Quelle: eigene Darstellung)

##### *Gesundheitsregion Südwestfalen*

Die Gesundheitsregion Südwestfalen ist erst später in den Kreis der Gesundheitsregionen aufgenommen worden. Dies ist von den Vertretern der Initiative im Interview als unverständlich bezeichnet worden, war doch mit der Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft bereits eine Struktur vorhanden, die nach dem ZIG OWL das zweitälteste Netzwerk des Landes mit Bezug zur Gesundheitswirtschaft darstellt. Aber eine weitere – weitaus wichtigere – Ressource war nicht vorhanden: Die Region Südwestfalen als solche existierte noch nicht. Die Brancheninitiative entstand – ebenfalls als Ergebnis der Landesstrukturpolitik – im Zuge der Neuaufstellung der Regionalen Entwicklungskonzepte. Hierbei untersuchte man ganz bewusst die regionalen Potentiale in der Gesundheitswirtschaft. Grundlage der Regionalen Entwicklungskonzepte bildeten die IHK-Bezirke und somit wurde das Potential der Märkischen Region (SIHK-Hagen) in den Blick genommen. In diesem räumlichen Zuschnitt wurde schließlich die Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft ins Leben gerufen, die nach Auslaufen der Fördermittel nach zwei Jahren über Bordmittel der beteiligten Wirtschaftsförderungseinrichtungen getragen wurde. Die eigentliche Vereinsgründung wurde schließlich *bottom-up* durch die Initiative einzelner Unternehmen initiiert.

Erst mit der Bewerbung um die Ausrichtung der REGIONALE 2013 wurde die Region Südwestfalen institutionalisiert. Da sich die Region erst einmal etablieren musste und auch im gewählten räumlichen Zuschnitt keine regionalen Strukturen mit Bezug zur Gesundheitswirtschaft vorhanden waren (lediglich der Kreis Soest arbeitete parallel bereits an der Thematik), war diese Region nicht als Gesundheitsregion des Landesclusters vorgesehen. Zeitgleich mit der Etablierung der Region Südwestfalen, die jedoch ohne die Stadt Hagen einher ging, orientierte sich der Ennepe-Ruhr-Kreis von der Märkischen Region weg stärker in Richtung des Ruhrgebiets. Auf diese Weise konnte sich der Verein – quasi nach Abzug von Ressourcen aus dem Ennepe-Ruhr-Kreis – hin zur neuen Region orientieren. Somit besteht eine institutionelle Kontinuität, die aber ihren regionalen Bezug gewechselt hat. Da nun strukturelle Ressourcen einerseits im Hinblick auf den Bezugsraum und andererseits hinsichtlich der Gesundheitswirtschaft miteinander verknüpft werden konnten, war man in der Lage, die Anerkennung als Gesundheitsregion zu fordern. Dieser Forderung ist das Land schließlich auch nachgekommen. An dieser Stelle wird deutlich, dass regionale *Policy Entrepreneurs* bewusst diese Koppelung durchgeführt haben, um sich im Falle der Gesundheitswirtschaft neue Ressourcen zu erschließen.

Abbildung 22: Entstehung der Gesundheitsregion Südwestfalen (Quelle: eigene Darstellung)



#### 6.4.5.2 Vergleich zentraler Dimensionen der Struktur der Gesundheitsregionen

Nachdem zuvor die Etablierung der sechs Gesundheitsregionen einzeln im Lichte des *Multiple-Streams-Ansatzes* betrachtet wurden, steht nun der vergleichende Blick im Vordergrund. Zwar wird auch hier gelegentlich auf die Bedeutung verschiedener Ströme eingegangen, doch geht es an dieser Stelle primär um den Vergleich des Einflusses verschiedener Dimensionen auf die Ausprägung und Gestalt der Gesundheitsregionen, nämlich solcher im Kontext der Institutionalisierung, der Regionalisierung und clusterspezifischer Dimensionen. Diese Vorgehensweise der strukturierten vergleichenden Aufbereitung folgt zunächst nicht der Logik der Ströme des gewählten *Frameworks*, sondern sie ergibt sich aus dem explorativen Charakter der Herangehensweise in Kombination mit den zentralen Dimensionen dieser Arbeit, nämlich Cluster und Raum, welche sich im Hinblick auf die Institutionalisierung der Gesundheitsregions-Initiativen herausgestellt haben (vgl. Tabelle 2). Diese vorgeschaltete inhaltliche Strukturierung hilft dabei, im darauf folgenden Kapitel Zusammenhänge zwischen den einzelnen Strömen des *Multiple-Streams-Frameworks* besser zu erfassen.

*Dimensionen der Institutionalisierung*

Tabelle 5: Dimensionen der Institutionalisierung "offizieller" Gesundheitsregionen in NRW (Quelle: eigene Darstellung)

<i>Region</i> <i>Dimension</i>	<b>OWL</b>	<b>Ruhrgebiet</b>	<b>Münsterland</b>	<b>Köln/Bonn</b>	<b>Aachen</b>	<b>Südwestfalen</b>
<b>Organisation</b>	ZIG OWL e.V.	MedEconRuhr e.V.; Vereine LifeTechnologies Ruhr und BioMedTech Ruhr e.V. und BioIndustry e.V.	Gesundheitswirtschaft Münsterland e.V.	HealthRegion Cologne/Bonn e.V.	Durch AGIT GmbH, RegioAachen e.V. betreut; keine eigene Organisationsform der Gesundheitswirtschaft; Vereine Life Tech Aachen und AKM separat	Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft e.V.
<b>Vorgängerinstitution(en)/-initiative(n)</b>	---	Life Technologies Ruhr e.V. als gemeinsame Geschäftsstelle für BioMedTech Ruhr e.V. und BioIndustry e.V.	Städt. Initiative: „Konzertierte Aktion Wissenschaftsstadt“ Münster	Bonn: Bonn Medical Partners; Gesundheitswirtschaft als Thema in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler  Köln: Health Cologne	Life TecAachen-Jülich; AKM	Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft e.V. mit anderem regionalen Fokus
<b>Initiierung der Vorgängerinstitution(en)/-initiative(n)</b>	---	MedTech Ruhr e.V.: Universität Bochum;  BioIndustry e.V.: Stadt Dortmund, Max-Planck-Institut für molekulare Physiologie im Rahmen des Bundeswettbewerbs BioProfile, der aber nicht gewonnen wurde	Politisch initiiert: Ratsbeschluss in 6/2007	Stadt Bonn (Bonn Medical Partners als Vermarktungszusammenschluss Bonner Kliniken)	1997 Region Rheinland im Bio-Regio-Wettbewerb des BMBF Gewinnerin: „Arbeitskreis Biotechnologie“ an RWTH Aachen gegründet	Im Zuge der Neuaufstellung des Regionalen Entwicklungskonzeptes in 2000/2001 Gesundheitswirtschaft als Trendthema in den Blick genommen
<b>Initiative zur Anerkennung als „offizielle“ Gesundheitsregion</b>	Geschäftsführerin gleichzeitig Landesclustermanagerin, initiierte maßgeblich regionalisierten Landescluster; vom Land aufgefordert worden, sich im Rahmen der Projektförderung um Clustermanagement zu bewerben	Aufforderung durch das Ministerium	Aufforderung durch das Ministerium	Aufforderung durch das Ministerium	Aufforderung durch das Ministerium	Positionsschreiben der Region forderte Anerkennung als Gesundheitsregion
<b>Policy Entrepreneurs zur Ernennung als Gesundheitsregion</b>	Land primär; regionaler Handlungsspielraum durch Übernahme des Clustermanagements	Land; Geschäftsführer als administrativer Policy Entrepreneur richtet Angebot entsprechend den potentiellen finanziellen Ressourcen des Landes aus	Land: Region schafft nachträglich zentrale Strukturen	Land im Hinblick auf Ernennung zur Gesundheitsregion; Region im Hinblick auf Anpassung der Strukturen an Anforderungen der Landesförderung	Land, administrative Policy Entrepreneurs deuten nachträglich vorhandene Instrumente und Strukturen im Sinne des Landesclusters um	Region tritt an Land heran, um als Gesundheitsregion anerkannt zu werden

##### *Ursprung, organisatorische Umgestaltung von Vorgänger-Initiativen und Einflüsse hierauf*

Die Gesundheitsregionen weisen – mit Ausnahme der Region Aachen – eine eigene organisatorische Struktur in Form eines Vereins auf, der jeweils das große Spektrum der Gesundheitswirtschaft vertritt. Aber auch vor der Einführung der großen „offiziellen“ Gesundheitsregionen im Zuge der Clusterpolitik des Landes existierten Organisationen, die im Themenfeld „Gesundheit“ engagiert waren und einen regionalen Ansatz verfolgten. Dies war auch zwangsläufig Voraussetzung dafür, dass das Land diese Akteure auffordern konnte, sich im Rahmen der regionalisierten Politik des Landesclusters Gesundheitswirtschaft als Gesundheitsregion aufzustellen, benötigt doch das Land auch entsprechende Ansprechpartner. Das ZIG OWL ist die einzige der verglichenen Organisationen, die sich nicht im Rahmen der Ernennung zur Gesundheitsregion in großem Maße organisatorisch umstellen musste. Eine gewisse Umstrukturierung ergab sich über die Ausweitung des zuvor lokalen Fokus' auf die gesamte Region OWL. Dass später keine Umstrukturierung mehr vorgenommen werden musste, ist darauf zurückzuführen, dass diese Organisation bereits als Prototyp der anderen fünf Gesundheitsregionen sowohl den breiten Blickwinkel der Gesundheitswirtschaft als auch eine gesamtregionale Herangehensweise aufwies. Auch in diesem Kontext erscheint es nur logisch, dass das Land die Geschäftsführerin dieser Organisation aufforderte, das Landesclustermanagement zu übernehmen. Für ZIG OWL ergaben sich primär Vorteile über die besondere organisatorische Nähe zur Landesregierung und die daraus resultierenden „kürzeren Wege“.

Die Region Südwestfalen ist insofern ein Sonderfall, als dass mit der Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft die Organisation, die heute die Gesundheitsregion vertritt, zwar zuvor bereits existierte, jedoch die Region Südwestfalen noch nicht. Schließlich sorgte erst die Bewerbungsrunde zur REGIONALE 2013 für jene regionale Aufbruchstimmung, die diesen neuen Regionszuschnitt hervorbrachte. Die Ausrichtung der Brancheninitiative wurde schließlich an den neuen regionalen Kontext angepasst.

Das Ruhrgebiet, das bereits seit den 1920er Jahren mit dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und später mit dem Kommunalverband bzw. Regionalverband Ruhr eine lange Tradition regionaler Organisation aufweist, war zunächst noch nicht einheitlich im Bereich der Gesundheitswirtschaft oder in Gesundheit betreffenden Brancheninitiativen aufgestellt. Es existierten teilträumliche Vereine im Bereich der Biotechnologie und Medizintechnik. Der BioIndustry e.V., der seinen Ursprung in Dortmund hatte, erwuchs aus dem BioProfile-Wettbewerb. Somit war ein Wettbewerb des Bundes der Auslöser für diese regionale Initiative. Zwar wurde der Wettbewerb nicht gewonnen, die Struktur blieb aber dennoch erhalten. Somit kann ein potentieller Ressourcenstrom also weitere monetäre und Humanressourcen mobilisieren. Die dabei entstandenen Strukturen können auch trotz Ausbleibens der eigentlichen Förderung bestehen bleiben, wenn diese sich als sinnvoll erweisen und danach selbst tragen oder andere Unterstützer finden. Auch die Zusammenlegung von BioIndustry und BioMedTec Ruhr zu Life Technologies Ruhr wurde aufgrund finanzieller Zuwendungen der Projekt Ruhr GmbH vollzogen. Somit wurden strategische Entscheidungen der regionalen Wirt-

schaftsförderungsstelle über den „Geldhahn“ geregelt. Ein aus Sicht der Vereine externer Ressourcenstrom nimmt somit hier direkt Einfluss auf Organisationsform der bestehenden Initiativen. Die Projekt Ruhr war wiederum ebenfalls eine Getriebene, denn wollte man im Bereich der Gesundheitswirtschaft Unterstützung der Landesregierung im Rahmen der neuen regionalisierten Strukturpolitik erhalten, so musste der regionale Konsens bewiesen werden. Dass nicht das gesamte Ruhrgebiet Teil der damaligen Ziel-2-Förderkulisse war, wurde seitens der Projekt Ruhr argumentativ gelöst. In diesem Fall zeigt sich, dass somit Ressourcenströme aus der Region unter Umständen Voraussetzung für weitere Mittel von der Landesebene sein können. Dies nahm wiederum Einfluss auf die Ausgestaltung der Initiative. Der somit lediglich suggerierte regionale „Konsens“ macht deutlich, dass die Darstellung der Einheitlichkeit über eine gemeinsame Struktur zunächst wichtiger erschien als das Vorhandensein eines tatsächlichen regionalen Bewusstseins der Mitglieder der Initiative.<sup>156</sup> Diese Investition ist durchaus als erfolgreich zu bewerten, sowohl für die damalige Projekt Ruhr GmbH als auch für den neu geschaffenen Life Technologies Ruhr e.V.: Beide Institutionen waren derart etabliert in der Landespolitik, dass sie bezüglich der Thematik Gesundheitswirtschaft zum regionalen Ansprechpartner der Landesregierung wurden, auch wenn sie nicht direkt ein Mandat von den Städten erhalten hatten. Somit ergab sich eine Art faktischer Zuständigkeit durch die Anerkennung der Arbeit seitens der höheren Ebene. Die Beziehung zum politisch-administrativen System wurde über die Verknüpfung der beiden Ausgangsvereine in einer Geschäftsstelle mit Unterstützung der Projekt Ruhr gestärkt, da diese Organisation stark politisch verankert war. Somit konnte bei zwei *Bottom-up*-Initiativen die Projekt Ruhr eine Mittlerfunktion einnehmen. Der Verein MedEconRuhr e.V. als Nachfolgeorganisation der Life Technologies Ruhr spiegelt auch die Umorientierung der Initiative hin zur Klinikwirtschaft bzw. insgesamt mehr zur allgemeinen Thematik Gesundheitswirtschaft wider. Diese Umorientierung war allerdings rein programmatisch begründet, da man im bundesweiten Vergleich mit anderen Standorten der Medizintechnik bzw. Biotechnologie nicht mithalten konnte und daher sich auf die Klinikwirtschaft fokussierte.

Neben BioIndustry, der aus dem Wettbewerb BioProfile hervorgegangen ist, beruht auch der Zusammenschluss LifeTecAachen-Jülich auf einem Wettbewerb des Bundes, nämlich BioRegio, aus dem das gesamte Rheinland als Siegerregion hervorgegangen ist. In diesem Fall hat der Bundeswettbewerb die strukturellen Grundlagen gelegt, woraufhin sich die Region Aachen als Teilregion des Rheinlandes im Bereich der *LifeSciences* stärker regional aufgestellt hat. Bemerkenswert ist, dass sich sowohl das Ruhrgebiet als auch die Region Aachen später – auch über den Fokus der Landespolitik – stärker in Richtung der allgemeinen Gesundheitswirtschaft orientiert haben (das Ruhrgebiet im Gegensatz zur Region Aachen auch organisatorisch) und dann im späteren Bundeswettbewerb „Gesundheitsregionen der Zukunft“ schließlich auch beide in die Runde der 20 Regionen aufgenommen wurden, deren Konzeptentwicklung gefördert wurde. (vgl. Kap. 5.2) Auch dies ist ein

---

<sup>156</sup> An diesem Beispiel zeigt sich, dass der starke Fokus dieser Arbeit auf den Organisationen an sich legitim ist, wenn Clusterpolitik untersucht wird. Die entscheidenden Ströme für die Herausbildung der Initiativen bewegen sich komplett innerhalb des politisch-administrativen Systems. Die Wünsche und Wahrnehmung der Unternehmen und sonstigen Mitglieder der Initiative sind zunächst nebensächlich, denn der Aspekt der Regionalisierung hat zunächst Priorität.

Beispiel dafür, dass sich in der Clusterpolitik auch nachfolgende Fördermittel auf die bereits begünstigten Regionen konzentrieren. Die Fördermittel-Polarisierung bezieht sich aber nicht nur auf eine administrative Ebene, sondern die neugeschaffenen strukturellen Grundlagen dienen auch dazu, dass Fördermittel aus anderen Ebenen, wie z.B. des Landes, erfolgreicher eingeworben werden können.

Die Gesundheitsregion Aachen wird nicht von einem speziell hierfür gegründeten Verein vertreten, sondern von der AGIT GmbH als regionaler Wirtschaftsförderungsagentur. Eine organisatorische Umgestaltung mit der Ernennung zur Gesundheitsregion hat nicht stattgefunden, zumal das Themenfeld der Gesundheitswirtschaft auch nur einen Teil des umfassenden Aufgabenspektrums der Gesellschaft ausmacht. Mit neuen Konzepten zur regionalen Wirtschaftsförderung und neuen Förderprogrammen der Landespolitik änderte sich jedoch in der Vergangenheit kontinuierlich der Aufgabenbereich der Gesellschaft. Der während des Interviews benutzte Begriff „Anspruchsfeld“ macht deutlich, dass die Landesebene bei regionalen und kommunalen Politikakteuren Erwartungshaltungen weckt, Fördermittel für die jeweilige Region zu akquirieren. Denn schließlich muss sich der Betrieb einer Gesellschaft wie der AGIT für die Gesellschafter auch rechnen.

Im Münsterland und in der Region Köln/Bonn verlief die Schaffung der organisatorischen Strukturen im Kontext der Bildung der Gesundheitsregion sehr gradlinig und es wurden speziell für die gesamte Gesundheitsregion Vereine gegründet. Die Vorgängerstrukturen in Köln und Bonn setzen ihre Arbeit weiter fort und kooperieren mit dem neugeschaffenen Verein. Aber auch in der Teilregion Bonn war der Ressourcenstrom zunächst prägend für den Regionalzuschnitt, denn bevor man sich im Bereich der Gesundheitswirtschaft im gesamtreionalen Kontext Köln/Bonn engagierte, führten die Ausgleichsmittel des Bundes nach Umzug der Bundesregierung nach Berlin zur Bildung der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. Auf dieser Ebene positionierte man sich schließlich auch im Bereich der Gesundheitswirtschaft als zusammenhängende Region mit gemeinsamen Stärken.

#### *Ernennung zur „offiziellen“ Gesundheitsregion*

Sowohl das Ruhrgebiet, das Münsterland, die Region Köln/Bonn sowie die Region Aachen sind seitens des Gesundheitsministeriums aufgefordert worden, eine Gesundheitsregion für die Landesclusterarbeit aufzustellen. Die Region OWL ist insofern auch mit in dieser Reihe zu sehen, als dass die Geschäftsführerin des ZIG OWL vom Ministerium aufgefordert wurde, das Clustermanagement für das Land im Rahmen einer Projektförderung zu übernehmen. Da sie maßgeblich die regionalisierte Betrachtung des Landesclusters forcierte und umsetzte, war die Region OWL auch als Landescluster offiziell gesetzt. Die Etablierung des Landesclustermanagements beim ZIG ist insofern gut nachvollziehbar, als dass das Thema auf der Umsetzungsebene als erstes vom ZIG gesetzt wurde und in diesem Kontext auch schon in der Vergangenheit eine enge Zusammenarbeit mit der Landesregierung bestand. Auf diese Weise fand auch ein Ressourcenaustausch zwischen dem Land und dem Clustermanagement statt: Im Rahmen der Projektförderung übernahm die Clustermanagerin bis

Ende 2010 Aufgaben für das Land, die teilweise aus Eigenmitteln des ZIG finanziert wurden. Als Gegenleistung erhielt das Clustermanagement eine herausgehobene Position im Gefüge der Gesundheitsregionen, auch wenn dies nicht mit direkten finanziellen Vorteilen einher ging.

Eine Ausnahme bildet die Region Südwestfalen, da sie nicht vom Land aufgefordert wurde, eine offizielle Gesundheitsregion zu stellen. Zwar existierte mit der Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft bereits eine organisierte Struktur, diese war aber nicht einer größeren Region, wie dem späteren Südwestfalen, zuzuordnen. Die Lage zwischen dem Ruhrgebiet und dem Südwestfälischen und somit die fehlende regionale Zuordnung könnten Ursache sein, dass das Ministerium die Brancheninitiative nicht angesprochen hatte. Erst die regionale Neuausrichtung im Rahmen der REGIONALE-Bewerbung führte zur Gründung einer Region Südwestfalen und somit zu einem Ansprechpartner für das Land im Hinblick auf die Anerkennung als Gesundheitsregion. Schließlich ist diese Region auch in den Kreis der Gesundheitsregionen des Landes aufgenommen worden. Für die Wahl seitens des Landes waren im Ergebnis also nicht etwa dezidierte Analysen entscheidend, die auf empirische Clusterstrukturen hinwiesen, sondern die Aktivitäten von regionalen Organisationen: Vorhandene Strukturen wurden somit immer weiter verfestigt, da mit der Entscheidung auch eine Anschubfinanzierung einherging und somit weitergehende Handlungsfähigkeit ermöglichte.

Insgesamt stärkte die Entscheidung des Landes für eine regionalisierte Betrachtung der Gesundheitswirtschaft die regionale Ebene, aber auch das Themenfeld in der Landespolitik: Die Regionen sind Garanten, dass die Arbeit vor Ort auch nah an der Zielgruppe etabliert und in Zukunft weitergeführt wird. Somit ist die Entscheidung des Landes bzw. des Clustermanagements aus regionaler Sicht sehr zielführend, trägt sie doch auch deutlich die Handschrift der früheren Clustermanagerin mit dem Hintergrund einer regional agierenden Wirtschaftsförderungseinrichtung.

#### *Policy Entrepreneurs*

In dieser Arbeit werden die zentralen Entscheider als *Policy Entrepreneurs* interpretiert, obgleich sie hier etwas anders verstanden werden, als im ursprünglichen *Multiple-Streams*-Ansatz. Dort kommt ihnen die Rolle zu, bereits in der „*Garbage Can*“ existente, freie Ströme zu koppeln und damit ein Thema in der Politik zu setzen. In der Etablierung der Clusterinitiativen im Bereich der Gesundheitswirtschaft waren ab 2000 die meisten Ströme aber bereits gekoppelt und das Thema fest als Trendthema auf den verschiedenen Ebenen verankert. Die Aufgabe der regionalen Schlüsselakteure lag in diesem Kontext vor allem darin, die eigenen strukturellen Ressourcen so auszurichten, dass sie mit den Strömen der Landesclusterpolitik kompatibel wurden und damit weitere Ressourcen für die eigene Region „angezapft“ werden konnten. Es wurden somit Ströme über die Maßstabsebenen hinweg gekoppelt, um weitere finanzielle Ressourcen auf der eigenen Ebene zu etablieren und die eigenen strukturellen Ressourcen aufrecht zu erhalten oder auszubauen. Dies war und ist auch weiterhin für die Landesebene von Vorteil, denn die eigenen Ziele und Maßnahmen, die das Landesclustermanagement vorsieht, werden somit in die Regionen transportiert.

Nach diesem Verständnis agierte in der Region Südwestfalen die gesamte regionale Ebene als eine auf dem Konsens der einzelnen Gebietskörperschaften basierende Institution als *Policy Entrepreneur*: So wurde über den geschaffenen Verbund das Land aufgefordert, die sich neu aufstellende Region als Gesundheitsregion anzuerkennen. Hierzu wurden die entsprechenden Strukturen geschaffen und das Angebot an den Anforderungen des Landes ausgerichtet.

Im Fall der Region OWL trat das Land auf die Region zu, das Landesclustermanagement zu übernehmen. In gewisser Weise fand auf der Landesebene also eine Entscheidung zur Angleichung der Landesstrukturen an die Erfahrungen der Region OWL statt.

In Köln/Bonn und im Münsterland war ebenfalls das Land entscheidender *Policy Entrepreneur*, der die Regionen zur Mitarbeit als Gesundheitsregion aufforderte. Erst im Anschluss wurden in den beiden Regionen entsprechende Strukturen geschaffen. Ähnlich verlief es in der Region Aachen. Allerdings wurden hier keine grundsätzlichen Strukturen neu aufgebaut oder ausgerichtet. Aber auch auf Seiten der Region Aachen waren Mitarbeiter der AGIT als strategische *Policy Entrepreneurs* aktiv, indem sie die vorhandenen Netzwerke und Projekte im Lichte der Gesundheitswirtschaft neu interpretierten und kommunizierten und somit auf diese Weise die Kompatibilität mit der Landesclusterpolitik herstellten. Im Ruhrgebiet trat ein *Policy Entrepreneur* gleich zwei Mal in Erscheinung, um das eigene regionale Angebot aufgrund potentieller finanzieller Ressourcen des Landes an der Landespolitik neu auszurichten.

## Dimensionen der Regionalisierung

Tabelle 6: Dimensionen der Regionalisierung "offizieller" Gesundheitsregionen in NRW (Quelle: eigene Darstellung)

<i>Region</i>	<b>OWL</b>	<b>Ruhrgebiet</b>	<b>Münsterland</b>	<b>Köln/Bonn</b>	<b>Aachen</b>	<b>Südwestfalen</b>
<b>Dimension</b>						
<b>Richtung der Regionalisierung</b>	Lokaler Ansatz; schnell auf Region ausgedehnt	Teilregionaler Ursprung über 2 Initiativen; Zusammenführung politisch motiviert zur ruhrgebietsweiten Betrachtung	Regional mit starkem faktischen Fokus auf dem Zentrum	Lokale regionale Ansätze; Bildung eines regionalen Vereins nach Aufforderung zur Bildung der Gesundheitsregion durch das Land; Fortbestehen der lokalen Initiativen	Regional mit starkem faktischen Fokus auf dem Zentrum; grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Regionaler Ursprung in anderem Zuschnitt; Neuausrichtung in neuem regionalen Kontext
<b>Ursprung der gesamtregionalen Betrachtung</b>	Politisch initiiert durch Wirtschaftsförderung Bielefeld	Zusammenführung der teilregionalen Einzelinitiativen politisch/strategisch motiviert; Entstehung Life TechnologiesRuhr e.V.	Politisch initiiert über Wirtschaftsförderung Münster	Regionaler Verbund nach Aufforderung des Ministeriums, Gesundheitsregion zu bilden	Regionaler Verbund nach Aufforderung des Ministeriums, Gesundheitsregion zu bilden	Politisch initiiert im Kontext der Bewerbung zur REGIONALE 2013
<b>Motiv für Regionalisierung</b>	Notwendige Partner in der Region	Aussicht auf finanzielle Unterstützung durch regionale Wirtschaftsförderung und auf Ziel-2-Mittel erfordern regionalen Konsens	Regionaler Ansatz von Beginn an gegeben	Teilregionale Struktur in Bonn aufgrund der Förderung durch Ausgleichsmittel des Bundes nach Regierungsumzug; lange Zusammenarbeit im Verein Region KölnBonn e.V.	Regionaler Ansatz von Beginn an gegeben	REGIONALE als Katalysator der neuen Regionsformierung; Umorientierung des EN-Kreis ins Ruhrgebiet

Die Dimensionen der Regionalisierung hängen eng mit der Institutionalisierung zusammen. In der Region OWL wurde die Thematik der Gesundheitswirtschaft zunächst nur seitens der Wirtschaftsförderung Bielefeld betrachtet, dann aber der zunächst lokale Ansatz aufgrund der regionalen Bezüge sehr bald aufgegeben wurde. Ähnlich verhielt es sich mit der Region Münsterland. Auch hier war die Wirtschaftsförderung Münster die treibende Kraft, die jedoch von Beginn an die gesamte Region mitbetrachtete. Dennoch bleibt die Initiative hinsichtlich ihrer Mitgliedsunternehmen faktisch doch sehr stark auf das Zentrum Münster beschränkt.

Sowohl die Region Köln/Bonn als auch die Region Aachen formierten sich erst als Gesundheitsregion nachdem sie seitens des Landes NRW angesprochen wurden. Dennoch unterscheiden sich beide Regionen dahingehend, dass in der Region Aachen Einzelthemen der Gesundheitswirtschaft bereits vor der Ernennung gesamtregional betrachtet worden sind, da die Region eine lange Tradition der Zusammenarbeit aufweist. In der Gesundheitswirtschaft als Gesamtthema hat das Zentrum der Region jedoch ein deutliches Übergewicht. In der Region Köln/Bonn hingegen sind teilregionale Einzelinitiativen, wobei das Bonner Beispiel auf Fördermittel des Bundes nach dem Regierungsumzug zurückzuführen sind, unter das Dach der Gesamtregion geführt worden und einzeln auch fortbestehen.

Im Ruhrgebiet ist der gesamträumliche Zuschnitt der Gesundheitsregion rein strategisch motiviert, da nur auf diesem Wege die Aussicht auf weitere Fördermittel des Landes aufrechterhalten werden konnte. Somit wurden Initiativen mit klar teilregionalen Einzugsgebieten und Zielgruppen zusammengeführt.

Die Region Südwestfalen hingegen ist erst im Zuge der politisch initiierten Bewerbung zur REGIONALE 2013 in diesem Zuschnitt in Erscheinung getreten. Für die spätere Gesundheitsregion Südwestfalen wirkten dieser politische Aufbruch und die Umorientierung des Ennepe-Ruhr-Kreises hin zum Ruhrgebiet als ein Katalysator, der zu einer regionalen Umorientierung der Ursprungsinitiative und somit zu einer Neuausrichtung in einem neuen regionalen Kontext führte.

#### *Clusterspezifische Dimensionen*

Die Aussagen zu den clusterspezifischen Dimensionen beruhen ebenfalls auf den Experteninterviews, die mit den Vertretern der sechs Gesundheitsregionen geführt worden sind. Diese rein deskriptiven Aussagen werden jedoch aus Gründen der Lesbarkeit nicht separat für die einzelnen Regionen in dieser Arbeit dargestellt. Hierzu wird auf die jeweiligen Abschnitte im Anhang verwiesen, die die Einordnung der Gesundheitswirtschaft in die regionale Clusterförderung sowie das jeweilige Clusterverständnis beleuchten.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Abschnitte 2.1.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1, 2.3.2, 2.4.1, 2.5.1, 2.5.2, 2.6.1 und 2.6.2 im Anhang.

## 6.4.5 Analyse und Vergleich der Initiativen

Tabelle 7: Clusterspezifische Dimensionen "offizieller" Gesundheitsregionen in NRW (Quelle: eigene Darstellung)

<i>Region</i>	<b>OWL</b>	<b>Ruhrgebiet</b>	<b>Münsterland</b>	<b>Köln/Bonn</b>	<b>Aachen</b>	<b>Südwestfalen</b>
<b>Dimension</b>						
<b>Zentrenstruktur</b>	oligozentrisch (Bielefeld, Paderborn, evtl. Gütersloh)	polyzentrisch	monozentrisch	bizentrisch	monozentrisch	Ohne klares Zentrum
<b>Intraregionale Konkurrenzsituation</b>	gering	groß	gering	groß	gering	gering
<b>Clusterverständnis</b>	Spezifische Clusterdefinition spielt untergeordnete Rolle; Netzwerken und Kooperation als zentrale Elemente der Arbeit	Porter'sches Verständnis als formulierte Grundlage, stark theoretisch informiert; Cluster in Praxis als relativer Begriff zum Idealfall nach Porter zu sehen	Cluster beinhaltet eine verbindliche Zusammenarbeit innerhalb von Wertschöpfungsketten und umfasst politisches Tun; Netzwerke eher unverbindlich	Bonn: lebendiger Begriff des Clusters, der abhängig ist vom Fokus der Betrachtung; konkrete untersuchungsleitende Fragestellung bestimmt Ausmaß und Umfang eines Clusters hinsichtlich der Wertschöpfungsbereiche	Porter'sches Verständnis als formulierte Grundlage, pragmatisch abgewandelt, Fokus auf Forschung und Entwicklung	Unterschiedliches Verständnis der beiden befragten Mitarbeiterinnen: Cluster umfassen alle relevanten Wertschöpfungsbereiche der Thematik des Clusters vs. Cluster als regionale Verbünde mehrerer Branchen in einer Wertschöpfungskette; pragmatische Handhabung im Tagesgeschäft
<b>Clusterreferenz der Initiative</b>	Zunächst Betrachtung als Branche, später unter Clusterkonzept eingeordnet	Betrachtung teilregionaler Clusterungen; Nutzung des Potentials durch Verknüpfung dieser teilregionalen Schwerpunkte	Ergebnis aus politischem Profilierungsprozess als Wissenschaftsstadt und parallel durchgeführter ergebnisoffener, regionaler Clusteranalyse	Zusammenführung der Akteure	Wertschöpfungsketten entlang der Hochschulen aufbauen, Ziel: Ergänzung mit überregionalen Akteuren	Gesundheitswirtschaft Teil einer regionalen Clusterstrategie mit regionaler Arbeitsteilung
<b>Clusteranalyse vorgenommen?</b>	Nein; solitäre Potentialanalysen der Gesundheitswirtschaft als Branche	Nein; keine globale, ergebnisoffene Clusteranalyse in der Region	Ja, PROGNO AG	Nein	Ja, diverse Untersuchungen	Ja, PROGNO AG
<b>Verständnis Gesundheitswirtschaft</b>	Selbst erarbeitet mit Institut Arbeit und Technik (IAT)	Gesundheitswirtschaft als Ganzes nur als statistische Aggregation verstanden; teilregionale Clusterpotentiale sollen zu einem Cluster ausgebaut werden	IAT-Modell: Schwerpunkt Kliniken und Versicherungen	IAT-Modell: Breites Verständnis mit eigenen Schwerpunkten in Bonn	IAT-Modell: Initiativen mit Schwerpunkt Medizintechnik und <i>BioTech/LifeSciences</i> über Gesundheitswirtschaft verknüpft; Erschließung neuer Projekte	IAT-Modell, Schwerpunkt im industriellen Bereich, aber Initiative bewusst auch für andere Bereiche offen gehalten
<b>Einfluss auf Inhalte der Arbeit in der Initiative</b>	Fördermittel inhalts- und zweckgebunden für einzelne Projekte akquiriert; Gewinnung neuer Mitglieder meist über geförderte Projekte oder spezifische Dienstleistungen des ZIG	Vereinsexterne Gegebenheiten prägend: Struktur und Arbeit der Vorgängervereine mehrfach umgestaltet aufgrund strategischer Überlegungen hinsichtlich Förderung und Inhalt	Vereinsinterne Gegebenheiten prägend: Interessen der Mitglieder des Vereins prägen Themen, Ansprache der weiteren Zielgruppe, Verständnis der Gesundheitswirtschaft und räumlichen Fokus	Vorstandsbeschluss zum weiten Verständnis des Bezugsraums der Initiative	Ziel-2-Wettbewerbe sollen auf Hochschule konzentrierten Wertschöpfungsbereich durch Kooperation mit Regionsexternen erweitern	Anderer räumlicher Bezug nach Gründung der Region Südwestfalen

##### *Zentrenstruktur und intraregionale Konkurrenzsituation*

Die räumliche Struktur der jeweiligen Gesundheitsregionen hat einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf deren Arbeitsalltag: Gerade in den polyzentrischen Regionen ist die Arbeit der Gesundheitsregionen weniger einheitlich aufgestellt als in den monozentrischen, was sehr deutlich an den Aktivitäten in Köln und Bonn zu sehen ist, die ihre ursprünglichen Initiativen neben dem Verein HealthRegion Cologne-Bonn auch einzeln weiterführen. In den poly- bzw. bizenrischen Regionen spielt die Konkurrenz der Standorte auch innerhalb der Regionen eine wichtige Rolle. Aber auch in der Zusammenarbeit auf Ebene des Landesclusters steht die Clusterarbeit in einem Spannungsverhältnis aus Konkurrenz und Kooperation. Im monozentrischen Münsterland besteht das Problem, die weiteren Landkreise adäquat in die Arbeit der regional ausgerichteten Initiative mit einzubinden. Die Projektarbeit war in der Frühzeit des Vereins stark auf Münster konzentriert. Da die Region über den parallel abgelaufenen Regionalisierungsprozess im Vorfeld definiert wurde, muss sich die Arbeit des Vereins an diesen Grenzen orientieren, auch wenn wenige Akteure außerhalb der Stadtgrenzen Münsters dem Verein Gesundheitswirtschaft Münsterland e.V. beitreten. Diese Clusterinitiative sucht sich somit im vordefinierten Raum ihre Mitglieder, damit nicht nur der Name des Vereins den regionalen Ansatz widerspiegelt.

Die Variationen in der Zentralität der unterschiedlichen Regionen ist somit ein wichtiges Element, das zur Ausdifferenzierung der Clusterinitiativlandschaft beiträgt. Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen ergeben sich unterschiedliche Zwänge bzw. Pfadabhängigkeiten und Pfadformungen.

##### *Clusterverständnis allgemein/Clusterreferenz*

Für das konkrete Clusterverständnis ist mehr die persönliche Interpretation des Konzeptes durch den Vertreter der Initiative entscheidend als die jeweilige Institution. Daraus ergibt sich, dass sich das Clusterverständnis stark individuell unterscheidet. Zudem muss zwischen dem formulierten Clusterverständnis und dem, was in der alltäglichen Praxis davon tatsächlich übrig bleibt, unterschieden werden: Es wird zwar oft auf die Porter'sche Theorie verwiesen, aber für die Arbeit schließlich ein stark vereinfachtes, pragmatisches Verständnis eingenommen, das sich auf die Elemente Wertschöpfungsketten, Kooperation, Innovation, Forschung etc. beschränkt. Im Fall des Mitarbeiters der Wirtschaftsförderung Bonn wird ein sehr kreatives – stark von der zu bearbeitenden aktuellen Fragestellung abhängiges – Clusterverständnis verfolgt, wonach ein Cluster nur abhängig vom derzeit beobachteten Wertschöpfungsfokus verstanden werden kann. Aufgrund des vorherrschenden Pragmatismus in der Auslegung des Clusterkonzeptes spielen auch widersprüchliche Clusterdefinitionen innerhalb einer Initiative, wie z.B. im Fall der Region Südwestfalen, für die konkrete praktische Arbeit eine sehr geringe Rolle: So versteht eine Seite Cluster als Gebilde, die die gesamte Wertschöpfungskette abbilden, woraus sich dann ergibt, dass der Cluster Gesundheitswirtschaft weit über die gewählte Region hinaus reicht. Somit wäre die Gesundheitswirtschaft in

Südwestfalen kein Cluster, eher aber auf Bezugsebene des Landes. Auf der anderen Seite werden Cluster als regionale Verbünde gesehen, die mehrere Branchen in einer Wertschöpfungskette umfassen. Bei letzterem Verständnis liegt der Fokus also nicht auf der kompletten Wertschöpfungskette, sondern auf der Verknüpfung branchenübergreifender Unternehmen in einer Region.

Ein stark wissenschaftlich informiertes Clusterverständnis führt in der Praxis auch zu einem gewissen Spannungsverhältnis zwischen zu großem und zu kleinem räumlichen Zuschnitt der Initiative: So sieht der Geschäftsführer von MedEcon Ruhr kleinräumige Ballungen im Osten und im Westen des Ruhrgebietes als potentielle Cluster an, der regionale Bezugsraum, nämlich das gesamte Ruhrgebiet, wird aber als gesetzt angesehen. Diese Diskrepanz wird dadurch aufgelöst, dass, quasi als Kompromiss, eine Vernetzung der kleineren Clusteransätze innerhalb des großen Bezugsraums vorgenommen werden sollen. In diesem Verständnis kommt das regionale Clusterpotential schließlich als wichtiger Treiber zum Tragen, indem Synergien insbesondere auch über die Verknüpfung vorhandener teilregionaler Protocluster vorgenommen werden.

Auch in der Region Aachen nimmt die besondere regionalwirtschaftliche Struktur Einfluss auf die Ausrichtung des Clusterverständnisses: Aufgrund der spezifischen Situation als monozentrische Region mit einer herausragenden Hochschule und einer eher kleiner geprägten Unternehmensstruktur verfolgt die AGIT für die Region Aachen ein stark forschungs- und innovationsgeleitetes Clusterverständnis: Im Zentrum des Betrachtungssystems stehen die RWTH Aachen und andere Hochschulen. Die fehlenden Partner im Wertschöpfungssystem müssen daher zum großen Teil außerhalb der eigenen Region gesucht werden. Sind keine dominanten Hochschulen vorhanden, wie z.B. im Südwestfälischen, stehen die Unternehmen stärker im Zentrum.

Bei der Verwendung des Clusterbegriffs spielt durchaus eine wichtige Rolle, dass der Begriff nun auf Landesebene etabliert wurde. Mit der Zeit erhalten bestehende Initiativen einen neuen Namen, auch wenn sich deren Ausrichtung und Inhalt nicht verändert hat: Die Maßnahmen müssen kommunikativ anschlussfähig sein und bleiben, daher braucht man gemeinsame Begriffe, die sich mit der Zeit wandeln, auch wenn die eigentlichen Maßnahmen unverändert bleiben. So betonte man in Aachen, dass man in der Vergangenheit von Brancheninitiativen und Kompetenzfeldern gesprochen habe und nun heute selbstverständlich den Clusterbegriff benutze. Gemeinsame Begriffe sind für die Förderung der Maßnahmen über die Landespolitik sehr nützlich. Einerseits werden dadurch also vorhandene Initiativen über die Begrifflichkeiten an die Rahmenbedingungen der Fördermittelgeber angepasst, während auf der anderen Seite (so auch im Ruhrgebiet) die Aussicht auf Fördermittel zudem einen Einfluss auf die vorhandenen Strukturen bewirken kann.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Clusterverständnis in der konkreten Arbeit einerseits auf die oben genannten Aspekte Zusammenarbeit und Förderung von Vernetzungen in bestimmten Wertschöpfungsketten reduziert wird und hierbei die Arbeit den vorhandenen regionalwirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst wird. Über die generelle Flexibilität der Handhabung des Clusterbegriffes wird schließlich die Anschlussfähigkeit an die Maßnahmen sowohl der anderen

Maßstabsebenen als auch im Bereich der horizontalen Kooperation gewährleistet. Das „*fuzzy concept*“ der Cluster befördert somit den gegenseitigen Austausch der verschiedenen Ströme zwischen den Akteuren im Mehrebenensystem. Dabei ist aber offensichtlich, dass sich die Ressourcenempfänger in ihrem Verständnis an den Ressourcengeber anpassen.

#### *Clusteranalysen*

Lediglich in der Hälfte der Gesundheitsregionen, nämlich im Münsterland, in der Region Aachen und in der Region Südwestfalen wurden großangelegte ergebnisoffene Clusteranalysen vorgenommen, aus denen unter anderem die Gesundheitswirtschaft oder Teilbereiche (wie z.B. Biotechnologie und *LifeSciences*) als regionale Stärken identifiziert worden sind.<sup>158</sup> Bei diesen drei Vertretern handelt es sich um Regionen mit keinem deutlichen Zentrum (Südwestfalen) oder mit einem dominierenden Zentrum (Münsterland und Region Aachen). Im Ruhrgebiet und in der Region Köln/Bonn existieren sehr starke Einzelplayer, die evtl. in der Vergangenheit auch schon eigene Clusterbetrachtungen vorgenommen haben, wie z.B. Dortmund im Kontext des *dortmund-project*. Im Fall der Region OWL wird eher der frühe Zeitpunkt eine Rolle gespielt haben, zu dem man begann, die Gesundheitswirtschaft in den Blick zu nehmen: So beschäftigte sich OWL bereits mit dem Thema Gesundheitswirtschaft als Branche, als sich die Clusterförderung noch nicht in der Breite der Politik und der Wirtschaftsförderungspraxis etabliert hatte. Daher wurde im Nachhinein die Clusterperspektive auf die vorhandene Branchenbetrachtung übertragen und schließlich auch auf den Maschinenbau und die weiteren als wichtig angesehenen Branchen in der Region erweitert, als sich das Thema der Kompetenzfeldförderung langsam durchsetzte.

#### *Verständnis von Gesundheitswirtschaft*

In allen Regionen spielt das Zwiebel-Modell des Instituts Arbeit und Technik, das im Rahmen der Untersuchung der Gesundheitswirtschaft in OWL gemeinsam mit den Akteuren im Ostwestfälischen entwickelt wurde, die zentrale Rolle für das Verständnis der Gesundheitswirtschaft und dessen Kommunikation. Insgesamt dient das Zwiebelmodell in fast allen Regionen als ein gemeinsames und zentrales Kommunikationselement, das Zusammenhänge visualisiert und zur Zusammenarbeit ermutigt. Alle Regionen nutzen das gemeinsame Modell, vertreten in ihrer konkreten Clusterarbeit aber jeweils unterschiedliche Schwerpunkte. Dennoch fungiert das Modell als verbindendes Element der Arbeit. Lediglich im Ruhrgebiet betonte der Geschäftsführer des Vereins MedEcon Ruhr, dass es sich im Falle der Gesundheitswirtschaft eigentlich nur um eine statistische Aggregation handele. Aber auch über das Modell hinaus fungiert das IAT als zentraler Player. Neben der Definition des Feldes und Entwicklung des Modells wurden seitens des Instituts gemeinsam mit den

---

<sup>158</sup> Wie der Fall der Region Aachen zeigt, ist die Wahl der Indikatoren für die Analyse relevant für die Clusterkonstruktion: In Aachen wurde nicht – wie in den meisten anderen Analysen – die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für die Bestimmung der regionalen Stärken herangezogen, weil hierdurch die Kompetenzen im Bereich der starken Hochschullandschaft nicht ausreichend zur Geltung kommen konnte. Daher wurde gezielt auf andere Indikatoren zurückgegriffen (Interview 7).

Regionen Potentialanalysen und Entwicklungskonzepte, die das Landesclustermanagement von jeder Gesundheitsregion erwartet, erarbeitet. Durch diese enge Zusammenarbeit konnte auch das in vielen Fällen zunächst lediglich implizit vorhandene Wissen über die genauen Stärken objektiviert werden.

Das Modell und auch das IAT als Institution bilden neben dem gemeinsamen Bezug auf ein – wenn auch variabel verstandenes – Clusterkonzept einen gemeinsamen Anker, der den Austausch von Strömen zwischen den verschiedenen Akteuren erleichtert. Dabei spielen auch die verschiedenen regionalwirtschaftlichen Situationen eine zwar differenzierende aber dennoch untergeordnete Rolle, denn grundsätzlich teilt man ein gemeinsames Verständnis der Gesundheitswirtschaft und kann sich innerhalb dieses Konzeptes seinen eigenen Schwerpunkt suchen.

#### *Inhaltliche Ausrichtung der Gesundheitsregionen und Einflüsse hierauf*

Die konkreten Instrumente der Förderung der Gesundheitswirtschaft ähneln sich einerseits sehr stark, was die allgemeine Ausrichtung auf Kooperations- und Netzwerkförderung, Öffentlichkeitsarbeit und Betreuung bei der Einwerbung von Fördermitteln angeht. Auf der anderen Seite wird stark projektorientiert gearbeitet und dabei werden die spezifischen regionalen Strukturen und Schwerpunkte in den Mittelpunkt gerückt.

Instrumente und Maßnahmen umfassen insbesondere:

- Fach-Veranstaltungen (Vorträge),
- Netzwerkveranstaltungen,
- *Workshops* und Arbeitsgruppen,
- Beratungs- und sonstige Dienstleistungen,
- Lobby-Arbeit,
- Marketingmaßnahmen/Dachmarke,
- Anstoßen und Unterstützen von Kooperationsprojekten zu bestimmten Themen,
- clusterübergreifende Kooperationsprojekte,
- Unterstützung des Wissenstransfers von der Hochschule in die Wirtschaft,
- interne Vereinsarbeit.

Insgesamt bildet das breite Feld der Gesundheitswirtschaft einen weiten thematischen Rahmen, den die einzelnen Gesundheitsregionen anhand ihrer individuellen Schwerpunkte ausfüllen können. Dieses Vorgehen wird über die Bearbeitung der Themenpatenschaften, die alle sechs Gesundheitsregio-

nen übernehmen müssen, befördert. So setzt beispielsweise Aachen andere Schwerpunkte, da die Maßnahmen aufgrund der individuellen Struktur der Region sehr stark forschungsorientiert auf die RWTH Aachen ausgerichtet sind.

Da in allen Gesundheitsregionen die Fördermittelakquise ein zentrales Ziel darstellt, ergibt sich die paradoxe Situation, dass die Einwerbung öffentlicher Fördermittel zum Ziel öffentlicher Förderung wird. Der *Policy-Stream* i.e.S. wird somit zu einem potentiellen Ressourcenstrom umgewandelt, der wiederum als tatsächliche Ressource für die Etablierung bzw. den Erhalt der Initiative wirkmächtig wird. Seitens der Akteure der Region Südwestfalen wurde die fehlende Berücksichtigung des Landes bei der Einführung der Gesundheitsregionen auch als eine Benachteiligung aufgefasst: Zwar können sich im Rahmen der Fördermittelwettbewerbe auch Akteure aus Nichtgesundheitsregionen bewerben, es existierte jedoch die Sorge, hierbei weniger Unterstützung zu erhalten bzw. bei der Vergabe benachteiligt zu werden. Ausschlaggebend waren auch hier zunächst nicht direkt die tatsächlichen (wenn auch relativ geringen) Mittel, die mit der Anerkennung als Gesundheitsregion einhergehen, sondern die Aussicht auf (weitere) Mittel.

In der konkreten Arbeit der Vereine, die in den überwiegenden Fällen die jeweiligen Gesundheitsregionen tragen, steht im Tagesgeschäft zunächst einmal die Dienstleistung für die eigenen Mitglieder im Vordergrund. Damit wird der konkrete Nutzen jeder Maßnahme zum Maßstab für die Aufgabenerfüllung der Vereine. Somit darf auch die unternehmerische Rationalität nicht ganz vergessen werden, wenn Initiativen maßgeblich von Mitgliedsunternehmen getragen werden und sich durch diese selbst finanzieren (sollen), auch wenn in dieser Arbeit besonders die Logiken innerhalb des politisch-administrativen Systems im Vordergrund stehen. In diesem Fall läuft eine Initiative aber auch Gefahr, dass sie zwangsläufig den Blick auf das Wertschöpfungssystem als Ganzes aus den Augen verliert, wenn nicht auch die gesamte Breite der Wertschöpfungsbeziehungen im Verein abgedeckt wird. Dies ist beispielsweise im Münsterland der Fall. Dort dominieren neben Kliniken und Klinikverbänden oder -trägersgesellschaften sehr stark institutionelle Akteure aus Kammern, Verbänden und Versicherungen, also der Kernbereich des „Zwiebelmodells“ samt der Verwaltungsfunktion. In allen Fällen gilt aber, dass bei begrenzten Ressourcen die jeweils gesteckten Ziele auch erreicht werden müssen. Daher wird in der praktischen Vereinsarbeit vom konkreten Projekt her ausgegangen und weniger von übergeordneten Zielen. Obwohl diese meist als Vereinszweck o.Ä. in den Satzungen formuliert sind, müssen sie oft zurückstecken, bzw. es werden nicht vom Ziel aus die Maßnahmen bzw. Projekte ausgestaltet und die notwendigen Akteure hierzu gesucht.

Somit gilt der *Multiple-Streams*-Ansatz „im Kleinen“ auch für die konkrete Projektarbeit innerhalb der Initiativen: Es handelt sich um unabhängige Ströme, die parallel zueinander wirken. Das Ergebnis ist zu Beginn offen. Ähnliches gilt für die vom Verein anzusprechende Breite der gewählten Zielgruppe innerhalb der umfassenden Gesundheitswirtschaft: So wurde innerhalb der Gesundheitsregion Münsterland im Verein offen diskutiert, welche Bereiche des „Zwiebelmodells“ bei der Unternehmensansprache berücksichtigt werden sollen. Somit findet also auch in der Vereinsarbeit eine

diskursive Abgrenzung des Clusters statt. Im Ergebnis passiert also folgendes: Es wird eine eigene Gesundheitswirtschaft definiert<sup>159</sup>, wobei sich die faktische Definition aus den bereits vorhandenen Mitgliedern ergibt, die die Beiträge zahlen. Hier wurde deutlich, dass dort sowohl Ziele als auch Zielgruppe und Verständnis der Gesundheitswirtschaft ein Ergebnis des vereinsinternen Aushandlungsprozesses waren und somit auch einer *Multiple-Streams*-Logik unterworfen sind. Bei der Suche nach zu bearbeitenden Projekten wurde zudem nach einem weiteren Leitprojekt gesucht, das sich vom Land fördern lassen kann. Dieses Beispiel zeigt erneut, dass die Aussicht auf Fördermittel sehr wirkmächtig ist und wiederum potentielle Ressourcen zum Gegenstand strategischer Ausrichtung der Vereinsarbeit werden.

In der Region Köln/Bonn zeigt die Vorstandsentscheidung zur Auslegung des Gebietsbezugs der Initiative, dass der räumliche Bezug der Initiative nach der Satzung bzw. deren Auslegung durch den Vorstand herbeigeführt wurden. So wurde eine zunächst auf den Raum Köln/Bonn ausgerichtete Initiative auf das gesamte Rheinland ausgedehnt. Vereinsinterne Entscheidungen und Interessen spielen also bei der Abgrenzung bzw. Erweiterung des Bezugsraums von Clusterinitiativen eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Im Ruhrgebiet waren jedoch vereinsexterne Gegebenheiten prägender: Hier wurde, wie oben erläutert, bewusst die Struktur des Vereins geändert, um ihn neu auf die Klinikwirtschaft auszurichten. Die Mitglieder der Vorgänger-Vereine BioIndustry und BioMedTec Ruhr sind zwar weiterhin in die Zusammenarbeit eingebunden, gehen aber organisatorisch nun eigene Wege. In Fall der Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft wurde die Vereinsarbeit an die neuen regionalen Rahmenbedingungen im Südwestfälischen angepasst.

Es ist also nicht klar vorhersehbar, wonach sich die jeweiligen Institutionen ausrichten und in welche Richtung sie sich unter welchen Gegebenheiten entwickeln. Fest steht aber, dass sich auch die inhaltliche Ausgestaltung der Initiativen nur in seltenen Fällen nach einem strategischen Konzept zur Erfüllung übergeordneter Ziele richtet. MedEcon Ruhr bildet hier eine gewisse Ausnahme, da die sich ergebenden Rahmenbedingungen und vorhandenen bzw. in Aussicht gestellten Ressourcen gezielt für die Neuausrichtung der Initiative genutzt wurden.

Die Ziel-2-Mittel, die das Land über die Förderwettbewerbe zur Verfügung stellt, sind für die auf die Hochschule ausgerichtete Region Aachen eine Chance, über den Anreiz der Fördermittel auch andere Wertschöpfungsbereiche über Unternehmen zu erschließen, die nicht in der Region ansässig sind. Die finanziellen Ressourcen sind daher nicht nur als Selbstzweck zu verstehen, sondern auch als möglicher Katalysator, die Wertschöpfungselemente in der eigenen Region zu stärken. Auch der Austausch mit den anderen Gesundheitsregionen des Landes NRW über den Landescluster Gesundheitswirtschaft kommt der Situation der Region Aachen entgegen, da sie stets Partner für die hochschulzentrierte Wertschöpfungskette sucht und in den anderen Regionen finden könnte. Faktisch ergibt sich allerdings das Problem, dass sich aufgrund der kurzen Fristen der Ziel-2-Wettbewerbe die

---

159 Interview 9.

Projektkonsortien meist nur im Rahmen dessen bewegen, was man bereits kennt: Nach Ausrufen der Wettbewerbe besteht kaum Zeit auf die genaue Ausrichtung des Aufrufs zu reagieren und neue Partner zu erschließen. Hinsichtlich der Erschließung weiterer Partner der Wertschöpfungskette ist die Praxis kurzfristiger Wettbewerbs-*Calls* hinderlich; vielmehr zementiert das Programm vorhandene Strukturen, als dass es neue befördert. Es könnte daher wesentlich zielführender sein, die Gelder eher in das operationelle, alltägliche Netzwerkgeschäft zu investieren, als in Einzelprojekte. Das Ziel der Region Aachen, über die Ziel-2-Mittel die regionale Wertschöpfungskette mit externen Unternehmen zu verknüpfen, wird über kurzfristige Ausschreibungen der Fördermittelwettbewerbe somit konterkariert.

Insgesamt spielt in Aachen die Gesundheitswirtschaft als Ganze nur im Sinne einer thematischen Aggregation eine Rolle. Da auch kaum organisatorische Änderungen nach der Ernennung zur Gesundheitsregion vorgenommen wurden, blieb die inhaltliche Arbeit der zentralen Akteure AKM und LifeTecAachen-Jülich unverändert. Zusätzlich wurden zwar neue Themen wie Gastpatienten/Zweiter Gesundheitsmarkt erschlossen, die vorhandenen Strukturen wurden aber unter das neue Dach der Gesundheitswirtschaft subsumiert. Die Inaussichtstellung von Fördermitteln bzw. deren faktisches Vorhandensein führte somit zu einer neuen Verknüpfung der Themen in der Region Aachen. Zwar hatte man das Potential hierzu auch vor der Neuausrichtung der Landeclusterpolitik gesehen, in der Vergangenheit konnte man die Zusammenhänge aber einerseits weniger gut der Zielgruppe vermitteln und es fehlten andererseits schlechthin die finanziellen Mittel. Zusätzlich zu den neuen Ressourcen, die mit der Anerkennung als Gesundheitsregion einhergingen, konnte man nun als „offizielle“ Gesundheitsregion des Landes mögliche Vorteile der Zusammenarbeit im Bereich der breiten Gesundheitswirtschaft nachhaltig kommunizieren. Die Betrachtung der Gesundheitswirtschaft in Gänze verbleibt dabei aber – trotz der Maßnahmen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – auf der deutschen Seite, denn bei Kooperationen über die Grenzen hinweg sind weiterhin die alten Initiativen und etablierten Projekte der Euregio von Bedeutung, in denen die Clusterpolitik im Bereich Gesundheitswirtschaft keine Rolle spielen. Diese Maßnahmen werden auf Seiten der Region Aachen aber unter das Dach der Gesundheitswirtschaft subsumiert. Je nach institutionellem und sonstigem Kontext entscheidet sich also, ob ein und dieselbe Maßnahme als Projekt des Clusters Gesundheitswirtschaft kommuniziert wird, oder eben nicht.

Besonders in der Region Aachen wird auch die Vermischung der Landescluster bzw. deren definitive Willkür deutlich: Die Region übernimmt neben der Aufgabe als Gesundheitsregion im Rahmen des Landesclusters Gesundheitswirtschaft auch das Clustermanagement des NRW-Clusters Medizinforschung mit dem Schwerpunkt Medizintechnik. Die Vereine AKM und LifeTecAachen-Jülich, die im Bereich der Medizinforschung in der Region Aachen tätig sind, bildeten aber auch die institutionelle Grundlage dafür, dass die Region Aachen zur Formierung der Gesundheitsregion des Landesclusters Gesundheitswirtschaft aufgefordert wurde. LifeTec wiederum ist ebenfalls Partner der Initiative BioRiver – *LifeSciences* im Rheinland, die wiederum Teil des Landesclusters Bio.NRW ist. Diese fehlende Eindeutigkeit der Trennung zwischen den Landesclustern

zieht sich auch durch die einzelnen Förderwettbewerbe: So wird z.B. ein medizintechnisches Projekt im Rahmen des HighTech-Wettbewerbs des Landes gefördert.

An diesen Beispielen zeigt sich, dass die Landescluster primär dazu dienen sollen, die Förderpolitik zu strukturieren. Auf Seiten der Zielgruppe führt dies wiederum dazu, dass die Aussicht auf Fördermittel aus einem spezifischen Wettbewerb die Kommunikation in diese bestimmte Richtung lenkt. So ist eine Region oder ein Unternehmen einmal Teil des Clusters Gesundheitswirtschaft und ein anderes Mal Teil des Clusters Medizintechnik oder Biotechnologie. Im Ergebnis existieren scheinbar Stärken in einer Vielzahl von (Landes-)Clustern, obwohl die Beiträge sich nur um relativ wenige Themen drehen. Die definitorische, wie auch die empirische, Nichteindeutigkeit von Clustern führt zu einer fließenden, evtl. nur für den Bewerbungsmoment relevanten, Kommunikation eines neuen Clusters.

Die Fragmentierung der Zuständigkeiten im Bereich der Gesundheitswirtschaft führt allerdings dazu, dass zusammenhängende Themenbereiche in den Förderwettbewerben wieder auseinandergerissen werden und somit das Element der *Cross-Innovations*, das bereits dem Ursprungsgedanken des Gesundheitswirtschaftsansatzes immanent ist, in der Förderpraxis wieder an Bedeutung verliert. An dieser Stelle wird deutlich, dass in der Clusterarbeit des Landes NRW die konkrete Arbeit der Clustermanagements und die Fördermittelvergabe eher unabhängig voneinander zu verstehen sind.

### 6.4.5.3 Vergleich der Politikströme und Zusammenhänge zwischen den Strömen

Im folgenden Schritt werden zur Identifikation von grundsätzlichen Zusammenhängen zwischen den einzelnen Initiativen auf regionaler Ebene Übersichtsmatrizen einzelner Politikströme samt ihren Gerichtetheiten dargestellt und schließlich einer Interpretation zugeführt. Während im Kapitel 6.4.5.2 die strukturellen Dimensionen der Gesundheitsregionen im Zentrum der Abhandlung standen, werden an dieser Stelle die abstrakten Tendenzen der aktiven Ströme in den Vordergrund gestellt.

#### *Problem-Stream*

Tabelle 8: Übersicht Problem-Stream (Quelle: eigene Darstellung)

	intern	extern	externalisierend
<b>Problem-Stream</b> Allgemeine Sorgen innerhalb und außerhalb des Politiksystems			

Die allgemeinen Sorgen innerhalb und außerhalb des Politiksystems werden außerhalb der Ebene der Landesclusterpolitik nicht (mehr?) näher im Kontext der Gesundheitswirtschaft thematisiert, d.h. es werden keine abstrakten Sorgen mit der Einführung der entsprechenden Clusterinitiative in

Beziehung gesetzt. Sicherlich sind diese in allen Regionen vorhanden, das Clusterkonzept wird aber nicht mehr konkret hinterfragt und es wird regional nicht mehr überprüft, ob dieses Konzept als Problemlöser dienen kann.

*Politics-Stream*

Tabelle 9: Übersicht *Politics-Stream* (Quelle: eigene Darstellung)

		intern	extern	externalisierend
<i>Politics-Stream</i> breitenpolitische Dis- kurse	<b>OWL</b>	Arbeitsplätze, Bruttowertschöpfung, volkswirtschaftliche Effekte, Innovationen etc. im Gesundheitssektor über Ansatz der Gesundheitswirtschaft betont worden, nicht nur der Kostenfaktor		Thematik mit IAT erarbeitet und als Pionier regional fokussiert
	<b>Münsterland</b>	Gesundheitspolitische Veränderungen werden erwartet		

Als zentralen breitenpolitischen Diskurs (*Politics-Stream*) im Bereich der Gesundheitswirtschaft ist die Umdeutung des Gesundheitswesens vom Kosten- zum Wirtschaftsfaktor zu sehen, indem nun nicht mehr nur klassische Versorgung in den Blick genommen wird, sondern das gesamte Wertschöpfungssystem inklusive seiner vor- und nachgelagerten Funktionen. Diese Umdeutung fand – in Bielefeld (WEGE) gemeinsam mit dem Institut Arbeit und Technik (IAT) – zunächst konzeptionell, aber direkt begleitet von wirtschaftsförderlichen Maßnahmen, statt. Dieser Pionierleistung und der Verknüpfung mit der Netzwerkarbeit und später mit dem Clusterkonzept ist es zu verdanken, dass die Gesundheitswirtschaft als Kompetenzfeld nahezu flächendeckend im Land und durch die Landespolitik vertreten ist. Dabei spielt aber der zuvor erwähnte breitenpolitische Diskurs keine Rolle mehr<sup>160</sup>.

Vielmehr wird durch das Vorbild (die *Best Practice*) der ersten Gesundheitsregion und die Erfolge – auch in der Fachöffentlichkeit – dieser Diskurs, obwohl bereits allgemein und nicht nur für die spezifische Region ausgelegt, externalisiert. Dies geschieht maßgeblich über die schiere Bedeutung des gewählten Blickfeldes: Wer Gesundheitswirtschaft in ihrer Gesamtheit betrachtet, kommt um sie nicht herum, wenn bei der Auswahl von Clustern (*Process-Stream 2. Ordnung*) nach starken Branchen in den Regionen gefahndet wird. Es findet somit eine Transformation dieses Stroms bzw. die Vereinigung beider Ströme statt: Die Entscheidung, die Gesundheitswirtschaft als Cluster oder Kompetenzfeld zu fördern, birgt gleichzeitig den breitenpolitischen Diskurs der Aufwertung des Gesundheitswesens in sich. An dieser Stelle lässt sich somit auch ein Beispiel dafür anführen, dass nicht nur *Policy-Streams* miteinander interagieren können, also eben nicht unabhängig sind, wie dies vom ursprünglichen *Garbage-Can-Ansatz* angenommen wird, sondern dass auch der *Poli-*

<sup>160</sup> Mit der Ausnahme der Erwähnung im Münsterland, dass grundsätzlich auch gesundheitspolitische Veränderungen erwartet werden, auf die man reagieren wollte.

*tics-Stream* mit anderen Strömen in Beziehung treten kann. Die evolutionäre Komponente des Ansatzes ist also nicht nur auf den Lösungs-Strom mit seinen Untergliederungen beschränkt.

*Policy-Stream im engeren Sinne*

Tabelle 10: Übersicht *Policy-Stream im engeren Sinne* (Quelle: eigene Darstellung)

		intern	extern	externalisierend
<b>Policy-Stream im engeren Sinne</b> (Politikziele)	<b>OWL</b>	Wirtschaftskraft verbessern, Innovationen befördern und den Vernetzungsgrad erhöhen		
	<b>Ruhrgebiet</b>	Zusammenführung komplementärer Kompetenzen über standortübergreifende Kooperation: Verzahnung von kleinräumigen Clusterpotentialen; innerhalb des Gesundheitswesens als Ganzem einzelne Clusterungen vorantreiben; Mehrwert für Vereinsmitglieder erreichen; regionale Zersplitterung der Zuständigkeiten für Themenbereich aufheben		
	<b>Aachen</b>	Klassisch-spezifische Regionalentwicklung; eigene Region und das Land stärken; Verhindern des Brain-Drains aus der Region heraus		
	<b>Südwestfalen</b>	Cluster als Zusammenschlüsse sollen ein breites Spektrum auf Landesebene vertreten; Cluster sollen den Unternehmen Mehrwert bieten: Kontakt zur Landespolitik, Netzwerken, Austausch und Synergieeffekte; Umorientierung von einseitig ausgerichteten Wertschöpfungsketten in der Wirtschaftskrise	Ausrichtung der Landespolitik auf Cluster beeinflusst interne Zielsetzung in Region (Lobby-Arbeit im Bereich der Landespolitik); Gemeinsame Verfolgung von Landeszielen in den Regionen	
	<b>Münsterland</b>	Kapitalbeschaffung, Kapitalbindung, Arbeitsplatzgenerierung		
	<b>Köln/Bonn</b>	Vermarktung nach außen, Transparenz für Unternehmen und Bevölkerung schaffen; Innovationen fördern; Fördermittelakquisition		

Bei den Politikzielen dominieren klar allgemeine Ziele, die mit dem Clusterkonzept fest verbunden sind, wie zum Beispiel Innovationsförderung, Erhöhung des Vernetzungsgrades, Zusammenführung komplementärer Kompetenzen, mittelbar die Stärkung der Regionalentwicklung, Stärkung der unternehmerischen Basis, Unterstützung der Mitglieder, Neuausrichtung einseitiger Wertschöpfungsketten, Schaffung von Synergien durch Netzwerke(n), Arbeitsplatzgenerierung, Öffentlichkeitsarbeit/Marketing usw. Es fällt auf, dass diese Ziele relativ austauschbar sind und nicht allein für das gewählte Kompetenzfeld Gesundheitswirtschaft gelten.

Die Ziele der Initiative MedEcon Ruhr verweisen im Gegensatz hierzu aber auch auf regionalspezifische Besonderheiten sowie auf den Gegenstandsbereich der Gesundheitswirtschaft selbst: So sol-

len z.B. teilregionale Clusterungen miteinander verzahnt werden bzw. einzelne Clusterungen, die lediglich einen Teil der Gesamtheit Gesundheitswirtschaft darstellen, gefördert werden.

Ganz im Sinne der Landesclusterpolitik äußert man sich in Südwestfalen. Gerade das Konstrukt des Landesclusters Gesundheitswirtschaft mit seiner regionalisierten Struktur spiegelt sich in der Zielsetzung wider: Die Mitarbeit als Gesundheitsregion soll auch die politische/administrative Nähe zur Landespolitik vertiefen. Im Gegenzug sieht man sich aber eben auch als Vehikel, um gemeinsame Landesziele in den Regionen zu verfolgen.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass in Bezug auf die Gesundheitswirtschaft im Regelfall die Ziele allgemeiner Natur sind und am allgemeinen Clusterkonzept hängen. Somit sind sie nicht zwingend als interne Ströme zu verstehen, denn sie entstammen vielmehr der Sphäre, die bei Kiese (2008b, 2012) als konzeptioneller Handlungsraum bezeichnet wird. Dieser Bereich ist aber keine Ebene des politisch-administrativen Systems, sondern Ergebnis der Internalisierung der konzeptionellen Diskussionen zum Clusterkonzept. Dass innerhalb des Clusterkonzeptes – auch in Verbindung mit der Gesundheitswirtschaft – dennoch Raum ist für eigene Zielsetzungen ist, zeigt das Beispiel aus dem Ruhrgebiet. In Südwestfalen wird schließlich ausgesprochen, dass durch den regionalisierten Landescluster eben in der Region auch externe Ziele verfolgt werden, nämlich die des Landes. In anderen Regionen zeigt sich das Zusammenspiel aus Landescluster und regionaler Arbeit durch die Tatsache, dass die Einwerbung von Fördermitteln explizit als Ziel der Initiative genannt wird. Hierzu wird im Kontext der finanziellen Ressourcen noch näher eingegangen.

*Process-Stream erster Ordnung*

*Tabelle 11: Übersicht Process-Stream erster Ordnung – Entscheidung, Clusterpolitik zu betreiben (Quelle: eigene Darstellung)*

	<b>intern</b>	<b>extern</b>	<b>externalisierend</b>
<b>OWL</b>	Cluster-Thematik zu Beginn der Initiative noch kein Thema	Cluster-Thematik erst später relevant geworden; vorhandene Arbeit unter dem Dach der Clusterthematik kommuniziert	
<b>Aachen</b>		Entscheidung, Clusterpolitik zu betreiben, aufgrund des Megatrends; Aufgaben der AGIT stets erweitert und an Förderkulisse angepasst	

Die Frage, ob überhaupt Clusterförderung betrieben werden sollte, wird so gut wie gar nicht thematisiert. Lediglich im Interview zur Region Ostwestfalen-Lippe wurde dies angesprochen; jedoch hing dies in diesem Fall mit der Tatsache zusammen, dass sich die Region bereits zu einem Zeitpunkt mit dem Netzwerk Gesundheitswirtschaft aktiv beschäftigte, als die Cluster-Thematik noch nicht im *Mainstream* angekommen war. Als man Cluster vermehrt diskutierte, ging es schließlich darum, die etablierte Arbeit in diesen Kontext zu setzen und sich weitere Kompetenzfelder zu suchen. Im Interview mit Vertretern der AGIT Aachen wird die Sache auf den Punkt gebracht: Man

betreibt Clusterpolitik, weil es dem Trend entspricht und man das Aufgabenspektrum der Gesellschaft stets an aktuelle Förderkulissen angepasst hat. Das Clustern als Megatrend wird wohl – wenn auch nicht offen angesprochen – bei den anderen Gesundheitsregionen den Ausschlag gegeben haben, sich mit dem Clusterkonzept auseinanderzusetzen. Diese Aussage muss allerdings dahingehend relativiert werden, dass der Prozess-Strom erster Ordnung bei der Betrachtung nur einer Initiative in den Hintergrund gerät, da er sich auf die Clusterpolitik allgemein bezieht und daher nicht im Zentrum des Interviews bzw. nicht immer auch im Erfahrungsbereich der Intervieweten lag.

*Process-Stream zweiter Ordnung*

Table 12: Übersicht Process-Stream zweiter Ordnung – Auswahl der Sektoren/eines spezifischen Clusters (Quelle: eigene Darstellung)

	<b>intern</b>	<b>extern</b>	<b>externalisierend</b>
<b>OWL</b>	Erfahrungswissen über Bedeutung der Diakonischen Einrichtungen als größtem Arbeitgeber am Standort BI: Grundlage für Zusammenarbeit mit Dr. Hilbert vom IAT → Untersuchung der Gesundheitswirtschaft	Unterstützung durch IAT bei der Untersuchung	Pionierfunktion der Region: aufbauend auf den Erkenntnissen und Erfahrungen der Region OWL wird Gesundheitswirtschaft vom Land wahrgenommen
<b>Ruhrgebiet</b>	Förderung von teilträumlichen Schwerpunkten der Gesundheitswirtschaft im Ruhrgebiet; später Schwerpunkt in der Klinikwirtschaft gewählt		
<b>Aachen</b>	Auswahl eines bestimmten Clusters musste in der Region gerechtfertigt werden; implizites Wissen über Branchenkompetenzen beeinflusste Auswahl	Clustermanagement für Medizintechnik nach Wettbewerbsieg übernommen; Betrachtung der Gesundheitswirtschaft als Ganzer erst durch Unterstützung des Landes ermöglicht (zuvor <i>LifeSciences</i> und Medizintechnik); implizites Wissen wird nach Auswahl als Gesundheitsregion über Analyse und Entwicklungskonzept durch IAT formalisiert	
<b>Südwestfalen</b>		Gesundheitswirtschaft als Trendthema: politische Bedeutung der Thematik; externe Clusteruntersuchung erst im Rahmen der REGIONALE-Bewerbung, als institutionelle Keimzelle bereits bestand	
<b>Münsterland</b>	Clusteranalyse durch Prognos AG, die sechs Kompetenzfelder festlegte; trotz Analyse stand der Fokus Gesundheitswirtschaft bereits im Vorfeld fest; innerhalb der Gesundheitswirtschaft wird maßgeblich der Kernbereich betrachtet	Clusteranalyse durch Prognos AG, die sechs Kompetenzfelder festlegt; <i>Best-Practice</i> der Gesundheitswirtschaft in anderen Regionen unterstützt Entscheidung	
<b>Köln/Bonn</b>	In Bonn war die Entscheidung für das Themenfeld Gesundheit gefallen, bevor Landescluster existierte; einzelne Kommunen in Teilregion Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler haben geringe Konkurrenz, da unterschiedliche Schwerpunkte		

Für die Entscheidung, welche(r) Cluster bzw. welche(s) Kompetenzfeld(er) gefördert wird/werden, spielt das Erfahrungswissen bzw. implizite Wissen über den Wirtschaftsraum in den Wirtschaftsförderungen die entscheidende Rolle. Selbst in den Fällen, in denen Clusteranalysen durchgeführt wurden, wie im Münsterland, war der Gesundheitsbereich, zumindest diverse Teilthemen aus dem großen Strauß der Gesundheitswirtschaft, bereits im Vorfeld schon gesetzt.

Jedoch bedeutet dies nicht, dass diese Entscheidung komplett innerhalb der Regionen ohne externen Input gereift ist: Bei der Entscheidung, die Gesundheitswirtschaft tatsächlich in ihrer Ganzheit zu betrachten spielte nämlich die Stoßrichtung, die das Land mit dem Landescluster Gesundheitswirtschaft vorgegeben hatte, eine wesentliche Rolle. Gesundheitswirtschaft selbst ist hierdurch zum Trendthema geworden, wodurch der „Cluster Gesundheitswirtschaft“ nun zwei Trends der Wirtschaftsförderung in sich vereint, nämlich die Clusterförderung und die Gesundheitswirtschaft.

Die Region Ostwestfalen-Lippe bildet auch hier wieder den Sonderfall, denn als Pionierin im Themenfeld, die auch das Landesclustermanagement vertrat, hat sie selbst diese Stoßrichtung vorgegeben; der Strom war extern gerichtet. Dieser Strom war dabei aber nicht horizontal gerichtet, obwohl andere Regionen, also auf derselben Maßstabsebene, die Ideen aufgriffen. Vielmehr kam der Input für die anderen Regionen über den Umweg der Landesebene, die in diesem Fall auch von der Region OWL als Clustermanager vertreten wurde (und vor 2005 auch durch Unterstützung der Landesregierung in Fragen der Gesundheitswirtschaft).

## 6.4.5 Analyse und Vergleich der Initiativen

### Process-Stream dritter Ordnung

Tabelle 13: Übersicht Process-Stream dritter Ordnung – Arbeitsinstrumente & Inhalte der konkreten Initiative (Quelle: eigene Darstellung)

	<b>intern</b>	<b>extern</b>	<b>externalisierend</b>
<b>OWL</b>	Durchführung von Arbeitsgruppen und Entwicklungsworkshops; jährliche Fachveranstaltungen für die regionale Fachöffentlichkeit (wirken auch als Katalysatoren für weitere Projektideen); Beratungs- und sonst. Dienstleistungen für Mitglieder; Themenpatenschaft Vernetzte Versorgung		Als früher Vorreiter im Bereich Netzwerken allgemein und Gesundheitswirtschaft im Speziellen gab es viele Anfragen hinsichtlich des Austauschs → ZIG OWL als <i>Best-Practice-Beispiel</i> ; Themenpatenschaft; Erkenntnisse aus der Themenpatenschaft für das ganze Land
<b>Ruhrgebiet</b>	Schaffung der Dachmarke „MedEcon Ruhr“ zur Zusammenfassung verschiedener Aktivitäten (gemeinsamer Messestand etc.); medizinisch orientierte Kooperationen sowie betriebswirtschaftliche Schwerpunkte (Klinikwirtschaft, „Hospital Engineering“); Übernahme von Lobbyfunktionen für das Ruhrgebiet; Bearbeitung der Themenpatenschaft Klinikwirtschaft	Regionalkonferenz für Gesundheitswirtschaft; von 2002 bis 2005 sehr enge Zusammenarbeit direkt mit der Landesregierung in Fragen der Gesundheitswirtschaft; Arbeit der regionalen Initiative hat sich nach Einführung des Landescluster-managements nicht maßgeblich verändert; Zwang zur Bearbeitung einer Themenpatenschaft	von 2002 bis 2005 sehr enge Zusammenarbeit direkt mit der Landesregierung in Fragen der Gesundheitswirtschaft; Erkenntnisse aus der Themenpatenschaft für das ganze Land
<b>Aachen</b>	Struktur des Wirtschaftsraums hat Auswirkung auf konkrete Arbeit der Initiativen (hochschulbasierte Wertschöpfungskette; grenzüberschreitende Zusammenarbeit); Vermittlung der Kompetenzen der Hochschule; Gastpatienten als Fokus der Arbeit; grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Einzelthemen aus dem Bereich Gesundheitswirtschaft ( <i>LifeSciences</i> , internationale Gesundheitskarte, Klinikzusammenarbeit); Durchführung von Veranstaltungen, Informationsweitergabe, Marketing	Zwang zur Bearbeitung einer Themenpatenschaft; regionale Foren für Gesundheitsregionen vorgeschrieben; aufgrund der kurzen Fristen bei den Wettbewerbsaufrufen muss man bei den Kooperationsprojekten auf bekannte Partner zurückgreifen	Hochschulbasierte WSK muss Partner anderer Regionen gewinnen; Erkenntnisse aus der Themenpatenschaft für das ganze Land
<b>Südwestfalen</b>	Veranstaltungen (Themen für Gesamte WSK und für einen Teil); Marketing und Öffentlichkeitsarbeit; Wahl der Themenpatenschaft (Werkstoffe und Techniken für die Gesundheitswirtschaft)	Regionalforum mit Ministerbeteiligung; Strategieworkshop zur regionalen Themenfestlegung; Zwang zur Bearbeitung einer Themenpatenschaft	Erkenntnisse aus der Themenpatenschaft für das ganze Land
<b>Münsterland</b>	Inhalte abhängig von Wünschen der zahlenden Mitglieder; Themen aus Prognos-Analyse ergeben: Klinikwirtschaft, Prävention, Versorgung, Logistik, Telemedizin und Telematik; Kooperationen auf personeller Ebene (Fachkräfteaustausch organisieren, Weiterbildung etc.) geplant; Themen in Querschnittsbereichen (Marketing, Veranstaltungen, Internationalisierung); interne Vereinsarbeit (Beirat, Arbeitskreise, Lenkungskreis); Mitglieder sollen einen Großteil der operativen Arbeit selber tragen; Wahl der Themenpatenschaft im Bereich Prävention	Zwang zur Bearbeitung der Themenpatenschaft; Forum Gesundheitswirtschaft mit Ministerbeteiligung; weitere Verbundprojekte, die extern gefördert werden sollen, geplant	Erkenntnisse aus der Themenpatenschaft für das ganze Land
<b>Köln/Bonn</b>	Konkrete Kooperationsprojekte über Netzwerkveranstaltungen und Vermittlungsarbeit der Wirtschaftsförderung anstoßen; <i>Cross-Clustern</i> : z.B. Projekte zur Verknüpfung von Geoinformationswirtschaft und Gesundheitswirtschaft	Potentialanalyse durch IAT durchgeführt, vom Land vorgeschrieben	Erkenntnisse aus der Themenpatenschaft für das ganze Land

Bei den Instrumenten und Inhalten der Gesundheitswirtschaftsinitiativen zeigt sich, dass die allgemeinen Instrumente relativ homogen sind und dem typischen Werkzeugkasten von Clusterinitiativen entsprechen. Inhaltlich unterscheiden sich die Regionen natürlich, je nach regionalwirtschaftlicher Schwerpunktsetzung bzw. vereinsinterner Ausrichtung innerhalb des weiten Feldes der Gesundheitswirtschaft.<sup>161</sup>

Über die Anerkennung als Gesundheitsregion hinaus haben alle Regionen gemein, dass sie jeweils ihre eigene Themenpatenschaft bearbeiten. Das Thema ist frei gewählt, aber auch mit dem Clustermanagement des Landes abgesprochen. Die Maßnahme „Themenpatenschaft“ ist – wie auch die zur Anerkennung als Gesundheitsregion notwendigen Regionalforen und die Erstellung der regionalen Entwicklungskonzepte zur Gesundheitswirtschaft – extern über das Land vorgegeben. Während die Ergebnisse der Entwicklungskonzepte primär den Regionen selbst dienen, sollen die Erkenntnisse aus den Themenpatenschaftsprojekten auch den anderen Regionen zugute kommen. Somit werden die regionalen Erkenntnisse externalisiert.

Die Themenpatenschaften vereinen alle Gerichtetheiten des Stroms in sich: Sie müssen bearbeitet werden (externer Zwang), werden in der Region bearbeitet (intern) und die Ergebnisse für das ganze Land aufbereitet (externalisierend): Nur im Fall der Region OWL kann man schwer sagen, dass sie von extern vorgegeben sind, da die vormalige Clustermanagerin des Landes eben aus dieser Region stammt und maßgeblich selbst bei der Konzeption mitgewirkt hat. Letztendlich wird das System der Gesundheitsregionen in NRW auch durch diesen Zusammenhang stabilisiert.

Ein interessanter Mechanismus wird aus den Erfahrungen der Region Aachen deutlich: Dadurch, dass bei Wettbewerbsaufrufen nur wenig Zeit bis zur Einreichung der Wettbewerbsskizzen besteht, greift man auf bereits bekannte Kooperationspartner zurück, die sich auch bewährt haben. Die Architektur der Landespolitik über die Vergabe von Fördermitteln regt zwar die Aktivitäten in den Regionen an, befördert aber wiederum eher alte Strukturen.

Insgesamt dominieren zwar die klassischen Instrumente und Maßnahmen in den regionalen Initiativen, durch die gemeinsame Arbeit im Landescluster werden die verschiedenen Regionen untereinander und mit dem Land in Beziehung gesetzt. Es findet somit Austausch in horizontaler sowie vertikaler Richtung statt. Die Arbeit im Landescluster ist tatsächlich ein Geben und Nehmen. Somit wird der klassische Werkzeugkasten deutlich aufgewertet und ergänzt.

---

161 Vgl. zur konkreten Arbeit der Initiativen die Abschnitte 2.1.2, 2.2.3, 2.3.3, 2.4.2, 2.5.3, 2.6.3 im Anhang.

*Finanzielle Ressourcen*

Tabelle 14: Übersicht Finanzielle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

	<b>intern</b>	<b>extern</b>	<b>externalisierend</b>
<b>OWL</b>	Mitgliedsbeitrag des Netzwerks, keine öffentliche Anschubfinanzierung: dies erfordert eine kritische Masse an Mitgliedern; aufbauend auf vorhandenen Strukturen, die intern finanziert sind	Akquirierung von Landesmitteln als zweckgebundene Projektmittel; Erfolgskontrolle zu gewissem Grad notwendig: Legitimation der Arbeit gegenüber Geldgebern (Aufsichtsrat der WEGE und im Rahmen des Landesclusters)	
<b>Ruhrgebiet</b>	Ursprungsvereine zunächst von Projekt Ruhr finanziert, gemeinsame Geschäftsstelle als Bedingung für weitere finanzielle Unterstützung	Schaffung eines gemeinsamen Vereins und einer gemeinsamen Geschäftsstelle aufgrund der Strukturfördermittel des Landes: Land knüpft die Zusage von Fördermitteln an die Bedingung des regionalen Konsenses; Hauptprojekt Klinikcluster Ruhr zu 50% aus Fördermitteln getragen	
<b>Aachen</b>	Die Arbeit der Gesundheitsregion selbst wird hauptsächlich über Eigenmittel der AGIT getragen	Geförderte Regionale Entwicklungskonzepte und Regionalbudgets beantragt; „Cluster“ als Label verstanden, damit man die Maßnahmen mit der Landespolitik kompatibel macht; Unterstützung des Landes ermöglicht die ganzheitliche Betrachtung „Gesundheitswirtschaft“ (Wettbewerbs-Calls für die Arbeit entscheidend); darüber hinaus Stärkung der vorhandenen Initiativen <i>LifeSciences</i> und Medizintechnik	
<b>Südwestfalen</b>	Nach Ende der Förderung im Rahmen des REK zunächst von Wirtschaftsförderungen als loser Verbund getragen;	Neuaufstellung des Regionalen Entwicklungskonzepts im Jahr 2000 Auslöser für Gründung der Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft; Aussicht auf Förderung durch REGIONALE führte in neuem regionalen Zuschnitt zusammen; REGIONALE-Bewerbung als Hauptkatalysator, aber nicht als Hauptfinanzierer gedacht, aber Einzelprojekte der Gesundheitswirtschaft sollten über REGIONALE gefördert werden; kleine finanzielle Unterstützung durch Status als Gesundheitsregion; Aussicht auf weitere Fördermittel durch Anerkennung als Gesundheitsregion	
<b>Münsterland</b>	Arbeit der Gesundheitsregion in Anfangsphase nur zu 10% aus Eigenmitteln der Wirtschaftsförderung; Verein soll sich über Mitgliedsbeiträge in Zukunft selber tragen → Wünsche der Mitglieder wirken sich direkt auf Inhalte aus	Finanzierung der Gesundheitsregion in Anfangsphase zu 90% aus Fördermitteln (Wettbewerbsmittel)	
<b>Köln/Bonn</b>	Verein „HealthRegion CologneBonn“ trägt sich selbst	Ausgleichsmittel nach Regierungsumzug nach Berlin schufen regionalen Zuschnitt (Bedingung war regionale Zusammenarbeit); Förderung von Einzelprojekten über Förderwettbewerbe; geringe Mittel für Status als Gesundheitsregion	

Bei der Finanzierung der Initiativen spielen Eigenmittel eine sehr wichtige Rolle: Mitgliedsbeiträge bei der Organisationsform in Vereinen sind dabei eine zentrale Quelle, aber auch Eigenmittel der Wirtschaftsförderungseinrichtungen sind – insbesondere in der Anfangsphase – von gewisser Relevanz.

Auch wenn den externen Ressourcen, also im Klartext Fördermitteln – meistens aus dem Ziel-2-Programm des Landes und der EU –, eine entscheidende Bedeutung beigemessen wird, für die eigentliche Finanzierung der o.g. Maßnahmen und Instrumente spielen sie erstaunlicherweise nur eine untergeordnete Rolle. Eine Ausnahme bildet insofern die Gesundheitsregion Münsterland, die in der Anfangsphase als gefördertes Ziel-2-Projekt aus einem Fördermittelwettbewerb heraus zu 90% von Fördermitteln getragen wurde. Im Regelfall gehen mit der Anerkennung als offizielle Gesundheitsregion nämlich nur relativ geringe direkte Zuwendungen des Landes einher, die die zusätzlichen Aufwendungen für die betreuenden Stellen nicht ansatzweise auffangen können und eher aus dem laufenden Verwaltungsbetrieb als sog. „Eh-da-Kosten“ aufgebracht werden.

Dass der Thematik der Fördermittel dennoch eine relativ große Bedeutung zugemessen wird, hängt damit zusammen, dass gerade auf der kommunalpolitischen Ebene die Einwerbung von Fördermitteln als Indikator für eine erfolgreiche Politik bzw. für erfolgreiches Verwaltungshandeln gehandelt wird. Somit wird die Akquisition von Fördermitteln – jeweils für spezielle Projekte – auch explizit als Ziel der Clusterinitiativen genannt (s. *Policy-Stream* im engeren Sinne).

*Personelle Ressourcen*

Tabelle 15: Übersicht Personelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

	<b>intern</b>	<b>extern</b>	<b>externalisierend</b>
<b>OWL</b>	Aktive Ausgestaltung der Thematik Gesundheitswirtschaft und Etablierung der ersten Initiative		Vorbildwirkung der Initiative für andere Regionen; regionale Clustermanagerin übernahm zeitweise Landesclustermanagement und etablierte regionale Ausrichtung; machte Vorschläge für die Anerkennung von Gesundheitsregionen.
<b>Ruhrgebiet</b>	Aktive Umgestaltung der teilregionalen Initiativen und Schaffung einer gemeinsamen Geschäftsstelle als Grundlage der gesamtregionalen Arbeit durch Mitarbeiter bei Projekt Ruhr, heute Geschäftsführer der MedEcon Ruhr		

Personelle Ressourcen, im Sinne von Persönlichkeiten, die als *Policy Entrepreneurs* gezielt auf die Geschehnisse der eigenen regionalen Initiativen Einfluss genommen haben, indem sie zum rechten Zeitpunkt die Ströme zusammengefügt haben, lassen sich in dieser Klarheit nur in der Region OWL (Pionierleistung im konzeptionellen Bereich der Gesundheitswirtschaft und der ersten Umsetzung von wirtschaftsförderlichen Maßnahmen in diesem Bereich auf kommunaler bzw. regionaler Ebene)

und im Ruhrgebiet (Schaffung der gemeinsamen Geschäftsstelle der teilregionalen Initiativen, als Zeichen des gesamtregionalen Konsenses, um Landesfördermittel zu akquirieren) ausmachen.

Dennoch bedeutet dies nicht, dass nicht auch für die Etablierung der übrigen regionalen Initiativen bzw. Gesundheitsregionen *Policy Entrepreneurs* im Spiel waren. Oftmals wirkte das Land – auch über die ehemalige Landesclustermanagerin – als *Policy Entrepreneur*, nämlich indem sie den regionalisierten Landescluster etablierte und Gesundheitsregionen vorschlug. Somit wurden personelle Ressourcen aus OWL externalisiert. In den anderen Regionen (z.B. Aachen und Südwestfalen), in denen bewusst Strukturen auf die Landesclusterpolitik hin ausgerichtet wurden, sind die *Policy Entrepreneurs* jedoch nicht als einzelne Personen direkt auszumachen. Qualifiziertes Fachpersonal und Personen in Schlüsselpositionen mit Entscheidungsgewalt spielen natürlich in allen Regionen eine Rolle, sie fungierten aber nicht als *Policy Entrepreneurs* im Sinne des *Multiple-Streams-Frameworks*.

*Strukturelle Ressourcen*

Tabelle 16: Übersicht Strukturelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

	<b>intern</b>	<b>extern</b>	<b>externalisierend</b>
<b>OWL</b>	Verein baut auf vorhandenen Strukturen der WEGE auf (Geschäftsführung); mit OWL Marketing GmbH waren bereits regionale Strukturen vorhanden, derer man sich bedienen konnte		Regionalisierte Struktur für Landescluster aus Erfahrung mit der eigenen Region durchgesetzt; keinen landesweiten Verein empfohlen
<b>Ruhrgebiet</b>	Vereine BioMedTech Ruhr und BioIndustrie als Vorläuferorganisationen von MedEcon Ruhr, die aber als einzelne Vereine auch weiter existieren; Schaffung der Dachmarke MedEcon als Impuls für eine gemeinsame Struktur; MedEcon Ruhr stark <i>bottom-up</i> geprägt	Gemeinsame Geschäftsstelle ist Ergebnis eines externen Ressourcen-Stroms (Strukturfördermittel des Landes): LifeTechnologies Ruhr eher politisch geprägt	
<b>Aachen</b>	AGIT als Technologietransferstelle in Region hat lange Tradition im Aufgabenfeld der Regionalentwicklung; Einzelinitiativen LifeTechAachen-Jülich und AKM als Grundlage der Gesundheitsregion; EUREGIO Maas-Rhein als zentrale Struktur für grenzüberschreitende Projekte; Regionalagentur als Partner für Thema Arbeit und Bildung; Regio Aachen e.V. koordiniert grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Aufgabenspektrum hat sich mit wandelnden Anforderungen und aktuellen Instrumenten geändert; Gesundheitswirtschaft als Ganze wird aufgrund der Landespolitik betrachtet, aber auch nur in diesem Kontext so breit kommuniziert; über Impulse des Landes ergeben sich neue Ansätze; Arbeitskreis der Gesundheitsregionen ermöglicht Austausch mit anderen Regionen → Komplettierung der WSK nur regionsübergreifend möglich; Ressortzuschnitt des Themas Gesundheit im Land unklar; aber Vorteil für Region Aachen: Clustermanagement für Medizintechnik	Clustermanagement Medizintechnik durch Konsortium aus der Region Aachen für das ganze Land übernommen
<b>Südwestfalen</b>	Zunächst getrennte Aktivitäten der Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft (Ennepe-Ruhr-Kriers, Märkischer Kreis, Stadt Hagen) und des Kreises Soest; später gemeinsame Federführung in der Thematik für die Region; Vereinsgründung der Brancheninitiative auf Bestreben der Unternehmen, um besseres Standing zu erhalten; Übernahme von Federführungen innerhalb der Region aufgrund vorhandener Expertisen und Strukturen; sporadische Zusammenarbeit auf Kreisebene auch vor REGIONALE-Bewerbung vorhanden	REGIONALE als „Katalysator“ für gemeinsames regionales Handeln (Region definiert sich gemeinsam) und für die Bewerbung als Gesundheitsregion	
<b>Münsterland</b>	Konzertierte Aktion Wissenschaftsstadt Münster; Exzellenz in Nanobioanalytik, Pharma und Prävention; interne Vereinsstruktur (Homogenität der Mitglieder) vereinfacht die Arbeit		
<b>Köln/Bonn</b>	Teilregion BN-SU-AW Grundlage der regionalen Zusammenarbeit seit Umzug der Bundesregierung; Bonn Medical Partners (Vermarktungsverbund Bonner Kliniken) seit 2006 (Gespräche seit 2003 geführt); regionaler Arbeitskreis aus IHKen Köln und Bonn-Rhein-Sieg sowie der sieben Kommunen	Land hat Region aktiv angesprochen, offizielle Gesundheitsregion zu werden	

Für die Etablierung der Regionen als offizielle Gesundheitsregionen spielen vorhandene Strukturen eine wesentlich wichtigere Rolle als finanzielle Ressourcen. Diese Aussage ist jedoch dahingehend zu relativieren, dass für die Anerkennung ausschlaggebend war, dass bereits Strukturen im Bereich der Gesundheitswirtschaft – im welchen Teilbereich auch immer – vorhanden sein mussten. Diese Vorgängerinitiativen bzw. -programme haben jedoch auch wiederum ihre Geschichte. Und viele sind direkt mit dem Einwerben oder zumindest der Aussicht auf öffentliche Fördermittel verbunden.

Aber gerade der Fall der Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft zeigt die Notwendigkeit einer weiteren wichtigen strukturellen Ressource: ein klar definierter regionaler Zuschnitt. Die Stadt Hagen sowie der Ennepe-Ruhr-Kreis und der Märkische Kreis waren nicht in Gänze dem Ruhrgebiet zuzuordnen und im Südwestfälischen existierte keine feste regionale Struktur. Dies änderte sich erst mit der Aufruf zur Bewerbung auf die REGIONALE 2013, der als „Katalysator“ wirkte, die regionalen Kräfte zu bündeln. In diesem Fall fungierten also gewisse strukturelle Ressourcen als kritischer Strom, obwohl die später federführende Struktur, also andere notwendige strukturelle Ressourcen bereits vorhanden war. Was aber fehlte war der regionale Zuschnitt. Somit bedeutet der kritische Strom nicht das Fehlen von strukturellen Strömen *per se*, sondern der speziellen Struktur, die stets kontextabhängig ist.

Die Schaffung der Gesundheitsregionen selbst als eine Struktur ist – bis auf den Fall Südwestfalen, wo man sich aktiv um Anerkennung bewarb – von extern betrieben worden: Das Land fragte bei den Regionen an, ob sie zur Verfügung stünden. Aber auch im Fall der Selbstbewerbung ging der Akt der Anerkennung und damit die Schaffung einer neuen Struktur, mit den entsprechenden begleitenden Maßnahmen und Treffen, jeweils vom Land aus.

In zwei Fällen wirkten Regionen aber auch externalisierend und bilden Strukturen für die Landesebene: Das ZIG OWL als Landesclustermanagement für die Gesundheitswirtschaft und das Aachener Konsortium für den Landescluster Medizintechnik.

Dass im Themenfeld der Gesundheitswirtschaft trotz der Regionalisierung und der damit einhergehenden regionalen Individualität von einem gemeinsamen Landescluster auszugehen ist, der sich nicht in eine Art Kleinstaaterei verliert, ist dem geteilten Verständnis des Gegenstandes Gesundheitswirtschaft zu verdanken: Einerseits fungiert das Zwiebelmodell des IAT in allen Regionen als Identifikations- und Kommunikationsinstrument und auf der anderen Seite wird mit der Bearbeitung der regionalen Entwicklungskonzepte der Gesundheitsregionen durch das IAT dessen spezifisches Clusterverständnis weiter in den Regionen manifestiert. Das geteilte Verständnis der Gesundheitswirtschaft wird selbst zur strukturellen Ressource.

## 6.5 Verhältnis zwischen Strömen der allgemeinen Landesclusterpolitik und des Landesclusters Gesundheitswirtschaft

Im Gegensatz zur regionalen Ebene spielen bei der Etablierung der Clusterpolitik auf Landesebene der *Problem-* und *Politics-Stream* eine zentrale Rolle im Prozess. Dies hängt mit mehreren Umständen zusammen:

- Die administrative Instanz ist auf Landesebene stärker von der politischen Ebene in ihrem Gestaltungsrahmen abhängig, als dies auf der regionalen bzw. kommunalen Ebene der Fall ist.
- Die Landesebene übernahm in Nordrhein-Westfalen eine Pionierfunktion: Clusterpolitik war noch nicht im *Mainstream* angekommen, als die ersten Maßnahmen entwickelt und begleitet wurden.
- Die Verknüpfung der Clusterpolitik mit der tradierten Strukturförderpolitik machte Clusterförderung zu einem Politikum: Clusterpolitik wurde zum Gegenentwurf der Strukturförderung alter Prägung.

Über die politische Diskussion um das Scheitern bisheriger Strukturpolitik (*Politics-Stream*) wurden für die bekannten Probleme (Strukturwandel im Ruhrgebiet, Innovationsdruck etc.) neue Lösungen gesucht. Mit dem Clusteransatz und der damit einhergehenden Stärkenförderung fand der *Policy-Stream* schließlich einen alten etablierten *Problem-Stream* und zum rechten Zeitpunkt (während des Wahlkampfes) schließlich auch den *Politics-Stream* vor. Zum Zeitpunkt des Wahlkampfes öffnete sich das *Policy-Window*: Der *Politics-Stream*, die Diskussion über das Scheitern der alten Strukturpolitik, stand im Raum und der *Policy Entrepreneur* bot die seit langem ausgearbeitete Lösung an: das Clusterkonzept. Somit war auf Landesebene zunächst der *Politics-Stream* entscheidend, denn zum Zeitpunkt der Agendasetzung existierte ein fertiges Konzept und die Probleme standen im Raum. Der *Politics-Stream* war also der kritische Strom, sein Aufkommen bildete den ersten Ausschlag. Dennoch konnte sich das Clusterkonzept in der Praxis zunächst nicht durchsetzen. Die alte Strukturpolitik lief zunächst noch parallel weiter, denn man befand sich noch in derselben europäischen Strukturförderperiode.

Für den tatsächlichen Durchbruch 2005 lassen sich mehrere günstige Rahmenbedingungen ausmachen:

- Die neue Landesregierung ab 2005 konnte das Operationelle Programm für Ziel 2 neu erarbeiten lassen.
- Fördermittel der EU standen nun dem gesamten Land – und nicht nur den ehemaligen Bergbauregionen – offen.

- Auf regionaler Ebene hatten sich mittlerweile zahlreiche Clusterinitiativen etabliert; Clusterförderung war zum wirtschaftsförderlichen *Mainstream* geworden.

Somit öffnete sich ein Möglichkeitsfenster und es konnten mit den Strukturfördermitteln der EU umfassende Maßnahmen gestaltet werden und – vor allem – Anreize geschaffen werden, sich im Land stark mit Clusterpolitik auseinanderzusetzen. Denn die Aussicht auf Fördermittel auch in bisher (von der Fördermittelpolitik) vernachlässigten Regionen weckte Begehrlichkeiten.

Diese Verknüpfung von Fördermitteln und Clustern war nun zentraler Schlüssel zum Erfolg und verknüpfte die Landesclusterpolitik mit regionalen Ansätzen: Wer Gelder in seine Region holen wollte, musste sich – sofern noch nicht geschehen – mit Clustern auseinandersetzen. Auch in Wirtschaftsförderungsstellen, in denen Cluster nur am Rande eine Rolle spielten, kam man um Cluster nicht mehr herum. Der finanzielle Ressourcen-Strom, vom Land externalisiert, war somit zum kritischen Strom für viele regionale Initiativen geworden. Daher verwundert es auch kaum, dass mit der Etablierung der Clusterpolitik im Land durch und über finanzielle Förderung auch die Fördermittelakquise zum Politikziel in den Regionen wurde. Dies geschah allerdings in unterschiedlichem Grade. Dies hängt maßgeblich mit der Abhängigkeit der clusterkoordinierenden Institution von der Politik zusammen.<sup>162</sup> Die Ströme sind somit zwar grundsätzlich voneinander unabhängig, sie bedingen sich aber auch gegenseitig: Ein Ressourcen-Strom wird zum *Policy-Stream*.

Beim Vergleich der Entstehungsgeschichten der Gesundheitsregionen zeigt sich, dass bestimmte Maßnahmen nicht aus der übergeordneten Schwerpunktwahl bzw. der Entscheidung zur Clusterförderung direkt abgeleitet werden müssen. Anders ausgedrückt, sind die Ströme erster bis dritter Ordnung nicht zwingend in dieser Abfolge zu verstehen; vielmehr kann auch zuerst ein Strom zweiter Ordnung existieren, der hinterher in das Gesamtgefüge einer Clusterförderung überführt wird. Dieses Ergebnis entspricht auch der ureigenen Logik des *Multiple-Streams*-Ansatzes, der die Ströme als weitestgehend unabhängig voneinander ansieht. Die hier vorgenommene Bezeichnung mit den Ordnungsstufen ist der Tatsache geschuldet, dass das clusterspezifische *Framework* aus den einzelnen Phasen des *Cluster-Policy-Cycle* abgeleitet wurde. Aber gerade der Aspekt, dass Clustermaßnahmen entwickelt werden, bevor überhaupt der Clusteransatz politisch diskutiert wird, zeigt, dass das hier erarbeitete *Framework* es vermag, die Realitäten besser darzustellen als der *Cluster-Policy-Cycle*.

Offensichtlich sind Ziele, Maßnahmen und auch Ressourcen auch in der Praxis miteinander verknüpft, auch wenn der erweiterte *Multiple-Streams*-Ansatz von deren grundsätzlichen Unabhängigkeit ausgeht, was gerade den radikalen Charme des Ansatzes gegenüber *Rational-Choice*-Ansätzen ausmacht. Die Unabhängigkeit der Ströme ist aber nicht durch die Tatsache in Frage gestellt, dass

---

<sup>162</sup> So sehen beispielsweise Vereine eher die Interessen der Mitglieder. Somit kommen diese neu eingeworbenen Fördermittel direkt den Clusterakteuren zugute. Der Nutzen von Institutionen wie Verwaltungen oder sonstige öffentlich getragenen Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften wie der AGIT in Aachen oder der Bergischen Entwicklungsagentur, die sich mit der Clusterpolitik beschäftigen, wird von politischer Seite oftmals über die Summe der eingeworbenen Fördermittel bestimmt. Im Fall der BEA ist die Einwerbung von Fördermitteln sogar im Gesellschaftsvertrag als Ziel festgeschrieben. In Zukunft sollen sogar 50% der Tätigkeiten der Gesellschaft auf dieses Thema entfallen. (<http://www.wuppertal.de/rathaus/onlinedienste/ris/www/pdf/00123761.pdf>)

Ziele und Maßnahmen bei der Landesclusterpolitik stark miteinander korrespondieren. Das grundsätzliche Henne-Ei-Problem bleibt weiterhin bestehen: War zuerst die Clusterpolitik als Lösung da, oder waren es die formulierten Ziele? Diese Frage scheint aber lediglich ein Problem des gewählten *Frameworks* zu sein und weniger ein praktisches. Denn in der Praxis wird nicht klar differenziert, ob Clusterpolitik – und alles was mit diesem festen Konzept zusammenhängt – nicht eher Politikziel als Politikinhalt ist. Somit hängen der *Policy-Stream* im engeren Sinne und die drei *Process-Streams* viel enger miteinander zusammen, als die Ressourcen-Ströme. Auch ein Prozess-Strom dritter Ordnung (Arbeitsinstrumente und Inhalte der konkreten Initiative) ist nicht eindeutig: Ist Marketing und Öffentlichkeitsarbeit mehr ein von Clustern unabhängiges Ziel der Region oder geht das Ziel nicht vielmehr mit dem klassischen Instrumenten-Kasten der Clusterförderung einher? „Vernetzung“ scheint eher ein Instrument zu sein, um – ja was eigentlich? – zu erreichen.

Daher können der *Policy-Stream* im engeren Sinne und der *Process-Stream* im Bereich der Clusterpolitik viel stärker als Einheit gesehen werden. Dies gilt jedoch nicht für den gesamten Politikbetrieb, sondern – wie im Fall der Clusterpolitik – nur für politisch-administrative Instrumente, die quasi als Paradigma in der Praxis nicht mehr an sich in Frage gestellt werden. So ist ein klassisches Instrument selbst zum Ziel geworden. Genau hierin lässt sich auch der Erfolg des Clusterkonzeptes festmachen. Clusterpolitik selbst ist zum Ziel geworden; es wird nicht nach optimalen Lösungen für separierte Probleme gesucht, sondern das Clusterkonzept liefert alles gleich mit: Ziele und Lösungen. Dies gilt insbesondere für die regionale und kommunale Ebene: Hier werden auch finanzielle Ressourcen zum Ziel, nämlich dann, wenn sie von extern eingeworben werden können.

Ein solch undifferenzierbarer *Policy-Stream*, bei dem Ziele, Instrumente und Ressourcen nicht mehr klar zu trennen sind, kann so mächtig sein, dass breitenpolitische Diskurse und *Problem-Stream* schließlich in der Kommunikation von Maßnahmen kaum noch eine Rolle spielen. Im Fall der Gesundheitswirtschaft wurden – außer im Fall der Region OWL, die die Gesundheitswirtschaft ja quasi mit „erfunden“ hat – Diskurse wie „Betonung von Innovationen und volkswirtschaftlichem Nutzen im Gesundheitssektor, nicht nur die Kosten“ nicht mehr angesprochen. Vielmehr stützte man sich darauf, in der Gesundheitswirtschaft die bedeutendste Branche zu sehen, da unter dieser Thematik alles zusammengefasst ist, was mit Gesundheit oder gar Wohlbefinden zusammenhängt. Aber auch hierin liegt ein Erfolgsgeheimnis des Clusterkonzeptes. Da – scheinbar – solche Bereiche gefördert werden, die sich empirisch nachgewiesen als Stärken für eine Region herausgestellt haben, entzieht sich die Clusterpolitik bei ihrer Umsetzung dem politischen Handlungsraum: Wenn die Frage des *Ob* der Clusterpolitik vielleicht anfangs eine politische Frage sein konnte, sieht das Konzept selbst aber eine politische Auseinandersetzung über zu fördernde Cluster oder Kompetenzfelder nicht vor. Diese müssen für sich selbst stehen.

Als das Clusterkonzept in NRW aber noch nicht fest verankert war, kam es auf die allgemeinen Probleme und insbesondere die breitenpolitischen Diskurse sehr wohl an. Erst mit der langsamen Etablierung, die parallel in der EU, im Land und in den Regionen vonstatten ging, wurden strukturelle

Ressourcen und Beziehungen im Mehrebenensystem und horizontal verfestigt. Je etablierter ein Konzept in der politisch-administrativen Praxis ist, desto weniger lassen sich die einzelnen Ströme wirklich auseinanderhalten.

Finanzielle Ressourcen stellen den Initiativen den notwendigen Gestaltungsspielraum zur Verfügung und sind auch gleichzeitig ein Anreizmittel dafür – wie im Fall des Ruhrgebiets – vorhandene Strukturen, also bereits vorhandene, aber auf andere Zielsetzungen ausgerichtete, strukturelle Ressourcen umzugestalten. Dabei sind die finanziellen Ressourcen so zentral, dass sogar die Aussicht auf den Erhalt von Fördermitteln oder weiteren Mitteln (potentielle finanzielle Ressourcen) ausreichen, um beinahe genau so wirkmächtig in Bezug auf die Schaffung neuer bzw. die Umgestaltung alter Strukturen zu sein, wie das beim tatsächlichen Vorhandensein von Fördermitteln der Fall ist. Dies deckt sich mit den Erkenntnissen von Eickelpasch und Fritsch (2005, S. 1279 f.), die im Kontext des BioRegio-Wettbewerbs der Bundesregierung konstatieren, dass die Mobilisierung des innovativen Potentials aus dem Programm ein Vielfaches des Einsatzes konkreter Fördermittel ausmacht und somit auch die Verlierer der Wettbewerbe profitieren (s. auch Benner 2012, S. 111). Der hier gewählte Ansatz übersetzt dies in die Interaktion von Strömen: Die Regionen beziehungsweise regionalen Akteure müssen sich also selbst fit machen, um von der Förderung profitieren zu können, z.B. indem sie regionalisierte Strukturen vorhalten. Die hierzu notwendigen Ressourcen, die aufgewendet werden, sind also wie Investitionen zu sehen, die neue Einnahmequellen erschließen sollen. Dieser Mechanismus führt schließlich zur oben erläuterten Polarisierung der Fördermittel auf bereits geförderte Strukturen. Einschränkend wirkt hierbei aber das Verbot der Doppelförderung, nach dem Organisationen, die bereits über Fördermittel gefördert werden, nicht erneut von Zuschüssen profitieren. Das schließt aber nicht aus, dass Projekte aus geförderten Gesundheitsregionen unterstützt werden, nur die Organisation selber darf nicht erneut gefördert werden. Die Polarisierung der Fördermittel ist also mehr regional als auf die Organisation bezogen zu verstehen. Momentan liegt der entscheidende Schlüssel darin, als Region schlagkräftig aufgestellt zu sein, also Strukturen bereitzuhalten, die neue förderfähige Projekte generieren. Insofern ist es der neuen Ausrichtung der Landesstrukturpolitik gelungen, sich von der „Gießkannenförderung“ hin zu einer Förderung vorhandener Stärken fortzuentwickeln. Fraglich ist nur, ob durch die polarisierende Förderung nicht mehr Stärken suggeriert werden, anstatt dass sie diese tatsächlich widerspiegeln.

Bereits institutionalisierte Regionen sind dabei im Vorteil und können sich besser auf neue Fördermittelwettbewerbe einstellen, auch weil sie enger mit der Landesregierung vernetzt sind. Somit wird der Ressourcen-Strom zu einem kritischen Strom hinsichtlich finanzieller und struktureller Ressourcen: Denn die strukturellen Ressourcen (vorhandene Initiativen im Bereich der Gesundheitswirtschaft) führen zur Anerkennung als Gesundheitsregion und erhöhen die Chance, weitere Fördermittel zu akquirieren. Somit gibt es Fördermittel, die Strukturen unterstützen, die wiederum neue Fördermittel einwerben sollen. Es ist grundsätzlich diejenige Region im Vorteil, die sich schon frühzeitig institutionalisiert hat. In solchen Regionen könnte sich auch ein verstärkter Polarisations-

effekt der Fördermittel einstellen. War man in der Gesundheitswirtschaft bereits aktiv, so hatte man also „auf das richtige Pferd gesetzt“.

Die Möglichkeiten sind aber nicht zeitlich unbegrenzt gegeben, sondern es ist entscheidend, dass die Akteure zum Zeitpunkt zentraler Ereignisse bereits auf das vorbereitet sind, was von ihnen erwartet wird. Dies war zum Beispiel beim Aufbau der regionalisierten Clusterförderung im Bereich der Gesundheitswirtschaft oder zum Zeitpunkt der Wettbewerbsaufrufe der Fall. Die Kreise im Südwestfälischen nutzten die Bewerbung zur REGIONALE 2013 und die damit verbundene regionale Aufbruchstimmung, um sich komplett neu regional aufzustellen. Dies wiederum ermöglichte es erst, dass die Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft für eine eindeutig definierte Region mit ausreichendem Einzugsgebiet sprechen konnte und schließlich die sechste Gesundheitsregion bildete. Erkennt und nutzt man gezielt sich auftuende Möglichkeitsfenster, so lassen sich – wie im Fall des Ruhrgebiets – auch vorhandene Strukturen radikal umgestalten.

Gerade im Cluster Gesundheitswirtschaft zeigt sich deutlich, dass die konzeptionelle Ebene für die Praxis in den Regionen eine entscheidende Rolle spielt: Es werden zwei Trendthemen mit einem relativ fest umrissenen Bereich verknüpft. Beide sind so weit gefasst, dass sie in allen Regionen Anwendung finden können. Dennoch sind sie so weit vorgeprägt, dass man das Rad nicht neu erfinden muss, weder bei den Instrumenten noch bei den Zielen oder der Zielgruppe. Die Region OWL zeigt, dass der Weg aus dem konzeptionellen über den politischen hin zum praktischen Handlungsraum keineswegs eine Einbahnstraße ist, wie dies bei Kieses (2008b, 2012) Ansatz suggeriert wird<sup>163</sup>. Ohne die Region OWL gäbe es die Gesundheitswirtschaft nordrhein-westfälischer Prägung konzeptionell nicht, erst die regionale Anwendung auch außerhalb von OWL und die gemeinsame Heranziehung des Zwiebelmodells schafft empirische Evidenz. Clusterinitiativen und theoretische bzw. konzeptionelle Clusterarbeit lassen sich somit nicht unabhängig voneinander betrachten (zur Untrennbarkeit von Clustern und Clusterpolitik vgl. Kap. 9.5).

## 6.6 Fazit aus der Top-down-Perspektive

Insgesamt wird über die Anwendung des *Multiple-Streams*-Ansatzes deutlich, dass alleine schon der erste Schritt des *Cluster-Policy-Cycle*, nämlich die Entscheidung für die Durchführung von Clusterpolitik, ein Ergebnis eines komplexen Prozesses ist, der lange Zeit in Anspruch genommen hat und auf der Internalisierung externer Ressourcen aufbaut, die nur zu einem gewissen Teil selbst von der betreffenden politisch-administrativen Maßstabebene beeinflusst werden können. Die evolutionäre Betrachtung zeigt, dass sich kein einzelner Moment der Entscheidung für Clusterpolitik fest ausmachen lässt. Vielmehr bedarf es des Zusammentreffens von Rahmenbedingungen wie Neugestaltungen der Strukturfonds und den Wünschen nach einer Neugestaltung der Politik auf Seiten der Politiktreibenden, die, gepaart mit langjährigen Erfahrungen aus administrativ initiierten Versuchen in

---

<sup>163</sup> Auch wenn Kiese (2012, S. 327) zumindest die *Bottom-up*-Beeinflussung innerhalb des politisch-administrativen Systems beschreibt.

der Vergangenheit, erst einen Durchbruch ermöglichen. Es müssen sich also Möglichkeiten ergeben und von *Policy Entrepreneurs* auch zur richtigen Zeit genutzt werden. Diese Funktion kann auch von Vertretern der (Ministerial-)Verwaltung ausgefüllt werden. Im langfristigen Prozess der Etablierung der Clusterpolitik in Nordrhein-Westfalen lassen sich zwar gewisse Zusammenhänge aus Problemen, Zielen und Instrumenten erkennen, aber keine direkte Kausalität zwischen Zieldefinition und Maßnahmendesign. Die Ströme werden weitestgehend unabhängig voneinander etabliert bzw. vorhandene Ressourcen für eine neue Idee zur Instrumentengestaltung nutzbar gemacht. Pfadabhängigkeit und Pfadformung spielen bei der Etablierung der Clusterpolitik auf Landesebene also eine entscheidende Rolle, wobei die Abhängigkeiten entsprechend der dominierenden (finanziellen) Ressourcenströme *top-down* gerichtet sind. Das heißt, dass die untere Ebene bei der Ausgestaltung ihrer Politik maßgeblich von Entscheidungen der höheren Ebene abhängig ist.

Bei der Betrachtung der genaueren Ausgestaltung der Landesclusterpolitik zeigt sich ebenfalls die Abhängigkeit von externen Ressourcen. So werden vorhandene regionale Netzwerke bzw. Initiativen und finanzielle Mittel von Institutionen, die das Clustermanagement stellen, sowie deren Expertisen genutzt und für die Landespolitik internalisiert. Es zeigt sich in der Detailsicht der Ausgestaltung aber ein recht großer aktiver Gestaltungsspielraum der Politik bzw. der Ministerialverwaltung. Um diesen Spielraum zu erlangen, war aber das Öffnen der allgemeinen Möglichkeitsfenster im Rahmen der Strukturpolitik des Landes zwingende Voraussetzung, denn erst die Neugestaltung des Operationellen Programms im Rahmen der neuen Strukturförderperiode ab 2007 und die damit erschlossenen externen Ressourcen schufen diesen Spielraum. Und diese Rahmenbedingung war nur zu einem geringen Teil direkt intern zu beeinflussen, wie etwa die Öffnung des Ziels 2 für alle Teilregionen Nordrhein-Westfalens. Die Kunst der Politiketablierung liegt also, wie Kingdon (1984) es aufzeigt, genau darin, den richtigen Zeitpunkt des sich öffnenden Möglichkeitsfensters zu nutzen. Für eine freiwillige Wirtschaftsförderungsaufgabe, wie die Clusterpolitik, ist die Erschließung externer Ressourcen zentral gewesen. Erst dadurch kann eine Clusterpolitik weitreichend ausgestaltet werden.

Hinsichtlich der genauen Ausrichtung, Ausgestaltung und Organisation der regionalen Akteure in der Gesundheitswirtschaft lässt sich zusammenfassend festhalten, dass sie Ergebnis sind der Mehrebeneninteraktion von

- strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen (Pfadabhängigkeit) sowie der
- strategischen Nutzung des Gestaltungsspielraums (Pfadformung)
- unter Ausnutzung sich zeitlich befristet öffnender Möglichkeitsfenster
- durch die Koppelung bzw. Kompatibilisierung von Strömen verschiedener Maßstabsebenen über die *Policy Entrepreneurs*.

Die sechs offiziellen Gesundheitsregionen sind weit davon entfernt, ein gemeinsames Verständnis des Begriffes Cluster und seiner Voraussetzungen zu teilen. In den verschiedenen Organisationen dominieren im Detail unterschiedliche Ansichten über die genaue Reichweite des Clusters Gesundheitswirtschaft, d.h. über die konzeptionelle Abgrenzung des Gegenstandsbereiches und die Folgen für die Region. Dennoch war zum gemeinsamen Thema Gesundheitswirtschaft eine konstruktive Zusammenarbeit der Strukturen bzw. Akteure sowohl auf horizontaler Ebene als auch auf vertikaler Ebene möglich. Im Bereich Gesundheitswirtschaft wurde dies viel mehr über das geteilte Verständnis der umfassenden Thematik Gesundheitswirtschaft ermöglicht, als über das allgemeine Clusterverständnis. Verbindendes Element ist somit eher das gemeinsame Thema, welches aufgrund eines gemeinsamen, da gesellschaftsrelevanten, *Problem-* und *Politics-Streams* sowohl vertikal als auch horizontal umfassend etabliert werden kann. Gemeinsame regionalwirtschaftliche Strukturen eines „empirischen Clusters“, z.B. bezüglich eines Teilbereichs der Gesundheitswirtschaft, spielen eine Rolle, sind jedoch nachgelagert.

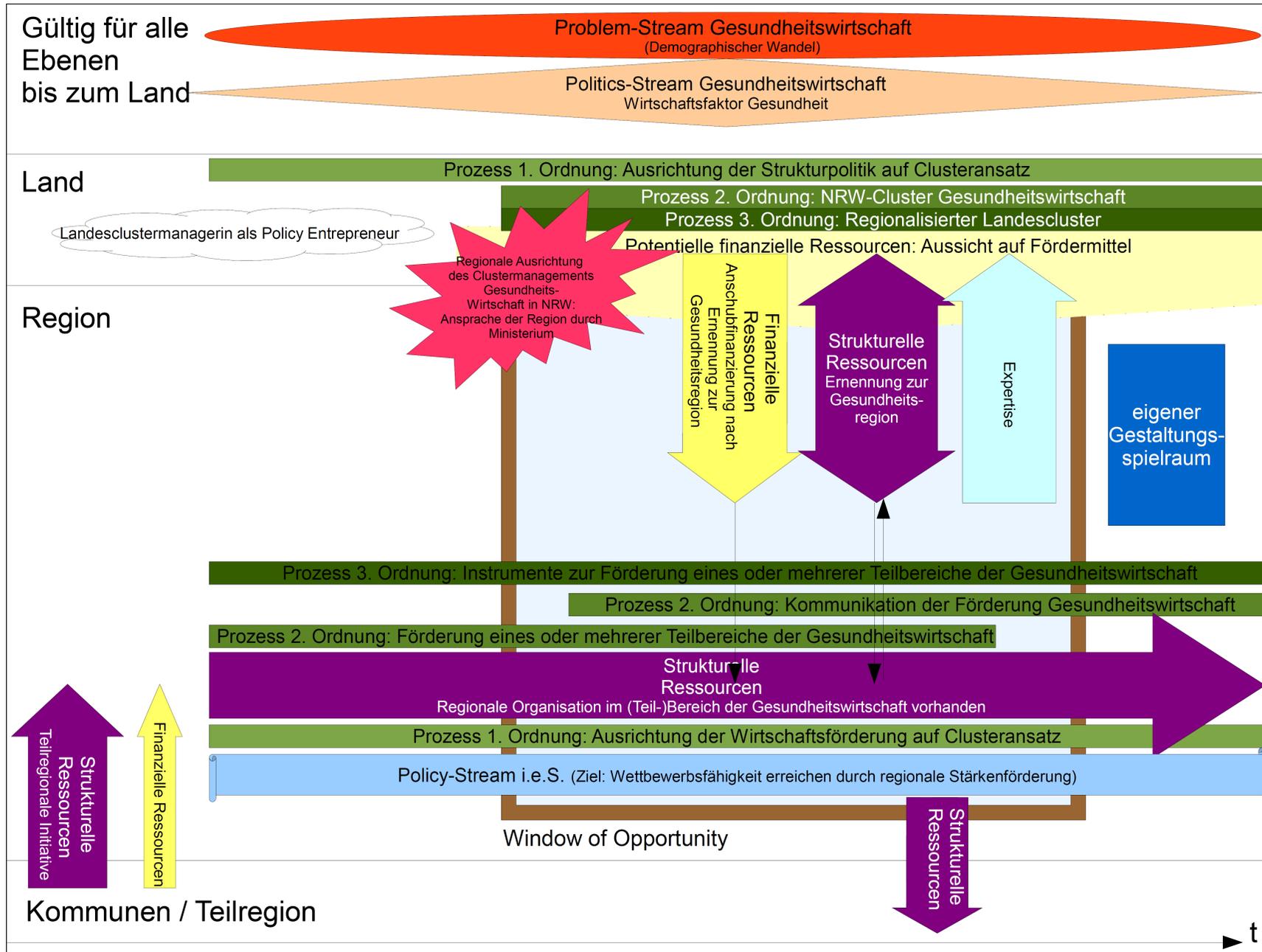


Abbildung 23: Dominierende Ströme im Landescluster Gesundheitswirtschaft (Quelle: eigene Darstellung)

Dieses Primat der bereits institutionalisierten Regionen besagt, dass feste vorhandene Strukturen auf regionaler Ebene ausnahmslos Voraussetzung für eine regionale Betrachtung der Gesundheitswirtschaft waren. Damit einhergehend spielen für den Landescluster Gesundheitswirtschaft auch die administrativen Akteure die zentrale Rolle als Ansprechpartner, die regelmäßigen Treffen des Landesclusters finden zwischen diesen Akteuren statt, während beispielsweise der Austausch von Unternehmens- und Verbandsvertretern zunächst auf der regionalen Ebene verbleibt (Primat der Administrativen).<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Im Kontext der Gesundheitswirtschaft ist frappierend, dass sowohl in den Regionen Münsterland und Rheinland als auch im Ruhrgebiet parallel Netzwerke im Bereich der Gesundheitswirtschaft existieren, die sich ebenfalls „Gesundheitsregion“ nennen, aber in keinem Verhältnis zu den „offiziellen“ Gesundheitsregionen des Landes NRW stehen. Diese Netzwerke wurden von den Befragten auch in keinem der Interviews erwähnt, obwohl sie teilweise länger als die „offiziellen“ Regionen bestehen und eine wesentlich größere Mitgliederzahl aufweisen als ihre vom Land anerkannten Pendanten (z.B. Gründung im Dezember 2006 mit derzeit [Februar 2012] 145 Mitgliedern im Fall des Vereins Gesundheitsregion Münster e.V.). Da auch der gesamte Bereich der Gesundheitswirtschaft von der Mitgliederstruktur abgedeckt wird, kann durchaus von einer erheblichen Konkurrenz der Initiativen ausgegangen werden. Die Nichtberücksichtigung in dieser Arbeit ist auf die strikte *Top-down*-Vorgehensweise zurückzuführen, die dem *Sampling* zugrunde liegt. Es werden das politisch-administrative Clusterverständnis und die Entstehung der Initiativen im politisch-administrativen System in den Blick genommen und gerade nicht eine Bestandsaufnahme von spezifischen Clusterinitiativen innerhalb des Landes NRW. Dass diese Initiativen existieren, und dies offensichtlich neben den „offiziellen“ Gesundheitsregionen, ist dennoch eine Erwähnung wert. Die „freien“ Regionen betonen in ihren Internetauftritten aber auch ihre Unabhängigkeit: „Unbeeinflusst von politischen Richtlinien, standesorganisatorischen Vorgaben oder hausinternen Denkstrukturen steht die Gesundheitsregion Münster [oder Rheinland] als Ideenplattform und Netzwerk. [...]“ (vgl. <http://www.gesundheitsregion-muenster.de> bzw. <http://www.gesundheitsregion-rheinland.de>) Ein Urteil, ob diese Strukturen eher mit dem Clusterkonzept in Einklang zu bringen sind, als das regionale System des Landesclusters Gesundheitswirtschaft kann und soll an dieser Stelle nicht gefällt werden.

## 7. Mittendrin statt nur dabei: Betrachtung der Clusterförderung im Kreis Mettmann von innen und unten

Zuvor wurden die Ergebnisse der Experteninterviews und der ausgewählten Sekundärquellen vorgestellt, die ein Bild der *Top-down*-Clusterpolitik des Landes, sowohl generell als auch im Themenfeld des konkreten Landesclusters Gesundheitswirtschaft zeichnen. Um dem Anspruch der Mehrebenen-Problematik und der Relativität der verschiedenen Politikströme – auch im Hinblick auf ihre Gerichtetheit – gerecht zu werden, folgt nun die Darstellung der Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung *Bottom-up* aus der Tätigkeit des Autors bei der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann heraus. Regionalisierung lässt sich schließlich nach Leitner et al. (2002, S. 288, 294) nur aus beiden Richtungen verstehen (vgl. Kapitel 2.2.3). Gegenüber dem wirtschaftspolitischen Ansatz der Landesclusterförderung steht im Folgenden insbesondere die *Clusterinitiative* im Fokus der Betrachtung.

Dieses Vorgehen ist aus zweierlei Gründen für die Untersuchung des Gesamtsystems Clusterförderung im Mehrebenensystem von besonderem Wert, einerseits aufgrund der Erhebungsart und andererseits für die inhaltlichen Aussagemöglichkeiten und somit für die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse: Erstens ist ein ausschließlicher Zugang über leitfadengestützte Experteninterviews nicht ganz unproblematisch, da es zentrales Ziel der Arbeit ist, explorativ das Feld der prozessualen Etablierung von Clusterpolitik und Clusterinitiativen, also eines komplexen Forschungsfeldes, darzustellen und auch die räumlichen Zusammenhänge sukzessive zu erschließen. Insbesondere aufgrund der deduktiven Vorstrukturierung der Interviews ist es möglich, dass sich auf diese Weise wichtige Mechanismen nicht erkennen lassen. Hier ist tatsächlich ein völlig unstrukturierter Feldzugang wie in der hier gewählten retrospektiven Beobachtung der eigenen Teilnahme von Vorteil. Gerade die Gegenüberstellung von eigener Teilnahme im System und den Experteninterviews schafft ein gegenseitiges Korrektiv hinsichtlich möglicher deduktiver Blindheit oder Betriebsblindheit. Der grundsätzlich offene, aber dennoch strukturierbare Ansatz des *Garbage-Can-* bzw. *Multiple-Streams-*Modells ist dabei für beide Ansätze gleichermaßen geeignet.

Aber auch hinsichtlich der generellen Aussagefähigkeit ist die Betrachtungsrichtung vom Kommunalen hin zur Landesebene ein deutliches Plus: Die kommunale Ebene und die dort vorhandenen Prozesse kamen bei der *Top-down*-Betrachtung nur sehr am Rande zum Zuge, was die Aussagefähigkeit zum Gesamtsystem einschränkt. Zudem könnte eine rein externe *Top-down*-Betrachtung auch Auswirkungen beispielsweise auf die Aussagen zu strukturellen Ressourcen und den spezifischen Zielen haben. So können z.B. Ansätze oder Ziele, die nicht in einer tatsächlichen Etablierung von Initiativen mündeten, aufgrund einer *Top-down*-Betrachtung bzw. als Außenstehender nur sehr schwer überhaupt festgestellt werden, da sie im Nachgang kaum recherchierbar sind. Ebenso stellt sich die Frage, ob gewisse Ströme nicht im Laufe der Zeit eine Veränderung zeigen können. Hierüber lassen sich aber nur fundierte Aussagen treffen, wenn eine lange und intensive Beobachtung

des Systems ermöglicht wird. Im Ergebnis konnten zudem bei der Betrachtung sowohl der Landesclusterpolitik als auch der Gesundheitswirtschaft nur solche Initiativen retrospektiv beleuchtet werden, die zu einer gewissen Prominenz gelangt sind. Vorläuferstrukturen ließen sich ebenfalls rückwirkend erfragen. Aussagen darüber, warum evtl. vorhandene Ansätze nicht zum Zuge kamen, sind hingegen nur über eine langwierige Beobachtung aus einer *Bottom-up*-Perspektive heraus möglich. Die Auswahl des Kreises Mettmann ergab sich aus der Möglichkeit des Feldzugangs über die Berufstätigkeit des Autors. Da das Interesse an der Clusterthematik ausschlaggebend für seine Einstellung bei der Kreiswirtschaftsförderung war, war somit auch die grundsätzliche Clusteraffinität der Kommune gegeben, von der aus die *Bottom-up*-Betrachtung vorgenommen wurde.

So wurde an dieser Stelle kein selektives Sampling hinsichtlich der fokussierten Gebietskörperschaft und der damit einhergehenden betrachteten Clusterthemen vorgenommen. Die „getriebene teilnehmende Beobachtung“ gab diese Themen vor. Der Kreis Mettmann kann im Rahmen dieser Analyse dennoch als repräsentativ angesehen werden. Egal, ob er hinsichtlich der Clusterthemen, seiner räumlichen Struktur oder seiner Stellung im System von institutionalisierten Regionen als Sonderfall oder Regelfall betrachtet werden muss, so sollen gerade aus dem Einzelfall Mechanismen bzw. Ströme herausgearbeitet werden, die entweder durch ihre Präsenz oder ihre Abwesenheit eine Rolle spielen und somit universell in *Garbage-Can*- bzw. *Multiple-Streams*-Betrachtungen von regionalen Clusterpolitiken identifizierbar sind.

## 7.1 Der Kreis Mettmann – eine Gebietskörperschaft als heterogener Raum

Im Folgenden wird an verschiedenen Dimensionen die regionale Heterogenität des Kreises Mettmann herausgestellt, die auch im Kontext der Etablierung von Clusterpolitiken in dieser Gebietskörperschaft eine wichtige Rolle einnimmt.

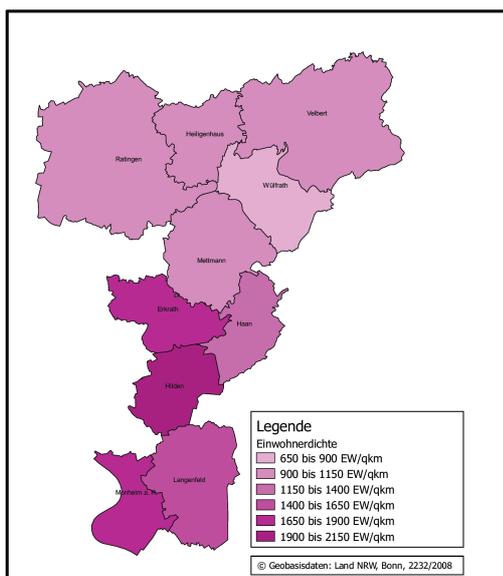


Abbildung 24: Einwohnerdichte in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach [www.standortinfos.de/](http://www.standortinfos.de/))

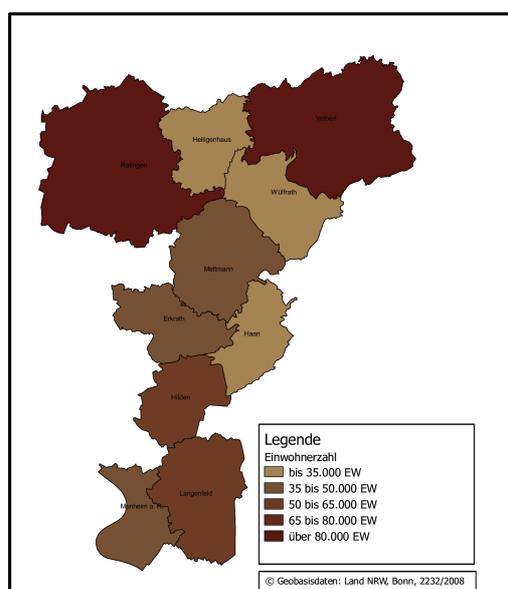


Abbildung 25: Einwohnerzahlen in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach [www.standortinfos.de/](http://www.standortinfos.de/))

Der Kreis Mettmann<sup>165</sup> – mit seinen 10 kreisangehörigen Städten und knapp 500.000 Einwohnern auf 407 Quadratkilometern – gehört zu den am dichtesten besiedelten Kreisen Deutschlands. Die Einwohnerdichte ist in allen zehn Städten durchweg sehr hoch und reicht von 664 EW/qkm in Wülfrath bis 2.140 EW/qkm in Hilden (vgl. Abb. 24). Zum Vergleich: Das Land NRW insgesamt weist eine Einwohnerdichte von 524 EW/qkm auf. Insgesamt ist auch die Spanne der Einwohnerzahlen im Kreis Mettmann sehr hoch: So ist die Stadt Wülfrath auch hier die kleinste aller Städte mit 21.420 Einwohnern, während Ratingen als größte Stadt des Kreises Ende 2009 91.306 Einwohner aufweist (Abb. 26). Der Kreis Mettmann grenzt im Westen an die Stadt Düsseldorf, im Süden an die Stadt Leverkusen, im Osten an die Städte Solingen, Wuppertal und den Ennepe-Ruhr-Kreis sowie im Norden an Duisburg und Essen.

### 7.1.1 Geschichte des Kreises

Der Kreis Mettmann existiert in seinen heutigen Grenzen erst seit 1976, seine Ursprünge gehen aber bereits auf den Wiener Kongress zurück: So wird ab 1816 das aufgelöste Herzogtum Berg der Preussischen Rheinprovinz zugeschlagen und neben dem Stadtkreis Düsseldorf werden auch die Landkreise Düsseldorf und Mettmann gebildet. Vor 1929 folgen weitere verschiedene Umgliederungen, bis in diesem Jahr schließlich der Landkreis Düsseldorf-Mettmann (inklusive Kettwig) gebildet wird. 1969, bestehend aus 11 Städten und den Ämtern Hubbelrath, Angerland und Gruiten, wird er in Kreis Düsseldorf-Mettmann umbenannt. Aber auch dieser Zuschnitt hat nicht lange Bestand: Mit der Neugliederung von 1975 werden die Ämter aufgelöst und ihre Gemeinden den kreisangehörigen

165 Soweit nicht anders gekennzeichnet, beruhen die statistischen Aussagen auf Daten der IHK zu Düsseldorf mit Stand 31.12.2009: <http://www.standortinfos.de/>.

Städten und umliegenden kreisfreien Städten angegliedert. Kettwig kommt beispielsweise zu Essen. Die Stadt Langenfeld hingegen wird vom aufgelösten Rhein-Wupper-Kreis dem Kreis Mettmann zugeschlagen. Ein Jahr später – nach erfolgreicher Klage vor dem VGH in Münster – tritt auch die Stadt Monheim der Kreisgemeinschaft bei, die 1975 in die Stadt Düsseldorf eingemeindet worden war.<sup>166</sup>

### **7.1.2 Regionale Zugehörigkeiten**

Im regionalen Maßstab liegt der Kreis Mettmann eingebettet zwischen den institutionalisierten Regionen Ruhrgebiet, Bergisches Städtedreieck und Köln/Bonn. In der Vergangenheit – im Kontext der REGIONALE Euroga 2002 plus – war der Kreis Mettmann institutionell eingebettet in die Region Düsseldorf-Mittlerer Niederrhein (Kreise Viersen, Mettmann, Neuss und die Städte Düsseldorf, Krefeld und Mönchengladbach, zusammen mit Geweest Noord-Limburg und Geweest Midden-Limburg in den Niederlanden). Nach Abschluss der REGIONALE ist diese Zusammenarbeit allerdings wieder eingeschlafen. Zusammen mit der Stadt Düsseldorf bildet der Kreis Mettmann jedoch einen gemeinsamen IHK-Bezirk. Bis zum 31.12.2011 waren zudem für den Kreis Mettmann zwei Arbeitsagentur-Bezirke zuständig: Düsseldorf (Ratingen, Mettmann, Haan, Hilden, Langenfeld, Monheim am Rhein, Erkrath) und Wuppertal (Velbert, Wülfrath, Heiligenhaus). Seit 01.01.2012 bildet der Kreis Mettmann jedoch seinen eigenen Bezirk. Auch hinsichtlich der Wahlkreise wird der Kreis Mettmann in zwei Teile aufgeteilt: Wahlkreis Mettmann I (Mettmann, Erkrath, Haan, Hilden, Langenfeld, Monheim) und Mettmann II (Ratingen, Velbert, Heiligenhaus, Wülfrath). Diese Aufteilung entspricht auch der in der Kreisverwaltung üblichen Aufteilung in den sog. Nord- und Südkreis.

### **7.1.3 Regionalwirtschaftliche Indikatoren und Schwerpunkte**

Auch regionalwirtschaftlich kann von keiner einheitlichen Struktur ausgegangen werden: Da bereits die Größe der Städte – gemessen an ihrer Einwohnerzahl – sehr stark divergiert, werden die weiteren Indikatoren jeweils auf einen Einwohner berechnet dargestellt, um die Vergleichbarkeit weiter zu gewährleisten. Betrachtet man beispielsweise den Indikator der Realsteueraufbringungskraft (Grundsteuer- und Gewerbesteuereinnahmen)<sup>167</sup> pro Einwohner, so wird deutlich, dass die Städte Ratingen, Langenfeld, Hilden und Haan mit Abstand bei diesen für die Kommunalfinanzen wichtigen Einnahmen führend sind. Dieser Vorsprung der vier Städte zeigt sich auch bei der Steuereinnahmekraft je Einwohner (Realsteueraufbringungskraft abzüglich der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder, zuzüglich des Gemeindeanteils an der Einkommens- und Umsatzsteuer), wenn auch etwas abgeschwächt. Hier macht sich für die anderen Städte der Gemeindeanteil an Einkommens- und Umsatzsteuer positiv bemerkbar. (vgl. Abb. 26 & 27) Die vier bei der Steuerkraft führenden

---

<sup>166</sup> <http://www.kreis-mettmann.de/frames/lang1/478.30.html> (Geschichte des Kreises Mettmann).

<sup>167</sup> Hierbei werden unterschiedliche Hebesätze herausgerechnet, unter Zugrundelegung eines landesdurchschnittlichen Hebesatzes.

Städte haben auch den im Kreisvergleich höchsten Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro Einwohner. Velbert liegt bei diesem Indikator jedoch gleichauf mit der Stadt Haan.<sup>168</sup>

Betrachtet man den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ausgewählter Branchen an der Einwohnerzahl, so stellt sich auch hier die regionalwirtschaftliche Heterogenität der kreisangehörigen Städte dar: Die Anteile der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gemessen an der Einwohnerzahl der Branchen Handel und sonstiger Dienstleistungen sind in etwa vergleichbar: Deren Anteil ist wieder in den Städten Ratingen, Langenfeld, Hilden und Haan relativ hoch im Vergleich zu den anderen Städten. Bei den Beschäftigten pro Einwohner im Bereich der Produktion (inkl. Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden) weisen allerdings die Städte Velbert und Heiligenhaus den höchsten Anteil im Kreisvergleich auf. Aber auch in der Stadt Haan spielt der industrielle Sektor eine relativ bedeutende Rolle. (vgl. Abb. 28 bis 30) Wenn die Zahl der industriell Beschäftigten nun nicht mehr auf die Einwohnerzahl, sondern – wie üblich – auf die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bezogen wird, so wird die Bedeutung des industriellen Sektors für die Städte Heiligenhaus (über 63% der svp. Beschäftigten in der Produktion tätig) und Velbert (über

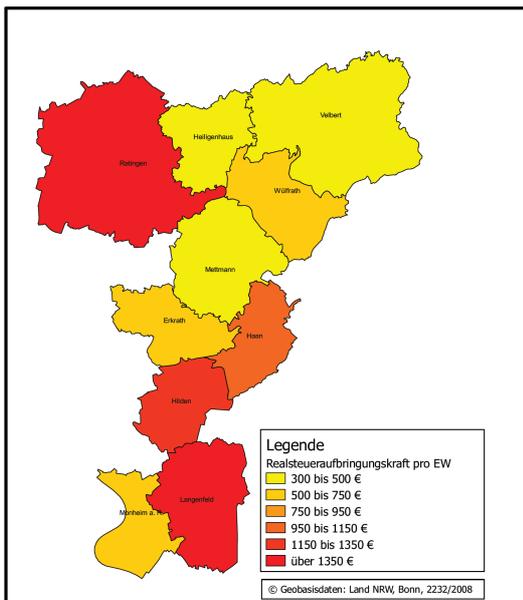


Abbildung 26: Realsteueraufbringungskraft in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach [www.standortinfos.de/](http://www.standortinfos.de/))

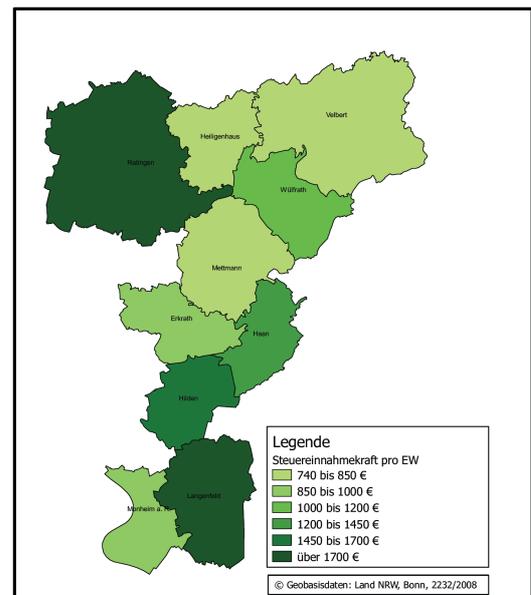


Abbildung 27: Steuereinnahmekraft in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach [www.standortinfos.de/](http://www.standortinfos.de/))

168 Eigene Berechnung nach IHK-Statistik: <http://www.standortinfos.de/>.

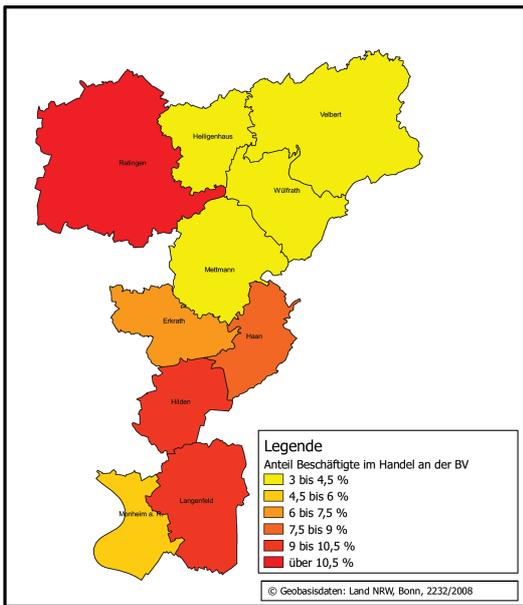


Abbildung 28: Anteil der Beschäftigten im Handel an der Bevölkerung in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach [www.standortinfos.de/](http://www.standortinfos.de/))

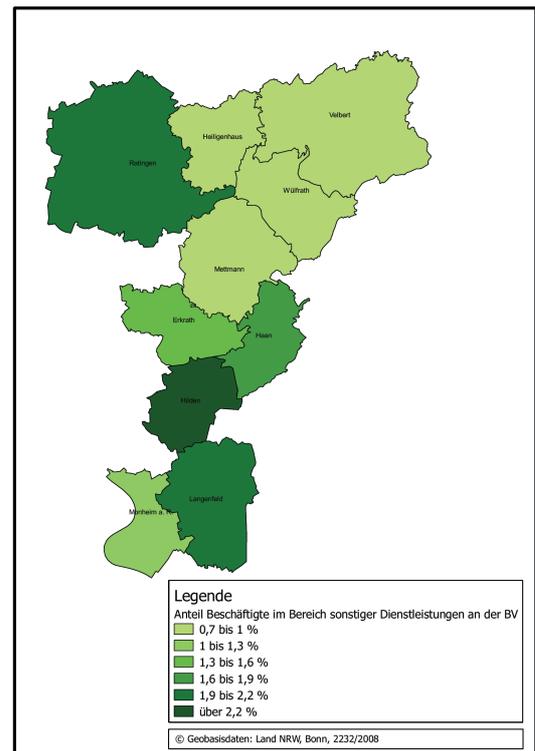


Abbildung 29: Anteil der Beschäftigten im Bereich sonst. Dienstleistungen in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach [www.standortinfos.de/](http://www.standortinfos.de/))

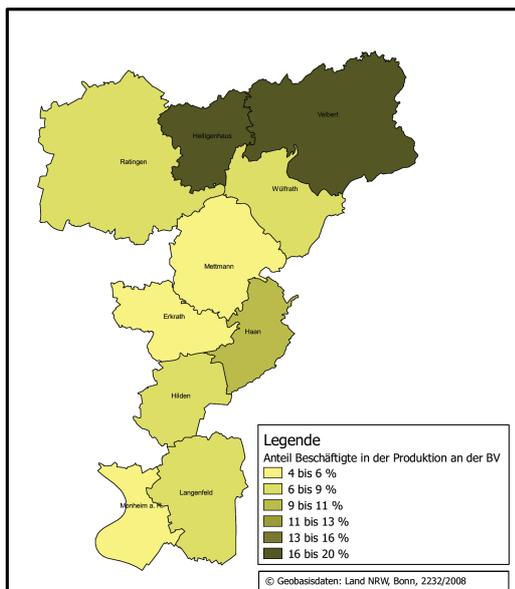


Abbildung 30: Anteil der Beschäftigten in der Produktion an der Bevölkerung in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach [www.standortinfos.de/](http://www.standortinfos.de/))

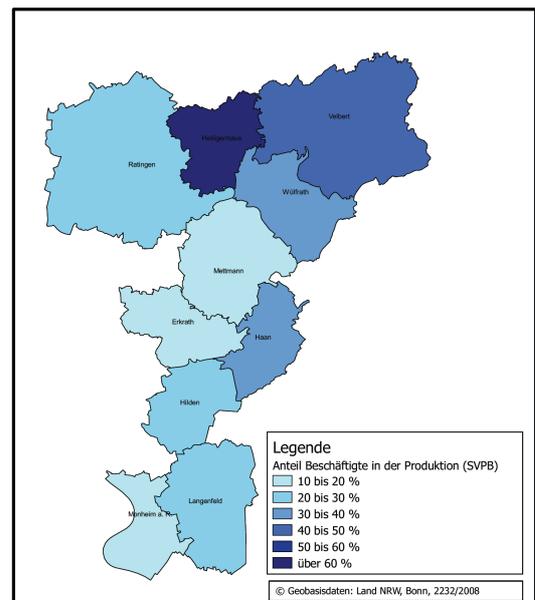


Abbildung 31: Anteil der Beschäftigten in der Produktion an der Zahl svp. Beschäftigter in den Städten des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Berechnungen nach [www.standortinfos.de/](http://www.standortinfos.de/))

50%), aber auch für Haan und Wülfrath (mit knapp 33%) sehr deutlich. Den geringsten Anteil weist die Stadt Monheim am Rhein mit ca. 15% auf. (vgl. Abb. 31)

#### **7.1.4 Wirtschaftsförderung im Kreis Mettmann**

Alle zehn kreisangehörigen Städte haben eigene Wirtschaftsförderungsstellen, die jeweils autark Ansiedlungen betreuen und Bestandspflege betreiben. Wie in anderen Kreiskommunen auch konkurrieren die Städte untereinander um neue Unternehmen und die damit verbundenen Gewerbesteuererträge. Aus diesem Grund sind diese Aufgaben im Wesentlichen den jeweiligen städtischen Wirtschaftsförderungen vorbehalten. Die Wirtschaftsförderung der Kreisverwaltung Mettmann übernimmt regionale, das heißt primär städteübergreifende, Aufgabenstellungen wie das Regionalmarketing (z.B. Planung, Organisation und Durchführung des gemeinsamen Kreisauftretens auf der Gewerbeimmobilienmesse Expo Real in München); aber auch der Firmen- und Gründungsservice (Gründungsberatung, STARTERCENTER NRW – gemeinsam mit der Stadt Velbert, Betreuung von Landesprogrammen wie dem „Beratungsprogramm Wirtschaft“ oder „Potentialberatung“, „Frau und Beruf“ etc.) und der Bereich Berufsorientierung im Kontext des Fachkräftemangels (Kooperationsnetz Schule-Wirtschaft KSW und BerufsOrientierungsNetzwerk BON) gehören zu den Aufgabenbereichen der Kreiswirtschaftsförderung. Das Themenfeld Regionalwirtschaft, das der Autor dieser Arbeit seit August 2008 in der Wirtschaftsförderung des Kreises betreut, umfasst schließlich die „Cluster- und Kompetenzfeldentwicklung“. Dieser Bereich wird auch Gegenstand der weiteren Betrachtungen sein.

#### **7.1.5 Zusammenfassende Betrachtung des Kreises Mettmann**

Betrachtet man die – auch historisch bedingte – institutionelle Zersplitterung bzw. die regionalen Zugehörigkeiten des Kreises Mettmann, so verwundert es auch kaum, dass innerhalb des Kreises Mettmann nicht von einer einheitlichen regionalen Identität ausgegangen werden kann: Die Städte Ratingen, Erkrath, Langenfeld, Monheim am Rhein und Hilden werden eher als rheinische Städte wahrgenommen, während man sich in Velbert, Heiligenhaus, Wülfrath, Mettmann und Haan eher dem (Nieder-)Bergischen verbunden fühlt. Es lässt sich festhalten, dass im Kreis Mettmann weder historisch, noch regionalwirtschaftlich, noch emotional von einer eindeutigen Regionszugehörigkeit ausgegangen werden kann. Im Folgenden wird nun herausgestellt, dass dieser Umstand durchaus auch Folgen für eine clusterorientierte Wirtschaftsförderungspolitik hat.

## 7.2 Anfänge der Cluster- und Kompetenzfeldpolitik im Kreis Mettmann

### **7.2.1 Erste Kompetenzfelduntersuchungen im Kreis Mettmann**

Die Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann beschäftigt sich seit dem Jahr 2002 näher mit der Clusterthematik, bzw. mit der Identifikation von Kompetenzfeldern. Hier wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass sich die Förderung von Schwerpunktbereichen in der Wirtschaftsförderungslandschaft etabliert hatte: So wurde von Seiten der kreisangehörigen Städte der Wunsch an die Kreiswirtschaftsförderung herangetragen, die Kompetenzfelder zu analysieren und neue Handlungsfelder aufzuzeigen.

Um systematisch regionalwirtschaftliche Ansatzpunkte zu analysieren, wurde im Oktober 2002 das Büro Dr. Vieregge GmbH beauftragt, Aussagen über potentielle Kompetenzfelder zu tätigen. Mit dem im Januar 2003 fertiggestellten „Kompetenz- und Zukunftsrating“ erfolgte diese Branchen-Auswertung für jede einzelne kreisangehörige Stadt sowie für den Kreis Mettmann in Gänze.<sup>169</sup>

Im Ergebnis wurden schließlich Cluster in drei Bereichen vermutet (Vieregge 2002, S. 6 f.):

1. Metallverarbeitung, industrienaher Dienstleistungen, Maschinenbau und Recycling,
2. Consulting, Softwareentwicklung und -beratung, Herstellung von Informationstechnik,
3. Gesundheitswirtschaft: Chemie, Medizintechnik, Forschung und Entwicklung.

In dieser Art wurden für alle zehn kreisangehörigen Städte ebenfalls Branchenanalysen erstellt und auch Clustervermutungen ausgesprochen.

Die Ergebnisse wurden den Wirtschaftsförderungen der Städte zur Verfügung gestellt, die sich hierzu äußern sollten. Die Reaktionen aus den Städten fielen jedoch stark verhalten aus, bzw. es überwog die Kritik. Direkt als Anregung für eigene Aktivitäten wurde die Untersuchung lediglich von der Stadt Velbert aufgenommen: So sei erstmals eine „allgemeine, zwar grobe, aber vergleichbare Darstellung des Bestandes von Unternehmen nach Branchen“ vorhanden, „welche als Grundlage zur Ableitung eines Kreis-Wirtschafts-Profiles genutzt werden kann“. Zudem sei die Einschätzung bestätigt worden, dass eine Stärke in der/den Metallbranche/n vorhanden seien. Daher wurde der Wunsch geäußert, dieser Stärke näher auf den Grund zu gehen, indem eine Detail-Analyse für die Branche „Schloss und Beschlag (Branche 26.63)“ in Angriff genommen und aus dieser Branche eine Analyse der Wertschöpfungsketten abgeleitet werden sollte. Dies wurde seitens der Stadt Velbert auch aktiv aufgegriffen. So wurde ebenfalls das Büro Vieregge beauftragt, ein Strategiepapier „Schließ- und Sicherheitstechnik der Stadt Velbert“ auf Basis der Branche „Schloss und Beschlag“ zu erstellen. Im April 2004 wurde dieses schließlich bereitgestellt.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Für Details zu den einzelnen Clusteranalysen wird auf Abschnitt 3.1 des Anhangs verwiesen.

<sup>170</sup> Auswertung von Brief- bzw. Mailverkehr.

### **7.2.2 Parallele Entwicklung: Kompetenzfeld Biotech und Life-Sciences im Kreis Mettmann und im Rheinland**

Als 1997 die Region Rheinland aus dem BioRegio-Wettbewerb des Bundes als Gewinnerin hervorgegangen ist (vgl. Kapitel 5.2.1), formierten sich im gesamten Rheinland auf Grundlage der erworbenen Fördermittel teilregionale Netzwerke. Neben dem bereits erwähnten „Arbeitskreis Biotechnologie“ um die RWTH Aachen und den daraus erwachsenen „LifeTecAachen-Jülich e.V.“ wurden auch in der Region Düsseldorf Netzwerkstrukturen institutionalisiert. Somit liegt auch das bei der Stadt Düsseldorf angesiedelte und von der IHK zu Düsseldorf<sup>171</sup> unterstützte LifeScienceNet in der ersten Clusterinitiative des Bundes begründet. In Düsseldorf wurde zudem beschlossen, Existenzgründer, junge Unternehmen und etablierte Firmen aus den Bereichen der Bio- bzw. Gentechnologie, Bioinformatik, Biopharmaindustrie, Biomedizin sowie Medizintechnik beim Auf- und Ausbau ihrer Geschäftstätigkeiten zu unterstützen.<sup>172</sup> Hierzu wurde in direkter Nachbarschaft der Universität samt Uniklinik und Fachhochschule das *Life Science Center Düsseldorf* mit günstigen Büro- und Laborräumlichkeiten samt einem professionellen Centermanagement projektiert, das nach Fertigstellung im Oktober 2002 im März des Folgejahres bereits sieben Mieter aufgenommen hatte.<sup>173</sup>

Bereits im Januar 2001 wurde – angestoßen durch ein Mitglied des für Wirtschaftsförderung zuständigen Fachausschusses – erstmals mit der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann darüber beraten, die sich im Wachstum befindliche Biotechnologiebranche im Kreis stärker in den Fokus der Aktivitäten zu nehmen und niederschwellige Angebote zu bereiten, z.B. in Form eines „*Business-Breakfast*“.<sup>174</sup> Die Diskussion wurde jedoch erst intensiviert, als im Frühjahr des Jahres 2003 bekannt wurde, dass ein Biotechnologie-Unternehmen seinen Hauptsitz von Erkrath in das *Life Science Center Düsseldorf* verlagerte<sup>175</sup>. Somit gelangte das Thema *Life Sciences* und Biotechnologie auch im Kreis Mettmann auf die politische Tagesordnung. Da zeitgleich die gemeinsamen und übergreifenden Aktivitäten der zahlreichen Netzwerke der BioRegio Rheinland – bereits damals vermarktet unter dem Namen „BioRiver – Life Sciences im Rheinland“ – zusätzlich gebündelt und auch auf gesamtregionaler Ebene institutionalisiert werden sollten, nahm auch die Politik aus dem Kreis und den Städten an einer Veranstaltung am 30. Oktober 2003 teil, an der die sog. „BioRiver-Deklaration“ – eine politische bzw. unternehmerische Willensbekundung – unterzeichnet wurde, auf deren Grundlage schließlich im Jahr 2004 der Verein BioRiver e.V. gegründet wurde.

Aus Erkrath erhöhte sich mittlerweile der politische Handlungsdruck: Als Reaktion der Firmenverlagerung nach Düsseldorf und des Ausfalls eines weiteren Unternehmens der Branche wandte sich

---

171 Diese ist zuständig für die Stadt Düsseldorf und den Kreis Mettmann.

172 Vgl. <http://www.lsc-dus.de/default1.asp>.

173 Vgl. Pressemitteilung der Wirtschaftsförderung Düsseldorf vom 24.03.2003.

174 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 10.01.2001.

175 Vgl. dazu Pressemitteilung der Wirtschaftsförderung Düsseldorf vom 06.05.2003.

ein – auch heute noch sehr engagierter – Unternehmer der Branche an die Stadt Erkrath, um für eine branchenspezifische Unterstützung zu werben. So wurde u.a. eine vergleichbare Mietsubventionierung bzw. geeignete Räumlichkeiten wie im Düsseldorfer *Life Science Center* gewünscht. Auf Wunsch des o.g. Unternehmers ist auch der Kreis Mettmann in die Thematik eingebunden worden. Schließlich wurde die Kreiswirtschaftsförderung vom Fachausschuss beauftragt, eine kleine Marktstudie zu fertigen, aus der hervorgeht, welche Unterstützungsleistungen im *Life Science Center Düsseldorf* und im vergleichbaren *Bioplex* in Leverkusen angeboten werden (Mietkonditionen, Belegung usw.), um hieraus Aussagen zur Nachfragesituation abzuleiten. Für den Fall einer ausreichenden Nachfrage sollte ein Angebot komplementär zu den vorhandenen Technologie- und Gründerzentren (TGZ) der *Life-Science*-Branche konzipiert werden.<sup>176</sup>

In der im Februar 2004 fertiggestellten Marktstudie wurden nun auch erstmals systematisch die im Kreis Mettmann ansässigen Biotechnologie- und *Life-Science*-Unternehmen recherchiert, die schwerpunktmäßig im Südkreis, nämlich in Erkrath, Hilden, Langenfeld und Monheim, zu finden sind. Die *Inhouse*-Studie kam zu dem Ergebnis, dass es sich – insbesondere auch im Hinblick auf die relativ geringe Auslastung der verglichenen branchenspezifischen TGZ – nicht lohne, ein eigenes Angebot im Kreis zu forcieren. Dennoch sollte ein Zeichen gesetzt werden, dass sich die Kreiswirtschaftsförderung dieser Branche annimmt. Folgende Maßnahmen wurden hierzu vorgeschlagen:<sup>177</sup>

- Durchführung eines Branchengesprächs *BioTech*, bei dem auch über bereits vorhandene Angebote der Wirtschaftsförderung berichtet wird, z.B. über das „Kooperationsnetz Schule-Wirtschaft“,
- Besuch der im Kreis ansässigen Firmen durch Vertreter des Kreises. Hierzu sollte jedoch überlegt werden, konkrete Angebote zu machen, beispielsweise die Gründung eines Vereins „BioTech ME“ analog „Biotec Erft e.V.“,
- Herausstellung des Standortes auf dem Internetauftritt von BioRiver und Verweis auf Internetseiten des Kreises,
- Herausstellen des Kompetenzfeldes und der entsprechenden Unternehmen im Internetangebot des Kreises Mettmann, samt Publikation von Veranstaltungen der BioTech-Unternehmen auf Web-Seiten des Kreises,
- Teilnahme am IHK-Arbeitskreis *BioTech*,
- Durchführung eines regionalen Wirtschaftsgipfels *BioTech* mit Unterstützung einer Wirtschaftszeitung, in der der Kreis inseriert.

---

176 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 04.01.2004.

177 Interne Marktstudie Biotech der Kreiswirtschaftsförderung vom 03.02.2004.

Zunächst wurde damit begonnen, Firmen zu kontaktieren, um ihre Kurzprofile in einem branchenspezifischen Kompetenzprofil auf den Internetseiten des Kreises zu veröffentlichen. Die Resonanz der Unternehmen fiel jedoch eher gering aus. Nur ein Drittel der angeschriebenen Unternehmen der Zielgruppe meldeten sich auf den Aufruf der Wirtschaftsförderung. Daher beschränkte man sich darauf, kurz das Kompetenzfeld zu skizzieren und auf die Netzwerke LifeScienceNet sowie BioRiver zu verweisen und zu verlinken.<sup>178</sup> Daneben wurde die Veranstaltung „Meet the neanderland“, bei der Vertreter der konsularischen Korps Firmen im Kreis Mettmann besichtigen, unter dem Biotechnologie-Thema durchgeführt. Zusätzlich wurde aber auch der Kontakt zum Verein BioRiver intensiviert:

Im Sommer 2005 wurden in einem Gespräch weitere Kooperationsmöglichkeiten zwischen dem Kreis Mettmann und dem Verein BioRiver erörtert. Hierbei wurde erstmals verstärkt eine Mitgliedschaft des Kreises im Verein zur Sprache gebracht. Die kreisangehörigen Städte Hilden, Langenfeld und Monheim am Rhein waren bereits zu diesem Zeitpunkt Mitglieder im BioRiver-Verbund, während mit der Stadt Erkrath ebenfalls entsprechende Gespräche geführt wurden. Die Durchführung einer branchenspezifischen Veranstaltung im Kreis wurde erneut angeregt. Darüber hinaus beriet man über eine mögliche Kooperation zwischen Kreiswirtschaftsförderung und Öffentlichkeitsarbeit des Netzwerks BioRiver im Zuge einer Publikation zum *Life-Science*-Standort Kreis Mettmann. Dem Kreis wurden dabei folgende Vorteile für sein Engagement in Aussicht gestellt: Möglichkeit des spezifischen Standortmarketings auf Fachmessen, Zugriff auf spezifisches statistisches Material, Verbesserung der Unternehmensansprache über das Netzwerk, Kontakte zu anderen Netzwerken etc.<sup>179</sup> Der Kreisausschuss beschloss schließlich im Dezember 2005 die Mitgliedschaft im Verein BioRiver.<sup>180</sup>

### **7.2.3 Folgen der Neuausrichtung der Landesclusterpolitik für die Herangehensweise im Kreis Mettmann**

#### *7.2.3.1 Cluster als Voraussetzung für den Erhalt von Fördermitteln*

Die in Kapitel 6.2 erörterte Neuausrichtung der Landesstrukturpolitik und die deutliche Verankerung des Clusterbegriffes als Rahmen für die wettbewerbliche Vergabe von Fördermitteln seit Beginn der neuen EU-Förderperiode im Jahr 2007 wurde durch die Landesregierung kurz nach ihrem Amtsantritt vorbereitet. Nach der Wahl Ende Mai 2005 und der üblichen Findungsphase einer komplett neuen Landesregierung informierte das Wirtschaftsministerium im Januar 2006<sup>181</sup> mit einem breit gestreuten Brief an die kommunalen und regionalen Vertreter aus Politik und Verwaltung über

---

178 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 07.06.2005.

179 Interne Vermerke der Kreiswirtschaftsförderung vom 08.06.2005 und 05.07.2005.

180 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 02.02.2006.

181 Brief des MWME NRW vom 17.01.2006 zu den Eckpunkten des künftigen Operationellen Programms.

die neue Ausrichtung der Strukturförderung. Das Schreiben enthielt ein Eckpunktepapier, in der die neue Ausrichtung skizziert wurde sowie die Ankündigung eines neuen Operationellen Programms.

Als Kernbotschaften waren drei Aspekte für die Wirtschaftsförderung des Kreises von besonderer Relevanz:

1. Erstmals ist der Kreis Mettmann potentieller Empfänger von Strukturfördermitteln der EU geworden,
2. regionale Kooperationen – über die etablierten Verwaltungseinheiten hinaus – sind hierzu eine wichtige Voraussetzung,
3. wer Fördermittel einwerben will, muss sich mit der Clusterthematik stärker auseinandersetzen.

Die Aussicht auf externe Finanzierung von Projekten aus Quellen, die zuvor nicht zur Verfügung standen, führte dazu, sich näher mit den zentralen Forderungen des Landes auseinanderzusetzen, nämlich mit der regionalen Kooperation und dem Festmachen zu fördernder Projekte an der Clusterthematik. Zunächst trat die Kreiswirtschaftsförderung diesen – aus ihrer Sicht – vollmundigen Ankündigungen sehr skeptisch gegenüber. Man erwartete eher eine erneute Konzentration der Mittel in Regionen mit erheblichen Entwicklungsdefiziten.<sup>182</sup>

Da sich die Landeshauptstadt Düsseldorf zu dieser Zeit regionalen Kooperationen gegenüber recht reserviert zeigte, orientierte sich der Kreis Mettmann in Richtung der benachbarten Bergischen Städte. Über persönliche Beziehungen bestand ein Kontakt zur Wirtschaftsförderung der Stadt Wuppertal. So tauschte man sich beispielsweise im Juni 2006 über die Einschätzung der Neuausrichtung und Möglichkeiten der Kooperation aus.<sup>183</sup> Die Wuppertaler waren über die REGIONALE 2006, die in den Bergischen Städten (mit Solingen und Remscheid) durchgeführt wurde, bereits in einen – wenn auch kleinräumigen – regional institutionalisierten Kontext eingebunden. In der Vorbereitung der REGIONALE konnte man bereits die Form von regionalen Projektkooperationen erproben. Daher bestand ein Interesse weniger an einer institutionellen Zusammenarbeit als an Kooperationen auf inhaltlicher Ebene. Die thematischen Schnittmengen wurden in den Bereichen *Automotive*, Schließen und Sichern sowie Metallverarbeitung gesehen, da in diesen Bereichen sowohl im Kreis Mettmann als auch in den Bergischen Städten entsprechende Unternehmen ansässig sind, die bei entsprechenden Projektideen unterstützt werden konnten.<sup>184</sup>

Besonders eine Kooperation mit dem Bereich Schließen und Sichern wurde in Betracht gezogen. Hierzu fanden ab September 2006 auch mehrere Gespräche mit Vertretern der Kreiswirtschaftsför-

---

182 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 08.06.2006.

183 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 02.06.2006.

184 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 08.06.2006.

derung und den Wirtschaftsförderungen von Velbert und Wuppertal statt<sup>185</sup>, die Kooperation wurde allerdings später nicht weiter konkretisiert.<sup>186</sup> Im November 2006 wurde schließlich der Verein „Die Schlüsselregion“ gegründet, der als institutionalisiertes Netzwerk die Aktivitäten in den Bereichen Schließen, Sichern und Beschlag in den Städten Velbert und Heiligenhaus konzentriert: Gut zweiinhalb Jahre nach der Fertigstellung des Strategiepapiers „Schließ- und Sicherheitstechnik der Stadt Velbert“ durch die Vieregge GmbH wurden die Clusteraktivitäten der Stadt Velbert – nun durch die Stadt Heiligenhaus erweitert, in der ebenfalls wichtige Player dieser Branchen ansässig sind – über die Vereinsgründung in einer festen Struktur institutionalisiert. Ein Hauptziel des Vereins stellt unter anderem der Aufbau eines Forschungsinstitutes in enger Kooperation mit der Universität Wuppertal dar. Daher konzentrierten sich die Gespräche des Vereins mehr auf Vertreter der Hochschule als auf die städtische Wirtschaftsförderung in Wuppertal.

Um auf Augenhöhe mit möglichen Projektpartnern kommunizieren zu können, war für die Kreiswirtschaftsförderung nun wichtig, über die eigenen Kompetenzen weitere belastbare Zahlen zu gewinnen. Neben der verbesserten Datenlage wurde es zudem als erforderlich angesehen, dass der Kreis Mettmann sich wesentlich intensiver mit den Anforderungen der Wettbewerbsprojekte auseinandersetzte.

Zunächst galt es aber, die Datenlage über die Kompetenzfelder auf den neuesten Stand zu bringen. Darüber hinaus stellte sich die Frage, welche Cluster bzw. Kompetenzbereiche sich neben Schließen und Sichern, aber auch neben dem *Biotech*-Bereich identifizieren ließen, die nicht nur für einen Teil des Kreisgebietes, sondern für alle Städte von Bedeutung waren: Schließlich wollte man der Erwartungshaltung der Kreispolitik gerecht werden, die über die Ankündigungen der Landespolitik geschürt worden war.<sup>187</sup>

#### 7.2.3.2 Folgeaufträge

Mit diesem Handlungsdruck im Rücken wurde Ende 2006 für den Kreis Mettmann erneut eine Clusteranalyse von der Dr. Vieregge GmbH erstellt – diesmal ausschließlich für den Kreis, nicht mehr mit differenzierten Aussagen für die kreisangehörigen Städte. Zunächst erfolgte eine Auswertung und Clusterprognose für das Jahr 2005, später eine aktualisierte Auswertung für das Jahr 2006. (Vieregge 2006, S. 32)<sup>188</sup>

Für den Kreis Mettmann wurden dabei vier Kompetenzfelder bestimmt (ibid., S. 50 f.):

1. Metall-Maschinenbau-Industrie-*Engineering*: darunter Schließ- und Sicherheitstechnik; Metall, Metallerzeugnisse und Maschinenbau. Es wurde allerdings auch festgestellt, dass dies

---

185 Interne Vermerke der Kreiswirtschaftsförderung vom 13. und 15.09.2006.

186 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 20.03.2007.

187 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 06.12.2006.

188 Für Details zu den Folgegutachten wird auf Abschnitt 3.2 des Anhangs verwiesen.

ältere Branchen seien, die in Zukunft Probleme haben würden, ihre Arbeitsplätze halten zu können.

2. *Life-Science Engineering*: In diesem Bereich sind hohe Clusterindizes bezüglich Beschäftigter und Unternehmen identifiziert worden. Die Medizin- und Messtechnik sowie der Bereich Chemie seien auf Basis des Clusterindizes Unternehmen schon länger Kompetenzfelder gewesen.
3. *Software-Engineering*: Die Branchen Datenbanken und Datenverarbeitung wurden als junge Wachstumsbranche bewertet und wiesen über 4000 Beschäftigte und überdurchschnittliche Konzentrationswerte auf.
4. Handel (insbes. Großhandel, darunter Maschinen- und Ausrüstungshandel) und Logistik stellten zusammengenommen rund 20 % der Beschäftigten, ohne Berücksichtigung des Einzelhandels.

Im Ergebnis wurden Initiativen in den Bereichen *Gesundheitswirtschaft* oder „*Industrie*“ vorgeschlagen, mit einer strategischen Schwerpunktsetzung im Bereich von Entwicklungs-Services, die für externe Unternehmen vorgenommen werden könnten (ibid. S. 52-54). Diese Auswahl beruht vermutlich auf der Tatsache, dass die Kompetenzfelder eins und vier eine stark unterdurchschnittliche Zukunftsdynamik zugewiesen bekommen haben.

Mit diesen Ergebnissen zunächst alleine gelassen, forderte die Kreiswirtschaftsförderung das Büro Vieregge schließlich auf, seine Ergebnisse in Form einer Projektskizze zu konkretisieren. Der Vorschlag der Entwicklungs-Services für externe Unternehmen wurde in der Projektskizze von 2007 aufgegriffen und näher erläutert:

So wurde der Vorschlag gemacht, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen im Kreis Mettmann untereinander als Anbieter-Cluster zu vernetzen. Auf die Dienste dieses Clusters könnten die Netzwerke der „Regionalen Nachfrager-Cluster“ zurückgreifen. Die Schwerpunktzielgruppe des Projektvorschlages sind dabei kleine und mittelständische Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes, die in Forschung und Entwicklung einsteigen, bzw. diesen Bereich ausbauen möchten sowie auf Anbieterseite die Unternehmen, die die Services anbieten. (Vieregge 2007)

Doch auch diese Untersuchung auf Kreisebene blieb ohne konkrete Folgen. Dies scheint auch damit zusammenzuhängen, dass im Ergebnis der vorgenommene Vorschlag nicht ausreichend Bezug auf die quantitativen Ergebnisse der zuvor durchgeführten Studie nahm. Es schien nicht überzeugend geklärt, ob die notwendige Basis an forschenden Unternehmen im Kreis Mettmann ausreichend war, um solch einen Service zu etablieren. Auch auf die Tätigkeitsschwerpunkte der forschenden Unternehmen, also deren Leistungspotential, wurde in der Projektskizze nicht eingegangen. Ebenso war unklar, in welchem Umfang Unternehmen aus den Nachfrager-Clustern bereit wären, bedeutende Teile ihrer FuE-Leistungen an Externe zu vergeben, ohne dass es zu klassischen Kooperationen zwischen verwandten Bereichen kommt.

### 7.2.3.3 Positionierung der Kreiswirtschaftsförderung im Kontext der neuen Förderpolitik des Landes

Die Entscheidung, an den Förderprogrammen zu partizipieren, sollte prinzipiell zunächst von Unternehmen getroffen werden. Deshalb waren aufgrund der regionalen Arbeitsteilung im Kreis Mettmann die Wirtschaftsförderungen der einzelnen Städte an erster Stelle gefragt. Weil jede einzelne Stadt über ihre Wirtschaftsförderung die Bestandspflege betreibt und somit in engerem Kontakt zu Unternehmen steht, als dies bei der Kreiswirtschaftsförderung der Fall ist, sollte der Kreis hier lediglich koordinierend und vermittelnd tätig werden. Zumal für einen Erfolg bei den Förderwettbewerben realistischerweise das Vorhandensein bestehender und funktionierender Netzwerkstrukturen als notwendig angesehen wurde, sah man schwerpunktmäßig jene Akteure im Vorteil, die solche Strukturen vor Ort bereits aufweisen konnten und somit auch einen engen Kontakt zu den Unternehmen pflegten. Konzeptionell in der Lage, über den RegioCluster-Wettbewerb Fördermittel für den Aufbau von weiteren Netzwerkstrukturen bzw. weiterführenden Projekten innerhalb dieser Netzwerke zu beantragen, war nach dieser Auffassung lediglich der Verein „Die Schlüsselregion“.<sup>189</sup>

Schlussendlich beteiligte sich der Verein im Rahmen des ersten Durchgangs des RegioCluster-Wettbewerbs mit folgenden Teilprojekten:

- Aufbau eines Instituts für Sicherungssysteme in Velbert oder Heiligenhaus (Projektpartner: Bergische Universität Wuppertal in Kooperation mit 12 Unternehmen sowie den Städten Velbert und Heiligenhaus),
- Erweiterung des Prüfinstituts Schlösser und Beschläge Velbert für mechatronische Schließsysteme im Elektronikbereich (Projektpartner: Gütegemeinschaft Schlösser und Beschläge e.V.),
- Interkommunale Kooperation zur Ansiedlung, Bestandspflege und Gründung von technologieorientierten Unternehmen in der Wertschöpfungskette des Clusters (Projektpartner: Wirtschaftsförderungen der Städte Velbert und Heiligenhaus).

Im Frühjahr 2008 wurde auch der Kreis Mettmann Mitglied des Vereins. Hiermit wollte der Kreis offiziell seine Verbundenheit zur Schlüsselregion und zum Verein dokumentieren und den Verein und seine Mitglieder bei der Beantragung von Fördermitteln aus dem EFRE stützen, indem ein regionaler Konsens über die beiden Städte Velbert und Heiligenhaus bzw. Wuppertal hinaus aufgezeigt wurde. Zuvor war dies nur über einen „*Letter of Intent*“ geschehen, der den Antragsunterlagen beigelegt werden konnte.

Hinsichtlich des Feldes Biotechnologie sollte schließlich ausgelotet werden, inwieweit hier Unternehmen aus dem Kreis von den Fördermitteln profitieren konnten.<sup>190</sup> Die *Biotech*-Branche wurde

189 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 29.01.2008.

190 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 01.06.2007.

darüber hinaus auch als thematisches Bindeglied gesehen, das eine Kooperation mit der Stadt Düsseldorf ermöglichen könnte.<sup>191</sup> In diesem Kontext fand auch ein Gespräch zwischen den Geschäftsführern der Vereine BioRiver und Schlüsselregion statt, das zwar thematische Anknüpfungspunkte aufdeckte, aber ebenfalls zu keiner vertieften Zusammenarbeit führte.<sup>192</sup>

Schließlich wurde bei der Kreiswirtschaftsförderung zur Mitte des Jahres 2008 eine hausinterne Koordinationsstelle für das Ziel-2-Förderprogramm eingerichtet. Diese sollte

- die eigenen Bewerbungen der Fachämter koordinieren und die übrigen Fachämter hierüber informieren,
- Informationen der Fachämter über Bewerbungen Dritter um Fördermittel (z.B. aus der Wirtschaft) – sofern vorhanden – sammeln,
- die Antragstellung bei eigenen Bewerbungen und Bewerbungen Dritter aktiv unterstützen.<sup>193</sup>

#### 7.2.3.4 Wettbewerb des Wissenschaftsministeriums zur Schaffung neuer Hochschulstandorte in NRW

Im Mai 2008 rief das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes NRW einen Wettbewerb zum Ausbau bzw. zur Neugründung von Fachhochschulen des Landes aus. Dabei wurde großer Wert auf die Schaffung von dualen Ingenieurstudiengängen gelegt, die ein Hochschulstudium mit einer betrieblichen Ausbildung kombinieren.<sup>194</sup>

Der Verein „Die Schlüsselregion“ erarbeitete gemeinsam mit der Hochschule Bochum ein Konzept zur Schaffung eines neuen Standorts am sog. Campus Velbert/Heiligenhaus und brachte es in das Wettbewerbsverfahren ein. Unterstützt wurde der Beitrag von 40 Mitgliedsunternehmen des Vereins, die mit ihrer Erklärung auch das Interesse an der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen für das duale Studium signalisierten. Ebenfalls unterstützt wurde das Vorhaben von den Städten Velbert und Heiligenhaus sowie dem Kreis Mettmann. Seitens der dualen Studiengänge wurde das sog. KIA-Studium, das auch Bochumer Modell genannt wird, von der Hochschule Bochum auf den geplanten Standort mit den Studiengängen *Bachelor of Engineering* in Mechatronik, Elektrotechnik und Informatik übertragen. Daran anschließende Masterstudiengänge wurden ebenfalls vorgesehen.

Nachdem Anfang Oktober die Landesregierung das Erreichen der zweiten Runde mitgeteilt hatte und am 1. November die Bewerbung vor der Fachjury präsentiert wurde, wurde bereits Ende No-

---

191 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 06.12.2006.

192 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 28.02.2008.

193 Interner Vermerk der Kreiswirtschaftsförderung vom 28.04.2008.

194 Schreiben des Ministers für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes NRW vom 26.05.2008.

vember 2008 bekannt gegeben, dass die Bewerbung der Schlüsselregion und der Hochschule Bochum erfolgreich war.

Für die Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann bedeutete dies, dass ihre zunächst allgemein gehaltenen Unterstützungszusagen nun konkret werden mussten. Im Ergebnis unterstützt der Kreis Mettmann den neuen Hochschulstandort durch die Bereitstellung von jährlich 100.000 € über vier Jahre für Sachkosten und eine Mitarbeiterstelle für das Marketing. Somit wurde die Kreiswirtschaftsförderung über ihr Engagement auch stärker in die operative Arbeit der Clusterinitiative „Schließen, Sichern und Beschlag“ eingebunden, denn zum Aufgabengebiet der neu eingestellten Marketingfachkraft gehörte nicht nur die Information von Schülern über die neuen Studienmöglichkeiten, sondern auch die konkrete Ansprache von Unternehmen, die Ausbildungsplätze für das duale Studium zur Verfügung stellen sollten. Diese Ansprache ist allerdings nicht nur auf die Unternehmen in Velbert und Heiligenhaus, geschweige denn der Schlüsselregion, beschränkt, sondern zur Zielgruppe gehören auch weitere Unternehmen der Region. Über die Ausrichtung des neuen Studienzentrums auf duale Ingenieurstudiengänge, ergaben sich auf diese Weise weitere Synergiepotentiale zu den Kompetenzfeldaktivitäten, die der Autor über seine Tätigkeit bei der Kreiswirtschaftsförderung vorantreiben sollte.

#### *7.2.3.5 Anfänge der Cluster- und Kompetenzfeldpolitik im Kreis Mettmann im Lichte des Multiple-Streams-Ansatzes*

Der erste Berührungspunkt der Kreiswirtschaftsförderung mit der Kompetenzfeldthematik war die im Jahr 2002 bei der Dr. Vieregge GmbH in Auftrag gegebene Clusterstudie. Hierbei ist allerdings anzumerken, dass diese Initiative eher von den kreisangehörigen Städten ausging, die mehr und mehr mit Kompetenzfeldansätzen in der Wirtschaftsförderung in Berührung kamen. Die Kreiswirtschaftsförderung hat vielmehr als Dienstleisterin für die Städte diese erste Clusteranalyse beauftragt. Jene Grundphilosophie, die auch heute noch das Verhältnis der Aufgabenteilung zwischen der Kreiswirtschaftsförderung und den Städten prägt, war vor zehn Jahren noch wesentlich intensiver ausgeprägt, da die Kreiswirtschaftsförderung noch als Teil des Planungsamtes ein weniger klar abgegrenztes Aufgabenfeld vertrat, als dies heute der Fall ist. Zwar wurden die Daten der ersten Kompetenzfelduntersuchung auch auf Maßstabebene des Kreises ausgewertet, die Beauftragung von zehn Einzelauswertungen für jede Stadt zeigen aber das primäre Interesse seitens der städtischen Wirtschaftsförderer an der Cluster- bzw. Kompetenzfeldthematik.

Sucht man darüber hinaus nach den Ursprüngen des eigenen Engagements mit Clusteransätzen in der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann, so wird erkennbar, dass die intensive Auseinandersetzung mit dem Themenfeld auf die Arbeit der *Biotech*-Initiative in der unmittelbaren Nachbarschaft zurückzuführen ist. In gewisser Weise könnte man ein klassisches Vorgehen der Politik zur Problemlösung erkennen. Ironischerweise liegt aber das Problem genau in den clusterinspirierten Maßnahmen der Nachbarstadt Düsseldorf, die mit ihrem *Life Science Center* ein Unternehmen aus

dem Kreis Mettmann abwarb. Dieser Impuls – aus Sicht der Düsseldorfer *Biotech*-Initiative erwünschtes Ergebnis ihres gewählten Instruments, nämlich der Einrichtung eines Technologiezentrums – war aus Sicht der Kommunalpolitik der betroffenen Stadt ein krisenhaftes Ereignis, auf das reagiert werden musste: Offensichtlich bieten andere etwas, das wir nicht anbieten, also muss geprüft werden, ob wir dieses Angebot nicht auch machen können. Über den politischen Weg hat sich schließlich die Kreisverwaltung dieses Falls angenommen. Die auf Bestreben der Politik hausintern durchgeführte überblicksartige Branchen- bzw. Zielgruppenanalyse für ein ähnliches Angebot an die Biotechnologiebranche im Kreis ist zunächst nicht direkt im Clusterkontext zu deuten. Jedoch führte genau dieser Impuls dazu, dass sich die Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung des Kreises nicht nur mit der Biotechnologiebranche beschäftigten, sondern im Nachhinein sich immer mehr mit den Vertretern der *Biotech*-Initiative austauschten. Von der anfänglichen Konkurrenzsituation, die sich in der Überlegung zur Entwicklung eigener konkreter Angebote seitens der Kreiswirtschaftsförderung niederschlug, verlegte sich der Fokus recht bald auf das Ausloten von Kooperationspotentialen. Schließlich bot der Kreis Mettmann vielen Unternehmen der Branche ihren Standort, die – salopp ausgedrückt – nicht alle in das *Life Science Center* hätten abwandern können.

#### *Process-Stream erster Ordnung*

Die Entwicklung hin zur Übernahme von clusterspezifischen Instrumenten im Kreis Mettmann beruht somit weniger auf einer konkreten Entscheidung, sondern der Kreis wuchs sukzessive in diese Thematik hinein. *Problem-Stream* und *Politics-Stream* spielten eher keine Rolle, breitenpolitische Diskurse und übergeordnete Sorgen waren im Sinne des *Multiple-Streams*-Ansatzes nicht als kritische Ströme beteiligt.

Das singuläre Ereignis der Unternehmensabwanderung könnte am ehesten noch als *Politics-Stream* lokaler Prägung interpretiert werden, da politisch initiiert etwas gegen den Verlust von Unternehmen unternommen werden sollte. Jedoch steht dieser Strom nur als Auslöser am Anfang einer Kette von administrativen Maßnahmen, die sich schließlich in kompetenzfeldorientierten Maßnahmen verdichteten.

Eine klassische Entscheidung für eine verstärkte Beschäftigung mit dem Clusteransatz ist allerdings nach Veröffentlichung der Pläne des Landes gefallen, ihre Strukturförderpolitik, die nun auch dem Kreis Mettmann offen stand, entlang des Clusteransatzes aufzuziehen. Der kreispolitische Auftrag an die Wirtschaftsförderung, sich nun intensiv mit Clusteransätzen aktiv auseinanderzusetzen, ist somit extern motiviert, nämlich über die Aussicht auf Fördermittelzuwendungen.

Die Formulierungen der „Strategischen Ziele des Kreises Mettmann“<sup>195</sup>, die vom Kreistag zwar erst wesentlich später, nämlich am 12.07.2010, beschlossen wurden, zeigen, dass zumindest in der Kommunikation nach außen das Betreiben von Clusterpolitik mit spezifischen „Hintergründen und Herausforderungen“ gerechtfertigt wird, also scheinbar ein *Problem-Stream* herangezogen wird. Es

---

195 Abrufbar unter <https://kis.kreis-mettmann.de/> (Kreistagssitzung am 12.07.2010)

ist aber nicht erkennbar, dass dieser einen kritischen Strom darstellt, der für die Betrachtung von Clustern auf Ebene des Kreises ausschlaggebend war. Vielmehr sind die formulierten Herausforderung sehr allgemeiner Natur, wie sie meistens in der Metadiskussion der Cluster-Ansätze wiederzufinden sind und nicht auf akute Probleme im Kreis Mettmann zurückzuführen sind:

- „Hintergründe und Herausforderungen: regionale Stärken/Spezialisierungsgrade; Entwicklung von Leit- und Wachstumsbranchen bzw. Alleinstellungsmerkmalen für bestimmte Kompetenzfelder und Branchen“

Die Entscheidung, Clusterpolitik zu betreiben, ist somit schon gefallen, noch bevor wesentlich später über die Formulierung der Ziele diese Entscheidung offiziell über die strategischen Ziele kommuniziert wird. Auch dieses kleine Beispiel bestätigt die grundsätzliche Unabhängigkeit der Ströme, die das *Multiple-Streams-Framework* postuliert.<sup>196</sup>

Tabelle 17: Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann - Process-Stream 1. Ordnung (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
erster Auslöser: <i>BioTech</i> -Unternehmen aus dem Kreis in das benachbarte <i>Life Science Center</i> in Düsseldorf abgeworben worden: politischer Druck, sich auch mit Clusterförderung im Biotech-Bereich zu beschäftigen  Kommuniziert in Veröffentlichung der <u>strategischen Ziele des Kreises</u> :  - Hintergründe und Herausforderungen: regionale Stärken/Spezialisierungsgrade; Entwicklung von Leit- und Wachstumsbranchen bzw. Alleinstellungsmerkmalen für bestimmte Kompetenzfelder und Branchen  [mit <i>Policy-Stream</i> verbunden; <i>Problem-Stream</i> argumentativ herangezogen] <sup>197</sup> : Cluster auch als Ziel kommuniziert		

### Process-Stream zweiter und dritter Ordnung

Die vom Kreis im Jahr 2002 in Auftrag gegebenen Kompetenzfeldanalysen sind aus Sicht der Kreiswirtschaftsförderung eher als ein eigenes Instrument der Clusterförderung denn als Methode zum Prozess-Strom zweiter Ordnung zu verstehen. Ziel war es nicht, eigene Clusterpolitik als Kreis zu betreiben, sondern als Dienstleister für die Städte aufzutreten. Die Studien von 2006 und 2007 gingen aber schließlich in einem wesentlich stärkeren Maße vom Kreis Mettmann selbst aus. Mit der Neuausrichtung der Landesstrukturförderung war nun durchaus auch eine aktivere Rolle im Bereich der Clusterpolitik vorgesehen. Nichtsdestotrotz war es in beiden Fällen die Kreiswirtschaftsförderung, die dies über eigene Mittel in Auftrag gegeben hat und von den eigenen Mitarbeitern betreuen ließ.

196 Bei einer chronologischen Darstellung der Entwicklung der Clusterpolitik im Kreis Mettmann scheint die Vorwegnahme der Darstellung der „strategischen Ziele“ des Kreises widersinnig, jedoch soll an dieser Stelle ja insbesondere die Entstehung des Clusteransatzes verdeutlicht werden. *Problem-* und *Policy-Stream* im engeren Sinne spielen im gewählten Ansatz eine Rolle, sind aber als nicht kritische Ressourcen nicht entscheidend bei der Etablierung. Zu einem späteren Zeitpunkt werden sie dennoch offiziell kommuniziert und mit den in diesem Kapitel dargestellten Entwicklungen in Beziehung gesetzt.

197 Die hellblaue Markierung in dieser und den folgenden Tabellen zeigt die enge Verbindung von Strömen untereinander an.

Mit der Gründung des Vereins BioRiver und der Aktivitäten im Bereich „Schlösser und Beschläge“ in Velbert, die, aufbauend auf der ersten vom Kreis in Auftrag gegebenen Kompetenzfeldanalyse, schließlich in die Gründung der Schlüsselregion in Velbert und Heiligenhaus mündeten, konnte der Kreis über seine Mitgliedschaften diese Initiativen aktiv unterstützen. Aus Sicht des Kreises Mettmann kann also die reine Mitgliedschaft in Clusterinitiativen als Instrument gedeutet werden, regionale Kompetenzfeldpolitik zu betreiben. Auch das Engagement des Kreises im Marketing des neu geschaffenen Hochschulstandortes ist clusterbezogen zu deuten, aber vielmehr im Kontext der Mitgliedschaft im Verein „Die Schlüsselregion“, auf deren Initiative der Campus Velbert/Heiligenhaus am Landeswettbewerb – im Übrigen kein klassischer Ziel-2-Wettbewerb – teilnahm.

Die hausinterne Koordinationsstelle für die Ziel-2-Anträge ist weniger als ein clusterspezifisches Instrument zu deuten, sondern eher als ein allgemeines Mittel, um möglichst effizient und effektiv die verwaltungsinterne Fördermittelbeantragung zu gestalten. Dennoch ist dies über die Ausrichtung der Strukturförderpolitik des Landes auf die Clusterthematik in diesem Kontext zu erwähnen.

Tabelle 18: Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann - Process-Stream 2. und 3. Ordnung (Quelle: eigene Darstellung)

	intern	extern	externalisierend
<i>Process-Stream 2. Ordnung</i> Auswahl der Sektoren / eines spezifischen Clusters	untersuchende Vorarbeiten (Vierегge-Studien von 2006/07)  [mit <i>Process-Stream 3. Ordnung</i> verknüpft]		
<i>Process-Stream 3. Ordnung</i> Arbeitsinstrumente & Inhalte der konkreten Initiative	untersuchende Vorarbeiten (Vierегge-Studien von 2002) als Instrument der clusterinformierten Wirtschaftsförderung als Dienstleistung für die kreisangehörigen Städte  [mit <i>Process-Stream 2. Ordnung</i> verknüpft]  hausinterne Koordinationsstelle für Ziel-2-Wettbewerbe  Unterstützung von Netzwerken durch Mitgliedschaft (BioRiver, Schlüsselregion) sowie aktive Unterstützung im Bereich Marketing des neuen Hochschulstandortes (Schlüsselregion)	Förderung von Clusterpolitik durch das NRW-EU-Ziel-2-Programm 2007-2013  → Land als Katalysator  [mit internem <i>Process-Stream 1. Ordnung</i> und internem <i>Policy-Stream</i> i.e.S. verknüpft]	

*Policy-Stream im engeren Sinne*

Auf politischer Ebene des Kreises Mettmann spielte ab 2006 die Möglichkeit, Fördermittel in den Kreis zu bringen, die in den Vorjahren lediglich dem Ruhrgebiet vorbehalten waren, eine zentrale Rolle dafür, sich selbst aktiv mit Clusteransätzen jenseits der bereits etablierten Initiativen BioRiver und der Schlüsselregion zu befassen. Somit ist auch im Kreis Mettmann zu beobachten, dass Clusteransätze selbst zum Unterziel des Oberziels Fördermittelakquisition wurden, weil die Rahmenbedingungen des Landes es so vorgaben. Diese Zielhierarchie ist somit deutlich über die Landespolitik extern beeinflusst.

Auf der Ebene kreispolitischer Veröffentlichungen lesen sich die „Strategischen Ziele des Kreises Mettmann“ folgendermaßen<sup>198</sup>:

„Ziel: „Sicherung des konkurrenzfähigen und attraktiven Wirtschaftsstandortes“

- Stärkung der regionalen Anbindung von Unternehmen
- u.a.: Ausbau und Bindung der Wirtschaftsunternehmen an den Standort Kreis Mettmann (z.B. durch Initiierung / Moderation von Netzwerken, aktive Unterstützung der örtlichen Wirtschaftsförderungen bei der Entwicklung von Clusterstrategien/beim Aufbau von Clustern)“

Hier wird deutlich, wie schwer sich Ziele und Maßnahmen voneinander trennen lassen. Im Sinne des *Garbage-Can*-Ansatzes müsste man vielmehr fragen, ob nicht zuerst das Instrument der Clusterförderung im Raum stand und anschließend die Ziele formuliert wurden. Die erst spätere Veröffentlichung dieser „strategischen Ziele“ legt diese Vermutung nahe (vgl. Fußnote 196).

Tabelle 19: Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann - Policy-Stream i.e.S. (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
<p><u>Oberziel</u>: Fördermittelakquisition (nach Neuausrichtung der Strukturpolitik in den Jahren 2006/07)</p> <p><u>Kommuniziertes Strategisches Ziel</u> des Kreises Mettmann: „Sicherung des konkurrenzfähigen und attraktiven Wirtschaftsstandortes“</p> <p>- Stärkung der regionalen Anbindung von Unternehmen</p> <p>- u.a.: „Ausbau und Bindung der Wirtschaftsunternehmen an den Standort Kreis Mettmann (z.B. durch Initiierung/Moderation von Netzwerken, aktive Unterstützung der örtlichen Wirtschaftsförderungen bei der Entwicklung von Clusterstrategien/beim Aufbau von Clustern)“</p> <p><u>Unterziel</u>: Clusterförderung als eigenes Ziel</p> <p>[Ziele mit externem <i>Process-Stream</i> 3. Ordnung des Landes bzw. potentiellern externen Ressourcen-Strom verknüpft]</p>		

### Finanzielle Ressourcen

Das grundsätzliche Ziel, über die Clusterpolitikmaßnahmen Fördermittel für den Kreis einzuwerben, wurde bereits zuvor als wichtige treibende Kraft für die intensive Beschäftigung mit Cluster- bzw. Kompetenzfeldansätzen bei der Wirtschaftsförderung des Kreises diskutiert. Schließlich wurden ab dem Haushaltsjahr 2007 erstmals signifikante Mittel explizit für die Clusterförderung bereitgestellt. Alle Maßnahmen mit Clusterbezug, die zuvor in Angriff genommen wurden, wurden entweder – wie z.B. die erste Kompetenzfeldanalyse – aus anderen Positionen des Haushaltes abgewickelt (z.B. Regionalmarketing) oder es wurden – wie im Falle der Mitgliedschaften in den Vereinen BioRiver und der Schlüsselregion – eigene Gremienbeschlüsse gefasst, die die verbundenen Kosten begründeten und somit einzeln dem Haushalt zuordneten.

198 Abrufbar unter <https://kis.kreis-mettmann.de/> (Kreistagssitzung am 12.07.2010).

Auch im Fall des Kreises Mettmann lässt sich somit die bei Gesundheitswirtschaftsinitiativen anderer Regionen beobachtete Tendenz erkennen, dass alleine die Aussicht auf potentielle externe Ressourcen nicht unerhebliche interne finanzielle Ressourcen mobilisiert. Dies ist ein sehr deutliches Zeichen, wie wirkmächtig die Fördermittelfrage als Instrument des Landes – auch in der Landesclusterpolitik – tatsächlich ist. Die insgesamt durch die Landespolitik mobilisierten Ressourcen gehen sehr weit über das Maß hinaus, das alleine mit den Fördermittelsummen und den zusätzlich aufzubringenden Kofinanzierungsbeiträgen einhergeht. Auch die internen Ressourcen, die von Kommunen und Regionen aufgebracht werden, sind der Landespolitik mittelbar zuzuschreiben. Diese können schließlich zu dem erhofften Fördermittelzustrom führen, in vielen Fällen tun sie das aber eben auch nicht. Dennoch können diese – wie im Kreis Mettmann – zweckgebundenen Mittel für die Clusterförderung auch sinnvolle regionale Prozesse anstoßen, ohne dass das Land direkt Einfluss hierauf genommen hat. Alleine die potentiellen externen finanziellen Ressourcen fungieren in diesem Fall somit als kritische Ströme. Sie tun dies faktisch nicht als tatsächliche Ströme im System, werden aber dennoch wie diese wirkmächtig. Die Idee von potentiellen Ressourcen, die bereits im Kontext der Interpretation der Prozesse in der Gesundheitswirtschaft formuliert wurde, konnte im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung schließlich wiederentdeckt und noch stärker im Lichte des *Multiple-Streams*-Ansatzes beleuchtet werden.

Tabelle 20: Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann - Finanzielle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
ab dem Haushalt 2007 wurden erstmals Mittel für die Clusterförderung bereitgestellt, obwohl bereits seit 2002 im Themenbereich tätig [Aussicht auf externe Ressourcen mobilisiert interne Ressourcen] [mit externen finanziellen Ressourcen verknüpft] → Kreis Mettmann unterstützt über Mitgliedschaft die Vereine „Die Schlüsselregion“ und „BioRiver“	Aussicht auf Landesfördermittel mit neuer Strukturfondsperiode: ← [Aussicht auf externe Ressourcen mobilisiert interne Ressourcen]	

### Personelle Ressourcen

Eng mit den finanziellen Ressourcen verknüpft sind auch im Kreis Mettmann die personellen Ressourcen in der Clusterthematik. Wurden vor der Neuausrichtung der Strukturpolitik des Landes in den Jahren 2006 und 2007 die Aufgaben im Bereich der Cluster- bzw. Kompetenzfeldansätze nebenher von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Wirtschaftsförderung übernommen, ohne dass eine spezielle Person für diese Thematik längerfristig zuständig war, so konnte nicht zuletzt über die speziell für die Clusterförderung vorgesehenen Haushaltsmittel eine halbe Stelle in der Wirtschaftsförderung finanziert werden, die sich dieses Themas hauptsächlich annehmen konnte. Hier ist zu erwähnen, dass diese Stelle im Sommer 2008 schließlich von mir angetreten wurde.

### 7.2.3 Folgen der Neuausrichtung der Landesclusterpolitik für die Herangehensweise im Kreis Mettmann

Tabelle 21: Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann - Personelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
Aufgaben bis zur Aufnahme der Tätigkeit des Autors von Mitarbeitern im Rahmen des Tagesgeschäfts erledigt		

#### Strukturelle Ressourcen

Zunächst bestanden im Kontext der Clusterförderung keine nennenswerten strukturellen Ressourcen, die den Kreis Mettmann – als Teil einer größeren Region – in einen größeren clusterpolitischen Kontext hätten führen können. Vielmehr war der Kreis Mettmann zum Zeitpunkt des Aufkommens der Landesclusterpolitik kein fester Teil einer zusammenhängenden territorialen Regionsstruktur, wie z.B. die Region Köln/Bonn, Südwestfalen oder das Bergische Städtedreieck, die sich gemeinsam einer Vielzahl von regionalen Aufgaben widmen. Das bedeutet nicht, dass der Kreis Mettmann komplett regional isoliert war, es bestanden vielmehr in den verschiedensten regionalen Zuschnitten themenspezifische Kooperationen, z.B. im Rahmen des Bergischen Studieninstituts, des Bergisch-Rheinischen Wasserverbandes, der RegioBahn GmbH etc. Eine einheitliche institutionalisierte Region mit großer Außenwirkung bildete sich jedoch nicht. Mit der Euroga 2002plus, der ersten REGIONALE des Landes Nordrhein-Westfalen, war der Kreis Mettmann z.B. Teil der Region „Düsseldorf-Mittlerer-Niederrhein“, die bis in die Niederlande reichte. Nach Abschluss der REGIONALE wurde die betreuende REGIONALE Agentur jedoch aufgelöst und abgewickelt. Im Sinne des *Multiple-Streams*-Ansatzes liegt in den fehlenden strukturellen Ressourcen wohl auch ein Grund darin, dass der Kreis Mettmann nicht bereits in den ersten zwei Jahren der Landesclusterpolitik Teil einer grenzüberschreitenden und vom Land geförderten Clusterinitiative war.

Die vorhandene Initiative BioRiver und auch der auf die zwei kreisangehörigen Städte beschränkte Clusterverein „Die Schlüsselregion“ sind jedoch gerade in der Anfangszeit der Landesclusterpolitik als strukturelle Ressourcen zu verstehen. Sie ermöglichten dem Kreis, sich aktiv und unterstützend in die Thematik einzubinden und hielten somit auch den Kontakt zur Landesclusterpolitik. Im Laufe der Zeit konnten aber immer mehr strukturelle Ressourcen erschlossen werden und der Kreis Mettmann sich deutlich stärker auch in größere regionale Clusterinitiativen einbringen. Dies wird auch im Kontext der Maschinenbauthematik diskutiert werden, aber insbesondere bei den Themen der Oberflächentechnik und der Gesundheitsregion Bergisches Land deutlich.

Tabelle 22: Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann - Strukturelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
Region Düsseldorf-Mittlerer Niederrhein: REGIONALE-Agentur wurde aufgelöst, kaum Auswirkungen dieser ehemaligen Kooperationsstrukturen		
KME kein Mitglied in einheitlichen (themengebundenen) regionalen Zusammenschlüssen, nur jeweils themenspezifisch, z.B. Bergisches Studieninstitut, Bergisch-Rheinischer Wasserverband, RegioBahn etc.		
Clusterinitiativen BioRiver und Schlüsselregion ermöglichen Anknüpfungspunkte für Beschäftigung mit der Thematik; Kreis wird auch in der Landesclusterpolitik als Akteur wahrgenommen		

#### *Zusammenfassende Bewertung*

Diese Auswertung zeigt, wie und warum sich der Kreis Mettmann sukzessive im Bereich der Clusterthematik positionierte. Während anfangs zunächst lokalpolitische Interessen dazu führten, sich allmählich mit Fragestellungen der Clusterförderung auseinanderzusetzen und erste Untersuchungen vorzunehmen, wurde erst mit der Neuausrichtung der Landesstrukturförderung, die erstmals auch den Kreis Mettmann als potentiellen Empfänger von Fördermitteln vorsah, die Thematik als Ganze auf die politische Tagesordnung gehoben. Dennoch war auch diese erste Phase geprägt von einzelnen wichtigen Schritten und Maßnahmen, die jedoch nicht – auch nicht im Sinne des *Multiple-Streams-Frameworks* – als eigene etablierte Maßnahmen einer Kreisclusterpolitik zu werten sind. Sie waren jedoch unverzichtbar dafür, also pfadformend, so dass später schließlich in anderen Kontexten – auch über geförderte Projekte – der Kreis an Clusterinitiativen stärker teilhaben konnte. Erst das Oberziel der Fördermitteleinwerbung führte dazu, dass aktiv vom Kreis neben der einfachen Mitgliedschaft in bereits etablierten Vereinen auch eigene Maßnahmen in Angriff genommen wurden.

Die von den potentiellen Ressourcen mobilisierten internen Ressourcen können somit sogar als kritische Ressourcen gewertet werden, da sie zu einer gewissen Etablierung von eigenen Clusterförderungsstrategien führten. Somit wird auch die potentielle Ressource selbst mittelbar zur kritischen Ressource. Die Wirkung der Landesclusterpolitik geht somit – wie bereits erwähnt – weit über das Maß hinaus, welches mit den Fördermitteln und der Kofinanzierung verbunden ist.

Es ist zwar nicht direkt im Rahmen der eigenen Teilnahme beobachtet worden, aber entsprechend diesem Mechanismus können auch potentielle strukturelle Ressourcen gedacht werden: zum Beispiel, wenn die Förderung einer Projektregion angestrebt wird, der Erfolg hierbei aber schließlich ausbleibt. Die Erfahrung im Rahmen der gemeinsamen Projektantragstellung und die damit verbundenen entstandenen Beziehungen – auch wenn sie nicht formal oder über das Projekt institutionalisiert wurden – können später zu einer entscheidenden, auch kritischen, Ressource für weitere Maßnahmen oder Initiativen werden. Das Element einer potentiellen Ressource ist somit sehr eng mit der zeitlichen Dynamik bzw. der Pfadformung und Pfadabhängigkeit des gewählten Ansatzes verbunden. Dabei ist die potentielle strukturelle Ressource aber nur dann als mehr als eine vorhandene Struktur, die im Laufe der Zeit immer wirkmächtiger wird, anzusehen, wenn sie zu einem frühen Zeitpunkt ihre Kraft entfaltet, zu dem sie eigentlich noch gar nicht faktisch vorhanden ist. Bei potentiellen strukturellen Ressourcen wäre dies der Fall, wenn z.B. die angestrebte regionale Struktur so stark im Vorfeld propagiert wird, dass man hinterher faktisch nicht mehr um sie herum kommt.

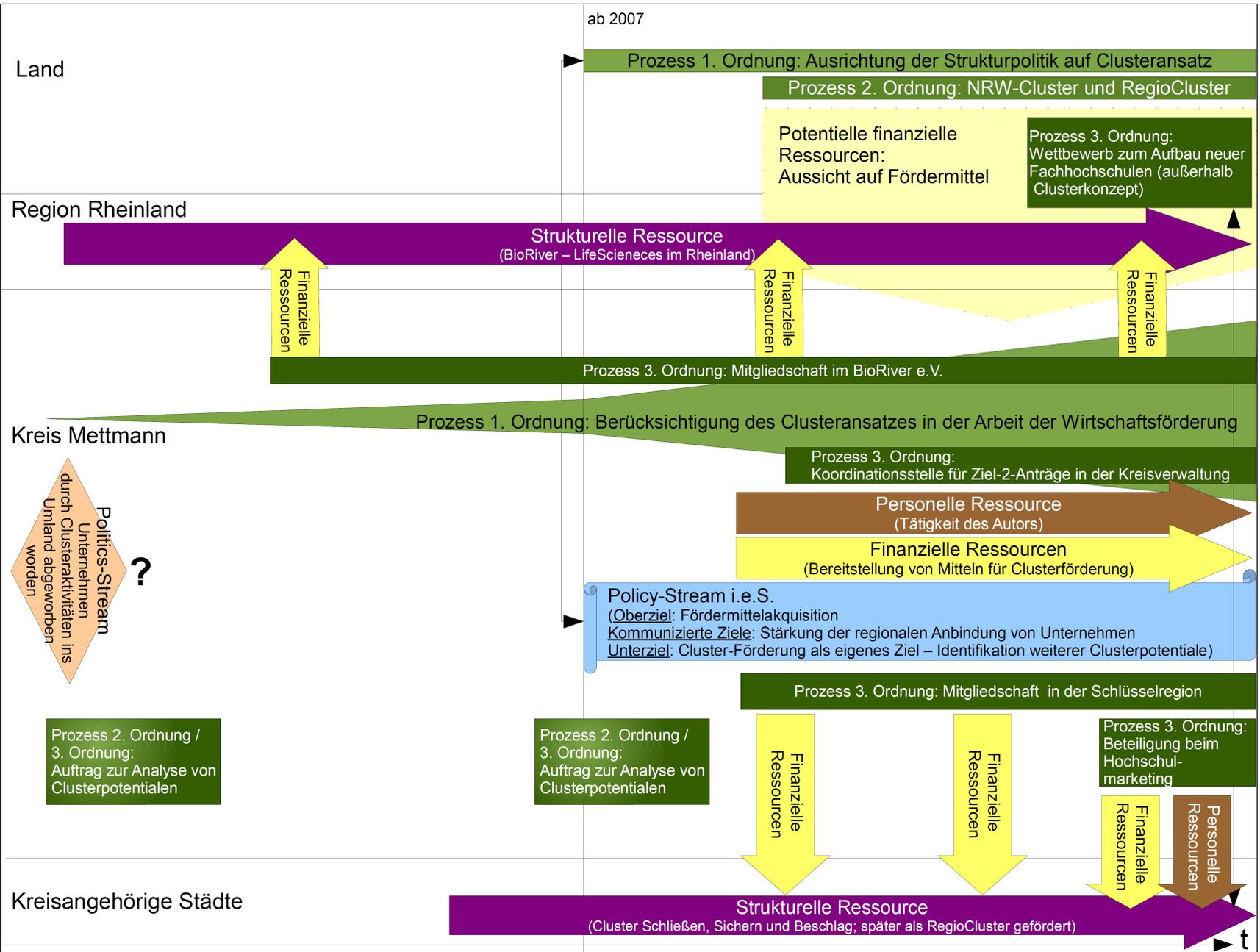


Abbildung 32: Etablierung des Clusteransatzes im Kreis Mettmann (Quelle: eigene Darstellung)

## 7.3 Teilnehmende Beobachtung: Weiterführung des Kompetenzfeldansatzes im Kreis Mettmann

Die Aufnahme meiner Tätigkeit<sup>199</sup> bei der Kreiswirtschaftsförderung im August 2008 fiel in die Zeit der Abwicklung der ersten Förderwettbewerbe im Rahmen der Landesclusterpolitik. In diesem Kontext ist auch – auch wenn es andere Fördermittel sind – der Wettbewerb des Innovationsministeriums zum Ausbau der Fachhochschullandschaft zu verstehen. Bei meinem Antritt des Dienstes beim Kreis Mettmann verfügte die Schlüsselregion bereits über die positive Juryentscheidung im ersten Wettbewerbsdurchgang RegioCluster.NRW.

Auf Seiten des Kreises musste zu diesem Zeitpunkt jedoch noch entschieden werden, wie man sich im Kontext der – immer noch – neuen Clusterpolitik des Landes stärker positionieren wollte. Zwar wurden mit der Aktualisierung der Clusterstudie und über den Beitritt zu den Vereinen BioRiver und Schlüsselregion bereits wichtige Grundlagen einer Wirtschaftsförderungspolitik auf Kreisebene geschaffen, es blieb aber weiterhin unklar, wie und ob insbesondere die Ergebnisse der Studie in aktives wirtschaftsförderliches Handeln der Kreiswirtschaftsförderung umgesetzt werden sollten. Die bereits 2006 aufgeworfene Frage, ob sich neben den Bereichen Schließen, Sichern und Beschlag sowie *Biotech* auch noch weitere – den Gesamtkreis betreffende – Kompetenzfeldpotentiale ausmachen und auch eine entsprechende Clusterförderung umsetzen ließen, blieb weiterhin unbeantwortet.

### 7.3.1 Maschinenbaukompetenz

#### 7.3.1.1 Ablauf des Sondierungsprozesses

##### *Einarbeitung in den status quo/Auswertung vorhandener Gutachten und Analysen*

Neben der obligatorischen Einarbeitung in die für mich neuen administrativen Strukturen erfolgte somit auch eine intensive Auseinandersetzung mit den für den Kreis Mettmann erstellten Studien. Darüber hinaus wurden weitere vorliegende Untersuchungen herangezogen, aus denen sich weitere Aussagen über den Wirtschaftsraum Kreis Mettmann und seine Clusterpotentiale entnehmen ließen. Die Ergebnisse stellte ich in einem ca. 50-seitigen Bericht zusammen. Aus den Ergebnissen der eher deskriptiven als bewertenden Auswertung sollten im Nachgang schließlich Vorschläge, Handlungsoptionen bzw. verschiedene Szenarien entwickelt werden.

Mit der Auswertung der verschiedenen Gutachten kam ich schließlich zu dem Ergebnis, dass sich trotz der unterschiedlichen methodischen Herangehensweisen und differierenden Empfehlungen einige herausragende Kompetenzfeldbereiche für den Kreis Mettmann herauskristallisierten:

---

199 Im Folgenden wird wieder die Form der ersten Person verwendet, damit die aktive Rolle des Verfassers deutlich herausgestellt wird.

- Wertschöpfungskette auf Materialbasis: Metallverarbeitung,
- Produktbasierte Wertschöpfungskette: *Automotive*,
- Produktionstechnik: Maschinenbau, Steuerungstechnik und zum Teil Medizintechnik.

Einzelne Branchen bzw. einzelne Unternehmen können dabei auch in mehreren Kompetenzfeldern aktiv sein (z.B. Maschinenbau und Steuerung im Umwelttechnikbereich; Metall in *Automotive* usw.). In allen diesen Bereichen stellt der Kreis Mettmann jedoch keinen Solitär mit einer starken Spezialisierung dar, sondern er ist stark von der gemeinsamen industriellen Tradition im Bergischen Land geprägt. Insgesamt liegen die Kompetenzfelder des Kreises (insbesondere wenn man der reinen Branchenbetrachtung folgt) in Bereichen, die bei den Prognosen nicht als besonders zukunftsfähig galten. Daher verwies ich auf die Risiken von regionalwirtschaftlichen Sklerosen bzw. „*lock-ins*“.

Ich empfahl schließlich, keine weiteren quantitativen Daten zur Regionalwirtschaft mehr zu beauftragen, sondern stattdessen den Bereich Produktionstechnik, der auch die Bereiche *Automotive* und Metallverarbeitung in sich vereinigen kann, stärker in den Blick zu nehmen. Hierzu sollte wiederum ein Gefühl – jenseits von statistischer Repräsentativität – dafür gewonnen werden, wie die Produktionstechnik und der Maschinenbau im Kreis Mettmann aufgestellt sind.

#### *Analyse vorhandener Daten zum Maschinenbau und der Produktionstechnik*

Den Maschinenbau bzw. die Produktionstechnik weiter zu verfolgen, ermöglichte es, den gesamten Kreis mit in die Betrachtung einzubeziehen. Der im Bereich der metallverarbeitenden Industrie sehr dominante Nordkreis war bei der Betrachtung potentieller Wertschöpfungsbeziehungen als mögliche Zulieferer ebenso vertreten wie die größeren Maschinenbauunternehmen im Südkreis (insbesondere in Haan, Erkrath, Hilden und Langenfeld).

Ein Gespräch im Januar 2009 mit Vertretern des Landesverbands des VDMA (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagebau) NRW, der kurz zuvor auch das Landesclustermanagement des Clusters Maschinenbau/Produktionstechnik übernommen hatte, bestärkte meine Einschätzung, dass der Maschinenbau im Kreis Mettmann eine bedeutende Rolle einnimmt.

Nach Bewertung der vorhandenen Daten ließ sich guten Gewissens folgendes Hauptargument für eine Betrachtung des Maschinenbaus im Kreis Mettmann festhalten:<sup>200</sup>

---

200 Für Details der Argumentation wird auf Abschnitt 3.4 im Anhang verwiesen.

Sowohl das Land Nordrhein-Westfalen auf einer höheren Ebene als auch der Großraum Düsseldorf sind als ein führender Cluster für den Bereich Produktionstechnik/Maschinenbau identifizierbar. Innerhalb dieser größeren Cluster spielt der Kreis Mettmann als Gebietskörperschaft eine führende Rolle.

Die Tatsache, dass der Maschinenbau Teil zu den 16 NRW-Clustern gehört, von denen ein besonderer Einfluss auf eine positive Wirtschaftsentwicklung erwartet wird, ermöglichte schließlich auch die Verbindung mit der aktuellen Förderpolitik des Landes. Finanzielle Unterstützungen einer eventuellen Netzwerkstruktur waren zwar nicht möglich, da diese nur im Rahmen der RegioCluster-Wettbewerbe gewährt werden konnte. Und letztere schließen die NRW-Cluster explizit aus. Jedoch sicherten die Vertreter des Landesclustermanagements zu, dass auch regionale Aktivitäten ideell unterstützt werden können.

Nachdem die generellen Kompetenzpotentiale des Kreises Mettmann in den Blick genommen worden waren, schlug ich vor, nun konkrete Unterstützungsbedarfe innerhalb dieses identifizierten Bereiches herauszuarbeiten. Es sollte also geklärt werden, welche Möglichkeiten der Unterstützung im Rahmen einer Clusterförderung überhaupt sinnvoll sein können bzw. ob die Unternehmen im Kreis grundsätzlich Interesse an entsprechenden Angeboten zeigten. Hierzu war aber der Kreiswirtschaftsförderung insgesamt zu wenig über die Zielgruppe bekannt. Dieses Wissensdefizit sollte in einem nächsten Schritt kompensiert werden. Neben der Erkundung des Themenfeldes Maschinenbau und der Zulieferindustrie wurden zudem Gespräche mit Vertretern von Wirtschaftsförderungsstellen in der Nachbarschaft des Kreises Mettmann geführt. Hierzu gehörten insbesondere Duisburg (Netzwerk der Metallindustrie MatecNet) sowie die Bergische Entwicklungsagentur, die seit der REGIONALE 2006 einen breiten Kompetenzfeldansatz verfolgt (inklusive Metallindustrie und *Automotive*).

#### *Weitergehende Untersuchungen zum Maschinenbaustandort und Sondierungen hinsichtlich einer möglichen Maschinenbauinitiative im Kreis Mettmann*

Um ein Gefühl für die regionalwirtschaftliche Struktur des Maschinenbaus im Kreis Mettmann zu bekommen, sollten Gespräche mit Unternehmern geführt werden, die direkt dem Maschinenbau zuzuordnen sind, und mit solchen, die eher als Zulieferer (Lohnfertiger) zu qualifizieren sind.<sup>201</sup>

Für die Gespräche war wichtig, dass Unternehmen aus möglichst allen kreisangehörigen Städten befragt werden sollten, schließlich war es Ziel, für die Kompetenzfeldbetrachtung einen Bereich zu identifizieren, der für den Gesamtkreis von Interesse ist. Dabei wurden die Wirtschaftsförderer der Städte gebeten, bei der Auswahl und ggf. Ansprache geeigneter Unternehmen behilflich zu sein. Es

---

201 Maschinenbauunternehmen sind solche Unternehmen, die Endprodukte oder Komponenten herstellen, die zum Branchenzweig des Maschinenbaus gehören und über eine eigene Konstruktionsabteilung verfügen. Lohnbetriebe oder Lohnfertiger hingegen produzieren Teile oder Komponenten nach Plänen und im Auftrag der Auftraggeber; sie betreiben keine eigene Entwicklung.

wurde vereinbart, dass diese die Ergebnisse der Gespräche „ihrer“ jeweiligen Unternehmen – nach Rücksprache mit dem Unternehmen – im Anschluss erhalten können.

In diesem Kontext äußerten die Wirtschaftsförderer der Städte Velbert und Heiligenhaus jedoch überraschend grundsätzliche Bedenken gegen die Fokussierung des Kompetenzfeldes Maschinenbau durch die Kreiswirtschaftsförderung, da sie aufgrund daraus evtl. erwachsener Aktivitäten die Marke und das Alleinstellungsmerkmal der Schlüsselregion bedroht sahen. Daher wurde zunächst darauf verzichtet, Unternehmen aus diesen beiden Städten anzusprechen. Im Ergebnis konnten Gespräche mit Vertretern von acht Maschinenbauunternehmen und fünf Lohnfertigern geführt werden.<sup>202</sup>

Während der Unternehmengespräche wurde stets auch das Interesse an einem weitergehenden Austausch mit anderen Unternehmen abgefragt. Diejenigen, die ein Interesse hieran geäußert hatten, wurden erstmals im November 2009 zu einem Gruppengespräch in das Kreishaus eingeladen. Dort wurden verschiedene Themen gemeinsam herausgearbeitet, die in einer regionalen Maschinenbauinitiative bearbeitet werden könnten. Schließlich einigten sich die Teilnehmer auf die Durchführung eines weiteren Gruppengesprächs im Frühjahr 2010, bei dem in einem moderierten Verfahren die Eckpunkte einer Vision für ein regionales Maschinenbaunetzwerk erarbeitet wurden.<sup>203</sup>

Die Sondierungsgespräche mussten allerdings im Anschluss zunächst unterbrochen werden, da von einigen Vertretern kreisangehöriger Wirtschaftsförderungen angeregt wurde, aufgrund der Bedenken aus den Städten Velbert und Heiligenhaus mit den städtischen Wirtschaftsförderern einzeln über die Strategie der Kreiswirtschaftsförderung und die weiteren Möglichkeiten im Bereich der Kompetenzfeldentwicklung Maschinenbau/*Engineering* zu sprechen:

Das Interesse der kreisangehörigen Wirtschaftsförderungen an der Initiative des Kreises fiel – je nach Intensität der Betroffenheit und eigenen Fokussierung des Bereichs *Engineering* – unterschiedlich aus. Alle Städte stimmten allerdings dahingehend zu, dass der Kreis seine Sondierungsgespräche mit den Unternehmern und thematisch verwandten Initiativen in der erweiterten Region (z.B. Duisburg, Bergisches Land etc.) zu Ende führen solle und auch über eine größere Auftaktveranstaltung das unternehmerische Interesse in der Region an weiteren Angeboten erfragt werden dürfe.

So konnte schließlich erst im Herbst 2010 bei einem Maschinenbauunternehmen in Monheim am Rhein das dritte Treffen der unternehmerischen Kernarbeitsgruppe stattfinden, das die konkrete Strategieerarbeitung zur weiteren Vorgehensweise zum Inhalt hatte. Auf dieser Sitzung wurde auch das Projekt *surface.net* (Kompetenznetzwerk Oberflächentechnik für die Region Bergisches Städtedreieck, Ennepe-Ruhr-Kreis und Kreis Mettmann) vorgestellt, das sich in einem Parallelstrang entwickelte (s. Kapitel 7.3.2) und ebenfalls von der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann

---

202 Für detaillierte Informationen zu den Unternehmengesprächen wird auf Abschnitt 3.6 des Anhangs verwiesen.

203 Für detaillierte Informationen zu den Gruppengesprächen wird auf Abschnitt 3.7 des Anhangs verwiesen.

unterstützt wird. Ebenso wurde über andere bestehende Initiativen in der Region mit Bezug zu Metall und *Engineering* berichtet, nämlich von der Schlüsselregion und der Initiative „Cut & Tools – Intelligenz in Metall“. Während dieses Gespräches wurde allerdings schnell deutlich, dass die verschiedenen regionalen Maßnahmen und Initiativen mit ihren überlappenden Zielgruppen von den angesprochenen Unternehmern nicht auseinandergehalten werden konnten. Grundsätzlich waren die Teilnehmer der Runde über die vorhandenen Angebote nicht bzw. nicht ausreichend informiert.

Dies führte deutlich vor Augen, dass zunächst eine eingehende Abstimmung mit diesen Netzwerken und Initiativen notwendig war, um allein schon unnötige Doppelangebote zu vermeiden. Es bestand Einigkeit, dass man im Falle des Maschinenbaus und seiner Zulieferindustrie nicht der regionalen oder thematischen „Kleinstaaterei“ verfallen dürfe, sondern dass eine enge Verzahnung mit den vorhandenen Strukturen angestrebt werden müsse.

Um Möglichkeiten einer Zusammenarbeit bzw. Koordination zu auszuloten, lud die Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann schließlich im März 2011 zu einer Gesprächsrunde mit Vertreterinnen und Vertretern der etablierten bzw. sich im Aufbau befindlichen Initiativen der Region mit Bezug zu „*Engineering* und Metall“ aus der näheren Region ein. Ein engagiertes Mitglied der unternehmerischen Kernarbeitsgruppe nahm ebenfalls an diesem Termin teil. Das Treffen diene primär dem gegenseitigen Kennenlernen der jeweiligen Angebote und sollte Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausloten.

Es wurde unter den Vertretern der verschiedenen Initiativen Einigkeit darüber hergestellt, dass aufgrund der großen Schnittmenge der Zielgruppen – aber auch der Angebote – eine Zusammenarbeit zwischen den Initiativen sinnvoll sei und weiterverfolgt werden solle. Aufgrund des bestehenden bzw. sich im Aufbau befindlichen Angebotes für Unternehmen aus dem Bereich Metall und *Engineering* wurde es nicht für zielführend erachtet, eine weitere Struktur speziell für den Maschinenbau und dessen Zulieferunternehmen aufzubauen. Ebenso sei es nicht sinnvoll, eine weitere auf Dauer angelegte Initiative für diese Zielgruppe zu starten, sondern es müsse über eine zentrale Veranstaltung über das bestehende Angebot informiert werden. Diese Veranstaltung könne jedoch wiederum ihrerseits als Anshub für weiteres unternehmerisches Engagement dienen, falls die Unternehmen weiterführende Angebote für notwendig erachteten. Darauf aufbauend wurde schließlich folgendes Vorgehen vereinbart: Für das Frühjahr 2012 – nach Start des Projekts *surface.net* – sollte in Kooperation mit dem Landesclustermanagement und den o.g. Initiativen eine breit angelegte Informationsveranstaltung im Kreis Mettmann durchgeführt werden, zu der die Zielgruppe Maschinenbau, Metall und *Engineering* aus der Region eingeladen wurde.

Im Ergebnis stellte sich also über die Unternehmensgespräche heraus, dass grundsätzlich ein Interesse an zielgruppenspezifischen Angeboten für den Maschinenbau- und Zulieferbereich bestand. Die Transparenzschaffung scheint dabei das zentrale Handlungserfordernis darzustellen: Bereits in den Einzelgesprächen mit den Unternehmern stellte sich heraus, dass das Potential an Zulieferern bzw. Auftraggebern in der Region besser herausgestellt werden könnte. Auf der anderen Seite gilt

dies auch für die bereits vorhandenen Initiativen: Es ist ein breites Angebot vorhanden, wie dieses genau aussieht, ist aber den befragten Unternehmen nicht ausreichend bekannt. Die sinnvollste Dienstleistung für die regionalen Unternehmen liegt somit zunächst in der Bündelung der Information über die vorhandenen Angebote, bevor darüber nachgedacht wird, weitere Angebote zu schaffen.

#### *Fördermöglichkeiten*

Im Dezember 2010 lud das Wirtschaftsministerium des Landes zu einer Informationsveranstaltung zum zweiten Aufruf des Wettbewerbs RegioCluster.NRW ein und informierte über die Teilnahmebedingungen und Formalitäten. Von der Zeitschiene wäre es grundsätzlich günstig gewesen, mit den gewonnenen Erkenntnissen an diesem Wettbewerb teilzunehmen. Allerdings fiel der Maschinenbau aus der Förderkulisse dieses Wettbewerbs heraus, da er schon über den Landescluster Produktionstechnik vertreten ist. Dieses Ausschlusskriterium wurde noch einmal besonders betont. Diese Tatsache ermöglichte es aber, zunächst ohne zeitliche Zwänge, die die Wettbewerbsverfahren mit sich bringen, eine sinnvolle Ausrichtung eines möglichen Netzwerks im bzw. um den Kreis Mettmann auszuloten.

#### *7.3.1.2 Untersuchung des Sondierungsprozesses zur Maschinenbaukompetenz im Kreis Mettmann im Lichte des Multiple-Streams-Ansatzes*

##### *Policy-Stream im engeren Sinne*

Zu Beginn meiner Tätigkeit im Bereich der Clusterförderung stand zunächst die Identifikation von weiteren Clusterpotentialen (neben *Biotech* sowie Schließen und Sichern) im Kreis Mettmann als Ziel im Raum. Das Oberziel der Clusterförderung, insbesondere im Lichte der neuen Strukturpolitik des Landes, war bereits vor Aufnahme meiner Arbeit gesetzt. Die initiativenspezifischen Ziele eines möglichen Maschinenbaunetzwerks wurden erst im Kontext der Entwicklung möglicher Instrumente herausgearbeitet.

### 7.3.1 Maschinenbaukompetenz

Tabelle 23: Maschinenbaukompetenz im Kreis Mettmann - Policy Stream i.e.S. – Politikziele (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
---	---	---
<p><u>Oberziel, kommuniziertes strategisches Ziel und Unterziel:</u> vgl. Kontext der Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann</p> <p><u>spezifisches Unterziel bei der weiteren Vorgehensweise:</u></p> <p>Identifikation weiterer Clusterpotentiale im Kreis Mettmann</p> <p><u>initiativenspezifische Ziele</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zunächst Transparenz hinsichtlich der potentiellen Wertschöpfungspartner in der Region</li> <li>- später – insbesondere im Kontext der weiteren Aktivitäten des Kreises Mettmann – Transparenz hinsichtlich bereits vorhandener regionaler Initiativen und Angebote schaffen und weitere Bedarfe untersuchen</li> </ul> <p>[eng verknüpft mit <i>Process-Stream</i> 3. Ordnung]</p>		

#### *Process-Stream erster und zweiter Ordnung*

Da die allgemeine Entscheidung, Clusterpolitik zu betreiben (*Process-Stream* erster Ordnung) zum Zeitpunkt meiner Arbeitsaufnahme bereits gefallen war, ging es zunächst primär darum, solche Clusterpotentiale zu identifizieren, die über die bereits besetzten Felder Biotechnologie sowie Schließen, Sichern und Beschlag hinausgingen, und zudem das gesamte Kreisgebiet betrafen. Während BioRiver als Verein im Kreis Mettmann nur für die Städte im Südkreis von Relevanz ist, beschränkt sich „Die Schlüsselregion“ auf die beiden Städte Velbert und Heiligenhaus im Norden des Kreises. Die Bedingung für die Untersuchungen besitzen somit gleichzeitig den Charakter eines politisch-administrativen Ziels. Dies ist jedoch nicht als *Policy-Stream* im engeren Sinne zu werten, da es sich nicht auf die final angestrebte Zielerreichung der Arbeit bezieht, sondern eine Bedingung darstellt. Bei meiner Tätigkeit nahm der Prozess-Strom zweiter Ordnung zunächst den dominierenden Part ein: Verlangt war eine relativ ergebnisoffene Clusteranalyse, die jedoch durch die formulierte Bedingung etwas eingeschränkt war.

Die Vorgehensweise war dabei im Vorfeld sehr stark vorstrukturiert: Über die allgemeine Auswertung von vorhandenen Analysen und Untersuchungen wurde mit dem Maschinenbau ein Wirtschaftszweig identifiziert, der in den meisten kreisangehörigen Städten eine wichtige Rolle spielte. Zudem erschien über die Verwandtschaft der Wertschöpfungssysteme auch eine Einbindung der Schlüsselregion in einen breiteren Wertschöpfungsfokus möglich. Nach der grundsätzlichen Identifikation des Wirtschaftsbereiches wurden in einem zweiten Schritt Firmen im Kreis recherchiert, die dem klassischen – also entwickelnden und produzierenden – Maschinenbau bzw. der Zulieferindustrie zuzuordnen waren. In einem dritten Schritt wurden mit Vertretern dieser Unternehmen Einzelgespräche geführt, um ein Gefühl für die regionale Situation des Maschinenbaus zu gewinnen.

Schließlich wurden in den Gruppengesprächen vertiefte Erkenntnisse hinsichtlich der Bedürfnisse bezüglich eines regionalen Austauschs ausgelotet.

Tabelle 24: Maschinenbaukompetenz im Kreis Mettmann - Process Stream 1. und 2. Ordnung (Quelle: eigene Darstellung)

	intern	extern	externalisierend
Process-Stream 1. Ordnung Entscheidung, Clusterpolitik zu betreiben	Allgemeine Entscheidung, Clusterpolitik zu betreiben, bereits gefallen (vgl. Ursprünge der Clusterpolitik im Kreis Mettmann)		
Process-Stream 2. Ordnung Auswahl der Sektoren/eines spezifischen Clusters	Identifikation weiterer Clusterpotentiale über ergebnisoffene Clusteranalyse  [verknüpft mit Policy-Stream i.e.S.]  <u>allgemeine Auswertung vorhandener Analysen und Untersuchungen</u> → Maschinenbau als bedeutend für Gesamtkreis identifiziert  <u>Analyse des Interesses der Akteure:</u> - Recherche von Maschinenbau- und Zulieferfirmen im Kreis  - Einzelgespräche mit Unternehmen  - Gruppengespräche  [die letzten beiden Schritte verknüpft mit Process-Stream 3. Ordnung]		

### Process-Stream dritter Ordnung

In diesem Fall war die Grenze zwischen dem *Process-Stream* zweiter Ordnung, der die Auswahl eines bestimmten Sektors betrifft, und dem Prozess-Strom dritter Ordnung, der die Arbeitsinstrumente und die Inhalte der konkreten Initiative umfasst, fließend. Denn eigentlich war noch keine fest definierte Initiative als Struktur vorhanden, aber im Rahmen der Gespräche waren mögliche Handlungsfelder dennoch formuliert worden, die ihrerseits wiederum Einfluss auf die Gestalt hinsichtlich Ausrichtung und Umfang einer möglichen Initiative – und somit auf den zu fördernden Cluster selbst – nahmen.

Beim Ausloten dieser potentiellen Handlungsfelder spielten aber nicht nur interne, sondern auch externe Faktoren eine Rolle: So konnten sinnvoller Weise nur solche Felder besetzt werden, die nicht bereits über Verbände und Organisationen vertreten waren. Dies betraf einerseits den inhaltlichen und andererseits den räumlichen Fokus einer möglichen Initiative. Für die Unternehmensvertreter war auch die Breite einer möglichen Initiative von Bedeutung: Grundsätzlich wurde eine Wertschöpfungsbetrachtung, die neben den Branchenkollegen auch Zulieferunternehmen mitberücksichtigt, sehr begrüßt. Einige Unternehmer hatten aber bereits Erfahrung mit Netzwerkarbeit gesammelt und kritisierten, dass Unternehmensberater oftmals solche Netzwerke zur Kundenakquisition nutzen möchten. Daher sollte von Beginn an eine feste Zielgruppe definiert werden. Diese Aspekte haben

in der formulierten Vision einer möglichen Maschinenbauinitiative (vgl. Abschnitt 3.7 im Anhang) ihren Niederschlag gefunden und zeigen, dass auch solche intern und extern beeinflussten strategischen Überlegungen Einfluss auf die Ausgestaltung von Clusterinitiativen nehmen bzw. nehmen können.

Als zentrale Handlungsmaxime, die gleichzeitig ein initiativenspezifisches Ziel darstellte, wurde die Transparenzschaffung in der Region formuliert. So sollten Instrumente einer möglichen Initiative sich an dem Ziel messen lassen, dass sich Unternehmen des Wertschöpfungsbereichs Maschinenbau über mögliche Wertschöpfungspartner informieren können. Dieser Gedanke wurde im Laufe der Gruppengespräche dahingehend erweitert, dass auch eine Transparenz hinsichtlich der in der erweiterten Region vorhandenen Initiativen und Angebote geschaffen werden sollte. Es sollte weniger eine neue Initiative im Dickicht der bereits vorhandenen Angebote geschaffen als Licht hinein gebracht werden. Mit diesem Ziel wurde auch die Informationsveranstaltung im Frühjahr 2012 konzipiert, die weniger einen Auftakt für ein weiteres Netzwerk darstellte als sich vielmehr vermittelnd zwischen den vorhandenen Angeboten positionierte. Streng genommen ist im laufenden Prozess, der eine Initiative hervorbringen sollte bzw. zumindest den Bedarf einer solchen ausloten sollte, von diesem Ziel wieder Abstand genommen worden.

Ironischerweise trägt der Kreis Mettmann als Partner des Netzwerks *surface.net* zur weiteren Diversifizierung der Initiativlandschaft in der Region bei und vergrößert somit faktisch selbst den Bedarf für eine solche Veranstaltung. In dieser Vorgehensweise liegt aber gleichzeitig die Chance, über eine breite Unterstützung von verwandten Initiativen in der Region positiv Einfluss ausüben zu können und über enge Verflechtungen solche transparenzschaffenden Angebote erst zu ermöglichen.

Tabelle 25: Maschinenbaukompetenz im Kreis Mettmann - Process Stream 3. Ordnung – Arbeitsinstrumente & Inhalte der konkreten Initiative (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
<p>Entwicklung von möglichen Handlungsansätzen bei Einzel- und Gruppengesprächen mit Unternehmen:</p> <p>[Ausgestaltung hat externe Dimension] →</p> <p>- nur solche Felder besetzen, die nicht bereits über vorhandene Verbände und Organisationen vertreten sind (Wertschöpfungszuschnitt, da größer als Branchenbetrachtung der etablierten Verbände; regionaler Zuschnitt kleiner als Landesebene, aber größer als übliche lokale Wirtschaftsvereine)</p> <p>Definition einer festen Zielgruppe: Maschinenbauer und Zulieferer, aber keine Berater</p> <p>[mit Process-Stream 2. Ordnung verknüpft]</p> <p>Transparenzschaffung in der Region als <u>initiativenspezifisches Ziel</u> herausgearbeitet:</p> <p>- zunächst Transparenz hinsichtlich der potentiellen Wertschöpfungspartner in der Region</p> <p>[verknüpft mit Policy-Stream i.e.S.]</p> <p>- später – insbesondere im Kontext der weiteren Aktivitäten des Kreises Mettmann – Transparenz hinsichtlich bereits vorhandener regionaler Initiativen und Angebote schaffen und weitere Bedarfe untersuchen</p> <p>→ Informationsveranstaltung zur Vorstellung von Netzwerken und Initiativen im Maschinenbau in der Region Bergisches Land/Kreis Mettmann</p>	<p>- nur solche Felder besetzen, die nicht bereits über vorhandene Verbände und Organisationen vertreten sind</p> <p>← [Einfluss auf interne Ausgestaltung]</p>	

### Finanzielle und personelle Ressourcen

Die ergebnisoffene Herangehensweise hatte mit dem Maschinenbau als identifiziertem Schwerpunkt einen Bereich hervorgebracht, der sich nur schwer in das vom Land definierte Fördersystem einordnen konnte: Denn als einer der 16 NRW-Cluster war dieser von einer klassischen Förderung von Clusternetzwerken, die auf den RegioCluster-Wettbewerb beschränkt ist, ausgeschlossen. Und die Wettbewerbe des Clusters Produktion.NRW sehen eine Unterstützung von Netzwerken nicht vor. Wenn das primäre Ziel der Aktivitäten einer Kommune oder Region tatsächlich die Erschließung spezifischer Fördermittel darstellt, kann eine ergebnisoffene Clusteranalyse in der Region somit das falsche Mittel sein. Der unten dargestellte Fall des Oberflächennetzwerks mit dem Bergischen Land und dem Ennepe-Ruhr-Kreis zeigt, wie in diesem Kontext effektiver vorgegangen werden kann. Dennoch war die Teilnahme des Kreises Mettmann an der Oberflächeninitiative ohne die akribische Vorarbeit im Bereich des Maschinenbaus nicht denkbar. So konnte auch ein späteres finanzielles Engagement in der Initiative *surface.net* aufgrund der thematischen Verwandtschaft über die eigenen Aktivitäten im Maschinenbau begründet werden, da diese Mittel indirekt auch der identifizierten Kompetenzbranche zugute kommen. Da eine finanzielle Förderung der Maschinenbauaktivitäten nicht möglich ist, müssen auch die personellen Ressourcen komplett aus dem Kernteam der Kreiswirtschaftsförderung zur Verfügung gestellt werden.

Tabelle 26: Maschinenbaukompetenz im Kreis Mettmann - Finanzielle und personelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

	intern	extern	externalisierend
<i>Finanzielle Ressourcen</i>	Interne Finanzierung aus Haushaltsmitteln, die zur Clusterförderung bereitgestellt worden sind	Externe finanzielle Ressourcen mit der Wahl des Maschinenbaus ausgeschlossen, da Teil der 16 NRW-Cluster	Vorarbeit im Bereich des Maschinenbaus ermöglicht auch in finanzieller Hinsicht die Unterstützung weiterer regionaler Initiativen wie <i>surface.net</i>
<i>Personelle Ressourcen</i>	Aus Mitarbeiterteam der Kreiswirtschaftsförderung; schwerpunktmäßige Tätigkeit des Autors		

### Strukturelle Ressourcen

Mit der Wahl des Maschinenbaufokus' waren zwar keine finanziellen Fördermittel im Rahmen der Landesclusterpolitik zu erwarten, allerdings konnte die Arbeit der Kreiswirtschaftsförderung von einer ideellen Unterstützung des Landesclustermanagements Produktion.NRW, mit dem der Landesverband des VDMA beauftragt wurde, profitieren. Mitarbeiter des Clustermanagements standen regelmäßig beratend zur Seite und übernahmen schließlich die Moderation der Informationsveranstaltung im März 2012. Auf der anderen Seite ist somit das Landesclustermanagement wiederum vor Ort aktiv und konnte im Rahmen der Veranstaltung einer breiten Zielgruppe über seine eigenen Dienstleistungen berichten. Bei der Veranstaltung handelte es sich aber um keine direkte Veranstaltung unter dem Label von Produktion.NRW, die bei der Zielgruppe aus dem gesamten Land Nordrhein-Westfalen beworben wird.

Mit der Schlüsselregion war im Kreis Mettmann bereits eine Clusterinitiative vorhanden, die in einem verwandten Wertschöpfungszusammenhang aktiv ist. So bilden auch für den Cluster Schließen, Sichern und Beschlag metallverarbeitende Unternehmen die bedeutendste Basis in der Zulieferindustrie. Ich bin zunächst davon ausgegangen dass diese Branchenverwandtschaft und auch die Mitgliedschaft des Kreises im Verein und sein Engagement im Bereich des Aufbaus des Hochschulstandortes von Vorteil dafür seien, weitere Aktivitäten, von denen das gesamte Kreisgebiet profitieren kann, zu etablieren. Allerdings zeigten sich die Vertreter dieser Initiative sehr besorgt über die Aktivitäten der Kreiswirtschaftsförderung in der Maschinenbauthematik. Die primäre Sorge bestand darin, dass über die Maschinenbaubetrachtung im Kreis das Alleinstellungsmerkmal der Schlüsselregion abgeschwächt werden könnte. Dies wurde auch mit der Gefahr der Verwässerung des Clusterbegriffs begründet, da im Maschinenbau kein der Schlüsselregion vergleichbarer Cluster gesehen wurde. Die Verwandtschaft zum eigenen Cluster und die daraus resultierenden Überschneidungen der Wertschöpfungszusammenhänge schienen jedoch die Ursache der meisten Sorgen zu sein. Im Ergebnis wurde mit einer gewissen Vehemenz versucht, weitere Aktivitäten des Kreises hin zu einer Maschinenbauinitiative zu verhindern. Anstatt wie erwartet als eine regionsinterne strukturelle Ressource für die Etablierung einer Maschinenbauinitiative zu fungieren, stellte

sich die vorhandene Initiative als den eigenen Zielen entgegengesetzte Struktur heraus, sie wirkte im Kontext der potentiellen Etablierung einer Maschinenbau-Initiative somit als Hemmnis bzw. „Konter-Ressource“ (vgl. auch die Rolle der IHK in der Frühphase der Landesclusterpolitik in Kap. 6.3.2 bzw. 6.3.7). Insofern ist es nur konsequent, dass die Schlüsselregion auch im Kontext der Entwicklung einer Oberflächeninitiative dieser Linie treu geblieben ist.

Die vorbereitenden Aktivitäten des Kreises Mettmann im Bereich des Maschinenbaus führten aber in vielfacher Hinsicht zur Einbindung des Kreises in andere regionale Initiativen: So ist das Engagement im Netzwerk *surface.net* ohne die zahlreichen Gespräche und Informationen des Bergischen Städtedreiecks undenkbar. Die Bergische Entwicklungsagentur war stets über die Aktivitäten im Bereich des Maschinenbaus informiert. Zum Zeitpunkt der Anfrage zur Zusammenarbeit im Oberflächentechnik-Netzwerk war die Affinität des Kreises Mettmann zur Branche über seine Betrachtung des verwandten Maschinenbaus bereits klar nach außen erkennbar. Aber auch in der unten erläuterten Initiative der Gesundheitsregion Bergisches Land waren die Clustervorarbeiten im Kreis Mettmann im Bereich des Maschinenbaus und die damit einhergehenden Austauschgespräche mit dem Bergischen Städtedreieck Grundlage für sukzessive aufgebaute strukturelle Ressourcen.

Tabelle 27: Maschinenbaukompetenz im Kreis Mettmann - Strukturelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

	intern	extern	externalisierend
Strukturelle Ressourcen	<p><u>Konter-Ressource:</u></p> <p>Vorhandene Initiative „Die Schlüsselregion“ sieht in einer neuen, verwandten Initiative ihr Alleinstellungsmerkmal gefährdet und fürchtet Konkurrenz bei der Ansprache von Unternehmen</p>	<p>Ideelle Unterstützung durch das Landesclustermanagement Produktion.NRW</p>	<p>Aufbau struktureller Ressourcen durch Beschäftigung mit Maschinenbau- und Clusterthematik im regionalen Kontext: gegenseitige Information und Austausch über Ziele und geplante Maßnahmen</p>

### Zusammenfassende Bewertung

Die Auswertungen und Interpretationen im Lichte des *Multiple-Streams*-Ansatzes zeigen einen wichtigen Aspekt der *Bottom-up*-Perspektive dieser Arbeit auf. Nun lassen sich gezielt die Ströme im System der Clusterförderung bereits zu einem Zeitpunkt beobachten, an dem noch keine Initiative im betrachteten Bereich etabliert ist. Während der teilnehmenden Beobachtung ist diese Etablierung nicht eingetreten. Dennoch ist dies nicht nur bezüglich der Schwierigkeiten und Gründe für ein mögliches Scheitern einer Initiative von Interesse: Ohne die Beschäftigung mit dem Kompetenzfeld des Maschinenbaus seitens der Kreisverwaltung wäre die Einbindung des Kreises Mettmann in die Initiativen um das Bergische Städtedreieck (*surface.net* und Gesundheitsregion Bergisches Land) sicherlich nicht zustande gekommen, da im Rahmen der Beschäftigung mit dem Kompetenzbereich Maschinenbau wichtige strukturelle Ressourcen aufgebaut worden sind. Somit werden im folgenden Kapitel insbesondere auch horizontale Interdependenzen der Ströme eine Rolle spielen.

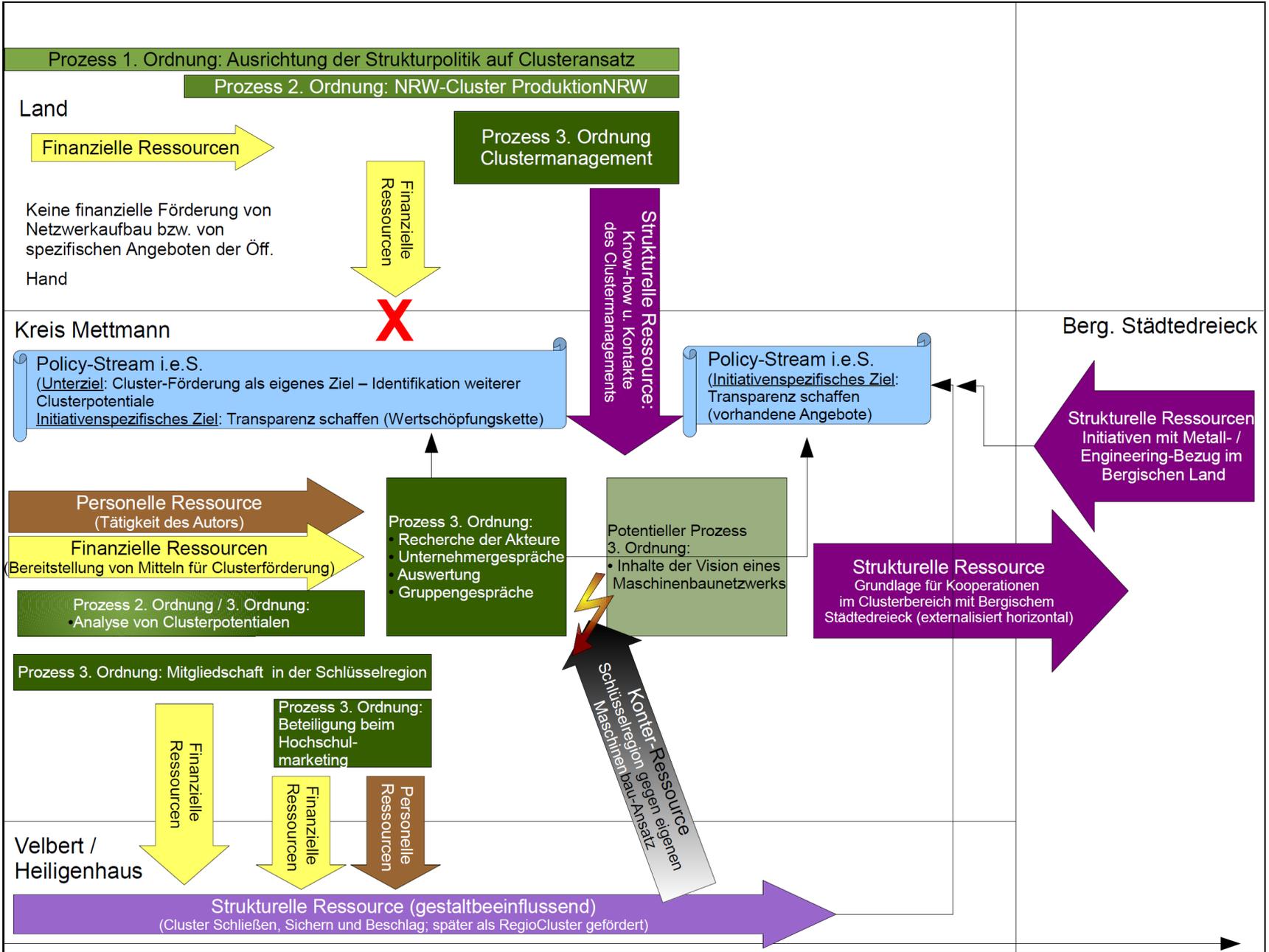


Abbildung 33: Versuch der Etablierung einer Maschinenbau-Initiative im Kreis Mettmann (Quelle: eigene Darstellung)

### **7.3.2 RegioCluster Oberflächentechnik mit dem Bergischen Land und dem Ennepe-Ruhr-Kreis**

#### *7.3.2.1 Darstellung*

Im Rahmen einer Informationsveranstaltung des Landes zum zweiten *Call* des RegioCluster-Wettbewerbs im Dezember 2010 traten Vertreter der Bergischen Entwicklungsagentur (BEA) an mich heran und berichteten von ihren Plänen, am Wettbewerb teilzunehmen. Das Land – so wurde betont – sehe aber das Bergische Städtedreieck als Gesamtregion für zu klein an; neue, auch bisher ungewöhnliche Zuschnitte, seien erwünscht. Diesbezüglich stand die BEA bereits in Kontakt zur Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises (EN-Agentur).

Über die Sondierungsgespräche im Kontext des Maschinenbaus stand ich bereits mehrfach in Kontakt zu Mitarbeitern der BEA und äußerte grundsätzliches Interesse an einer Zusammenarbeit. Darüber hinaus bestanden auch vor Aufnahme meiner Tätigkeit enge Kontakte zwischen Mitarbeitern der Kreiswirtschaftsförderung sowie der Wirtschaftsförderung der Stadt Wuppertal. Das grundsätzliche Interesse beider Seiten an einer engeren Kooperation wurde nun seitens der BEA aufgegriffen: Die genaue Thematik eines möglichen Wettbewerbsbeitrags stand noch nicht fest, der Bereich der Galvanik solle aber im Mittelpunkt stehen, wobei der Maschinenbau auch mit berücksichtigt werden könne.

Schließlich fand am 20. Januar 2010 in Wuppertal – mit Beteiligung des Kreises Mettmann, den ich vertrete – ein extern moderierter Workshop zur Themenfindung eines Beitrags zum RegioCluster-Wettbewerb. Neben den Wirtschaftsförderungseinrichtungen der Bergischen Städte Wuppertal, Solingen<sup>204</sup> und Remscheid sowie des Ennepe-Ruhr-Kreises nahmen zudem auch Vertreter der BEA, der IHK zu Wuppertal und eines lokalen Instituts im Bereich der Galvanik und Oberflächentechnik teil. Ebenfalls war der Verein „Die Schlüsselregion“ vertreten.

Ausgangspunkt des Workshops war, wie zuvor bereits beschrieben, im Wesentlichen die Galvanik mit den davon berührten Branchen. Das Verfahren, als ergebnisoffen angekündigt, führte nach Empfehlung des Institutsvertreters schließlich dazu, den Fokus nicht auf die Galvanik im Speziellen zu legen, sondern die breitere Thematik der Oberflächentechnik weiterzuverfolgen. Damit ist ein weiterer Anwenderbereich angesprochen als nur im Fall der Galvanik, die lediglich ein spezielles Beschichtungsverfahren und begrenzte Werkstoffe umfasst.

Im Laufe des moderierten Verfahrens wurden im Ergebnis drei Kernelemente herausgearbeitet, die eine mögliche Clusterinitiative ausmachen sollen:

1. (Klassische) Netzwerkarbeit: Einrichtung einer Koordinationsstelle zum Aufbau eines Netzwerkmanagements,

---

<sup>204</sup> Die Wirtschaftsförderung Solingen vertrat dabei auch die Initiative „Cut & Tools – Intelligenz in Metall“, die sich zu diesem Zeitpunkt im Aufbau, aber kurz vor Umsetzungsbeginn, befand.

2. Spezifische Beratungsleistungen: Einrichtung einer Anlaufstelle zur Unterstützung der Unternehmen im Bereich von Genehmigungsverfahren bei Investitionen, im Arbeitsschutz sowie in der Umweltberatung,
3. Forschung und Entwicklung sowie Bildung: Aufbau einer Anlaufstelle und Plattform zur Bereitstellung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen sowie zur Unterstützung des Technologietransfers. Implementierung einschlägiger Bildungsinhalte in weiterführenden Schulen und Aufbau eines Fachhochschulstudiengangs 'Oberflächentechnik'.<sup>205</sup>

Aus Sicht der Kreisverwaltung Mettmann bestand meine Aufgabe im Workshop darin, konstruktiv und unterstützend mitzuwirken; der Kreis Mettmann konnte jedoch zu diesem Zeitpunkt keine konkreten Unterstützungszusagen finanzieller Art, lediglich die Zusage ideeller Mithilfe, tätigen. Die Erwartungshaltung am Ende des Workshops war jedoch durchaus höher, denn als Ergebnis wurde festgehalten, dass in den Wettbewerbsbeitrag ein „RegioCluster Oberflächentechnik im Bergischen Land, Ennepe-Ruhr-Kreis und Kreis Mettmann“ eingebracht werden sollte, der Kreis Mettmann also als konkreter Partner eingeplant war. Diese Hoffnung musste ich zunächst bremsen, da insbesondere die personellen Kapazitäten der Kreiswirtschaftsförderung eine damit zusammenhängende intensivere Einbindung in diese zusätzliche Netzwerkarbeit nicht möglich erscheinen ließen und die Politik des Kreises bislang vom verstärkten Engagement im Bereich des Maschinenbaus ausging.

Kurz vor Abgabe des Wettbewerbsbeitrags im März 2010 entschloss sich der Kreis Mettmann dazu, den Wettbewerbsbeitrag auch finanziell zu unterstützen und konnte damit gegenüber dem Land als Projektpartner dieser Initiative auftreten. Die eigentliche Bearbeitung des Wettbewerbsbeitrags, der im Wesentlichen die drei im Workshop erarbeiteten Kernelemente darstellte und den *status quo* der betrachteten Zielgruppe bzw. der Region im Rahmen einer tabellarischen SWOT-Analyse beinhaltete, erfolgte federführend durch die BEA.

Bereits im Juni desselben Jahres wurde schließlich vom Land bekanntgegeben, dass die Projektgemeinschaft mit ihrem Beitrag zur Oberflächentechnik von der Wettbewerbsjury ausgewählt wurde und somit der förmliche Förderantrag gestellt werden konnte. Die Antragstellung folgte im Winter desselben Jahres. Aufgrund des Regierungswechsels auf Landesebene und der folgenden politischen Auseinandersetzung im Rahmen der Aufstellung des Nachtragshaushaltes für das laufende Jahr sowie der Haushaltsplanungen für das kommende Jahr verzögerte sich die Bearbeitung des Antrages jedoch in erheblichem Maße. Ebenso konnte der sog. vorzeitige Maßnahmenbeginn nicht gewährt werden, bei dem mit den Umsetzungsmaßnahmen – auf eigenes finanzielles Risiko des Antragstellers – bereits begonnen werden kann, auch wenn noch kein förmlicher Fördermittelbescheid vorliegt. In der Zwischenzeit war der Kreis Mettmann aber auch nicht an der Vorbereitungsarbeit beteiligt. Im Ergebnis folgte der Beginn der Arbeit der Initiative erst im Herbst 2011, für den Kreis Mettmann erst ab dem Jahr 2012.

---

<sup>205</sup> Vgl. auch Pressemitteilung zur Antragstellung: [http://www.bergische-agentur.de/de/detailansicht/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=10558&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=761&cHash=907de34505](http://www.bergische-agentur.de/de/detailansicht/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=10558&tx_ttnews%5BbackPid%5D=761&cHash=907de34505).

### 7.3.2.2 Betrachtung der Initiative *surface.net* im Lichte des Multiple-Streams-Ansatzes

#### *Policy-Stream im engeren Sinne*

Am Beginn der Idee von *surface.net* stand der zweite Wettbewerbsaufruf im Rahmen des Regio-Cluster-Wettbewerbs. Zwar befanden sich Galvanikbetriebe in der Bergischen Region schon länger im Fokus der Bergischen Entwicklungsagentur, aber konkrete Möglichkeiten ergaben sich erst mit diesem Förderwettbewerb der Landesregierung. Ein primäres Ziel bestand zunächst einmal darin, mit einer geeigneten Projektidee diesen Wettbewerb zu gewinnen, denn die Fördermittelakquisition gehört neben den Bereichen Stadt-, Regional-, Wirtschafts- und Tourismusentwicklung explizit zu den wichtigsten Querschnittszielen der Bergischen Entwicklungsagentur<sup>206</sup>. Bei einem Gemeinschaftsprojekt ist selbstverständlich zwischen den Zielen aller beteiligten Institutionen zu unterscheiden, an dieser Stelle spielt allerdings die Zielsetzung der federführenden Organisation für diesen Wettbewerbsbeitrag die entscheidende Rolle.

Darüber hinaus führte das Oberziel, Fördermittel für die Bergische Region zu akquirieren, zu weiteren Unterzielen, die damit einhergingen, dass Vertreter der Landesregierung zu verstehen gaben, dass das Bergische Städtedreieck allein als RegioCluster-Gebiet als zu klein angesehen werde. Die Vergrößerung des regionalen Kooperationsraums über die drei Bergischen Städte hinaus war somit eine Voraussetzung, die sich im Findungsprozess auch als ein Unterziel niederschlug, das darüber hinaus auf weitere Unterziele Einfluss nahm: Neben dem im Bergischen Solingen federführend betreuten RegioCluster InnoIntegral/*Cut & Tools* wurde mit Ansprache des Kreises Mettmann auch der Verein „Die Schlüsselregion“ in das Konzeptionsverfahren eingebunden. Somit waren Vertreter dieser beiden Initiativen, die überdies noch beide als RegioCluster vom Land gefördert werden, beim Themenfindungsworkshop im Januar 2010 eingebunden. Da diese einer weiteren Initiative in einem verwandten Wertschöpfungsbereich kritisch gegenüberstanden, wurden im Rahmen dieser Veranstaltung weitere Unterziele formuliert: So solle eine Clusterung der Zulieferer und sonstiger vorgelagerter Wertschöpfungsbereiche vorgenommen werden, bei der die beiden etablierten Initiativen unberührt bleiben. Weder solle ein zusätzlicher Cluster oder eine Dachorganisation entstehen, sondern existierende Clusterungen sollten über den gemeinsamen Kontext der Oberflächentechnik enger miteinander verzahnt werden. Der Versuch, möglichst ein Thema und eine Agenda zu umreißen, die die bestehenden RegioCluster nicht tangiert, ist auch mit der Anforderung der Fördermittelrichtlinien verbunden, dass eine Doppelförderung ausgeschlossen wird.

Letztendlich steht hinter diesen Formulierungen aber das eigentliche Teilziel, „einen Cluster aus der Taufe zu heben“, der die vorgegebenen Bedingungen erfüllt. Der eigentliche Prozess-Strom erster Ordnung ist in diesem Kontext vielmehr als ein Ziel zu verstehen, denn Clusterpolitik stand als etabliertes Mittel nicht nur für die Bergische Entwicklungsagentur seit der REGIONALE 2006 fest im

---

<sup>206</sup> Vgl. <http://www.wuppertal.de/rathaus/onlinedienste/ris/www/pdf/00131729.pdf> (Lagebericht zur Bergischen Entwicklungsagentur GmbH zum 31.12.2010, S. 1).

Aufgabenportfolio, sondern das Landesinstrument Förderwettbewerb gab schließlich mit dem RegioCluster-Aufruf auch den entsprechenden Ansatz vor, nämlich einen Cluster zu fördern.

Somit ist das Oberziel Fördermitteleinwerbung zwar intern formuliert, aber über Rahmenbedingungen des Landes (extern vertikal) auf der einen Seite und horizontale Einflüsse und Zwänge aufgrund der Integration der regionalen Partner (intern horizontal) wurden Unterziele festgelegt, die das weitere Vorgehen prägten. In diesem Beispiel kann tatsächlich von einer Hierarchie der Ströme gesprochen werden, denn über die Durchführung des Konzeptions-*Workshops* waren die Zielformulierungen zumindest dem Prozess-Strom dritter Ordnung (konkrete Instrumente und Maßnahmen der Initiative) vorgelagert.

Folgende Zielhierarchie lässt sich aus Sicht der Bergischen Agentur festhalten:

1. Fördermittel akquirieren,
2. Cluster aus der Taufe heben, der folgenden Rahmenbedingungen entspricht,
  - als RegioCluster anerkennbar (16 Landescluster dürfen nicht maßgeblich tangiert werden),
  - er muss für eine vergrößerte Kooperationsregion als Ganzes von Relevanz sein,
  - er darf die im neuen Kooperationsraum bereits bestehenden RegioCluster-Initiativen nicht maßgeblich tangieren.

Tabelle 28: Etablierung von *surface.net* - Policy-Stream i.e.S. und Process-Stream 1. Ordnung (Quelle: eigene Darstellung)

	intern	extern
<p><i>Policy-Stream im engeren Sinne</i> Politikziele</p>	<p>Oberziel: Teilnahme am RegioCluster-Wettbewerb, um Fördermittel zu akquirieren → „Cluster aus der Taufe heben“, der den Rahmenbedingungen des Landeswettbewerbs entspricht [internes Ziel durch externe Bedingungen geprägt] → Unterziel auf Grundlage vorhandener Initiativen im Kooperationsraum: Clusterung der Zulieferer sonstiger vorgelagerter Wertschöpfungsbereiche: Etablierte Initiativen („Schlüsselregion“ und <i>Cut&amp;Tools</i>) bleiben unberührt; es soll kein zusätzlicher Cluster oder Dachorganisation entstehen, sondern existierende Clusterungen sollten miteinander verzahnt werden; Lücken zwischen den vorhandenen Clustern sind zu schließen</p>	<p>Einhalten der Rahmenbedingungen des RegioCluster-Wettbewerbs (z.B. außerhalb der 16 NRW-Cluster); Einschätzung der Sicht des Landes hinsichtlich Clusterverständnis und neuer Regionalstrukturen ← [externe Ziele/Instrumente internalisiert]</p>
<p><i>Process-Stream 1. Ordnung</i> Entscheidung, Clusterpolitik zu betreiben</p>	<p>Allgemeine Clusterpolitik bereits etabliert Im konkreten Fall: [eng mit <i>Policy-Stream</i> verknüpft]</p>	

#### *Process-Stream zweiter Ordnung*

Die Wahl eines konkret zu fördernden Clusters stellt sich im Fall des späteren RegioClusters *surface.net* als höchst spannend heraus. Denn das letztendlich umrissene Feld des Wettbewerbsbeitrags hat sich aus einem sehr komplexen Prozess heraus ergeben, der wiederum sehr stark von außen geprägt war und auch sehr eng mit der oben erörterten Zielhierarchie zusammenhängt. Den formulierten Zielen wurde dieser Prozess komplett untergeordnet:

Grundlage des RegioCluster-Wettbewerbs des Landes ist, dass Cluster gefördert werden, die gerade nicht zu den 16 Landesclustern zählen. Diese Zielsetzung des Landes, die sich in der Ausgestaltung des Instruments der Förderwettbewerbe niederschlägt, führt dazu, dass gerade Regionen, die entsprechende Netzwerkstrukturen aufbauen wollen, diese nicht innerhalb der gewählten Schwerpunkte des Landes aufweisen sollten. Zwar lässt das Land mit den zentralen Clustermanagements solchen regionalen Vernetzungen grundsätzlich eine Unterstützung zukommen, eine klassische finanzielle Förderung von Clusterstrukturen ist aber in der Regel nicht Inhalt besagter Förderwettbewerbe der Landescluster. Somit bleibt für die Förderung klassischer Clusterstrukturen nur der RegioCluster-Wettbewerb und somit nur für Cluster außerhalb der Landesschwerpunkte.

Aus diesen Rahmenbedingungen heraus stellt sich somit für die regionalen Wirtschaftsförderungen die Frage, welches Clusterverständnis die Landesregierung genau verfolgt, damit man die eigenen Ideen unter diesen Wettbewerb subsumieren kann. Auf der Informationsveranstaltung des Landes zum Wettbewerb reagierten Vertreter des Landes eher skeptisch hinsichtlich der Frage, ob geteilte Technologien und Anwendungen einen Cluster im Sinne des Wettbewerbs ausmachen, oder ob eher Produkte das verknüpfende Element ausmachen müssten. In solch einer Fragestellung zeigt sich, dass das Clusterverständnis des Landes bzw. der Vertreter der Ministerialverwaltung oder der Wettbewerbsjury durchaus Einfluss auf die Etablierung von regionalen Initiativen nehmen kann. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass der Porter-Schüler Christian Ketels den Jury-Vorsitz für diesen Wettbewerbsdurchgang übernommen hatte (MWME 2009c, S. 12). Im Endeffekt hat das Land aber dem Netzwerk *surface.net* die Förderzusage erteilt, mit der Auflage, eine Doppelförderung hinsichtlich der bereits Ziel-2-geförderten weiteren RegioCluster im Bergischen Land und Kreis Mettmann auszuschließen.

Die bereits oben unter den Zielen diskutierte Auflage, die schon im Findungsprozess des *Workshops* vor der Bekanntgabe des Wettbewerbserfolgs klar war, führte zu einer entsprechenden Ausgestaltung des Clusterzuschnitts, der Grundlage der Wettbewerbsskizze wurde: Ziel war das Ausfüllen einer Lücke zwischen bestehenden Clustern und die Vernetzung der Querschnittsbereiche untereinander, ohne die vorhandenen Initiativen zu sehr zu tangieren. Einerseits haben also die externen Rahmenbedingungen des Wettbewerbsdesigns sowie der Fördermittelregularien direkt Einfluss auf die Ausgestaltung einer Cluster-Initiative genommen.

Darüber hinaus spielten aber auch interne Erwägungen bei der genauen Ausgestaltung eine Rolle: Zum ersten ist die Ausrichtung der Initiative auf Anraten des Vertreters des lokalen Oberflächen-

technik-Instituts von einer einseitigen Ausrichtung auf Galvanik auf den gesamten Bereich der Oberflächentechnik erweitert worden. Diese Erweiterung führte im *Workshop* zu der Diskussion, ob man – wenn man nun die gesamte Oberflächentechnik betrachte – nicht eigentlich den Kreis der regionalen Akteure noch weiter in die südwestfälische Region ausdehnen müsste. Hierzu wurden aber Bedenken dahingehend geäußert, dass die Region in einem solchen Fall zu groß werden könnte und eine Initiative nur noch schwer zu organisieren wäre. Zum zweiten haben also interne strategische Erwägungen die räumliche Abgrenzung des zu fördernden Clusters beeinflusst: Grundsätzlich ist eine Erweiterung über das Bergische Städtedreieck hinaus bereits vom Land als notwendig für weitere regionale Förderungen signalisiert worden (externer Einfluss). Es musste diesbezüglich also ein Optimumszustand ermittelt werden, das heißt, eine Region die groß genug ist, vom Land Anerkennung zu finden, aber klein genug, um in der anschließenden Projektarbeit noch gehandelt werden zu können.

Ziele und strategische Ausgestaltung und Abgrenzung des Clusters gehen – wie der Vergleich der Ausführungen zu den *Policy-Streams* im engeren Sinne und den Prozess-Strömen zweiter Ordnung zeigt – Hand in Hand. Diese Ströme lassen sich in diesem Fall folglich nicht klar voneinander trennen.

Im Ergebnis kann man also von einem strategischen Prozess sprechen, an dessen Ende erst ein erfolgreicher Wettbewerbsbeitrag und später schließlich der Förderbescheid für einen RegioCluster in der Region Bergisches Land, Ennepe-Ruhr-Kreis und Kreis Mettmann stand. Die Statistik belegt, dass in der gewählten Region allein ein Viertel der Wertschöpfung im Bereich der Oberflächentechnik des Landes NRW erbracht wird. Der Cluster ist somit statistisch schwer zu leugnen, die Initiative entstand aber gänzlich anders, als es diese Statistik auf den ersten Blick vermuten ließ. Der durchaus in der Region geäußerte Vorwurf, man suche krampfhaft aufgrund des aktuellen Wettbewerbs einen Cluster, damit man ihn fördern könne, ist nicht ganz unbegründet, die ebenfalls geäußerte Unterstellung man betreibe eine „Clusterinitiative ohne Cluster“ trifft jedoch nicht zu.

Tabelle 29: Etablierung von *surface.net* - Process-Stream 2. Ordnung – Auswahl der Sektoren / eines spezifischen Clusters (Quelle: eigene Darstellung)

	intern	extern
Process-Stream 2. Ordnung Auswahl der Sektoren/eines spezifischen Clusters	<p>Clustering der Zulieferer sonstiger vorgelagerter Wertschöpfungsbereiche: Etablierte Initiativen (Schlüsselregion und <i>Cut &amp; Tools</i>) bleiben unberührt; es soll kein zusätzlicher Cluster oder eine Dachorganisation entstehen, sondern existierende Clusterungen sollen miteinander verzahnt werden; Lücken zwischen den vorhandenen Clustern sind zu schließen</p> <p>[eng mit <i>Policy-Stream</i> verknüpft]</p> <p>[interne strategische Entscheidung von extern vorgegebenen Rahmenbedingungen geprägt] →</p> <p>[rein interne strategische Entscheidungen]: Institutsvetreter lenkt Diskussion von Galvanik im Speziellen hin zur Oberflächentechnik allgemein; Region wäre dann allerdings größer zu ziehen; aufgrund der Händelbarkeit aber bei Zuschnitt belassen</p> <p>Nachträglich für Wettbewerbsbeitrag recherchiert: ¼ der gesamten Wirtschaftskraft des Landes in der Oberflächentechnik wird in der gewählten Region erbracht.</p> <p>interner Vorwurf eines regionalen Akteurs: nur aufgrund des Wettbewerbs werde ein Thema gesucht („Initiative ohne Cluster“); beteiligt sich nicht an Initiative</p>	<p>Einhalten der Rahmenbedingungen des Regio-Cluster-Wettbewerbs (z.B. außerhalb der 16 NRW Cluster);</p> <p>Einschätzung der Sicht des Landes hinsichtlich Clusterverständnis und neuer Regionalstrukturen</p> <p>Vermeidung von Doppelförderung durch bereits in der Region geförderte Projekte</p> <p>[eng mit <i>Policy-Stream</i> verknüpft]</p> <p>← [externe Instrumente/Ziele werden internalisiert]</p>

*Process-Stream dritter Ordnung*

Eine zentrale Aufgabe, die noch im Rahmen des Wettbewerbsbeitrags zu erfüllen war, lag in der Erstellung einer SWOT-Analyse der Region und der betrachteten Branchenstrukturen. Dieses über das Land vorgegebene Verfahren hilft aber den Wettbewerbsteilnehmern zusätzlich, im Rahmen ihrer späteren Tätigkeit anhand dieses Schemas ein Monitoring bzw. eine Evaluation zu strukturieren.

Im Zuge des Findungs-*Workshops*, der im Januar 2010 durchgeführt wurde, wurden auch drei grundsätzliche Themenkomplexe festgelegt, die bis in die Umsetzungsphase ab Herbst 2011 und darüber hinaus Bestand haben. Neben dem klassischen Aufbau einer Netzwerkstruktur mit Gründung eines entsprechenden Vereins, was in Summe auch ein spezifisches Charakteristikum des RegioCluster-Wettbewerbs ausmacht (genau dieser Bereich ist ja ausschließlich über den RegioCluster-Ansatz förderfähig), umfasst die Initiative *surface.net* konkrete Dienstleistungen wie Beratung in Fragen von Umweltauflagen und emissionschutzrechtlichen Bestimmungen. In diesem Kontext ist insbesondere der Wupperverband als Projektpartner involviert. Darüber hinaus wird als dritter Maßnahmenblock das Themenfeld Transfer von der Wissenschaft in die Praxis sowie Aus-

und Weiterbildung (u.a. Entwicklung und Aufbau eines spezifischen Oberflächentechnik-Studien- ganges) in die Initiative integriert.

Grundsätzlich wurden diese Maßnahmen intern über den Diskussionsprozess im *Workshop* entwi- ckelt. Jedoch wurde – wie bereits im Kontext des Ziels und der Clusterabgrenzung – darauf geach- tet, dass auch über die Ausgestaltung bzw. Auswahl möglicher Maßnahmen und Instrumente die Abgrenzung von den vorhandenen Initiativen stets erkennbar bleibt. Somit spielten auch hier die ex- ternen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle, da das Oberziel, die Einwerbung von Fördermit- teln, ansonsten gefährdet worden wäre. Gänzlich intern – jedoch auch aus strategischen Erwägungen heraus – wurde entschieden, das Aufgabenspektrum des zu schaffenden Vereins be- wusst nicht auf allgemeine politische Lobbyarbeit auszulegen, da in diesem Feld bereits ein im ähn- lichen Feld engagierter Verband über Jahre hinweg mühsam positioniert worden war. Eine weitere Stelle könnte die Gefahr mit sich bringen, dieses *Standing* zu schwächen. Auf regionaler Ebene wurde eine entsprechende Lobbyarbeit für die Branche bzw. Zielgruppe aber durchaus für möglich erachtet.

Tabelle 30: Etablierung von *surface.net* - Process-Stream 3. Ordnung – Instrumente (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern
<p>- Netzwerk- und Vereinsaufbau</p> <p>- konkrete Dienstleistungen: Wissenstransfer und spezifische Umwelt- bzw. Genehmigungsberatung</p> <p>[interne strategische Entscheidung]: allgemeine politische Lobbyarbeit soll nicht Teil des Aufga- benspektrums sein, da bereits eine andere Organisation mit dieser Aufgabe existiert und deren Stel- lung nicht gefährdet werden soll; rein regionale Lobbyarbeit aber möglich</p>	<p>- SWOT-Analyse ist für die Wettbewerbsskiz- ze zu erstellen</p> <p>Bei Ausgestaltung der Instrumente muss die Abgrenzung zu vorhandenen Initiativen deut- lich sein</p> <p>← [externe Bedingungen werden internali- siert]</p>

### Finanzielle Ressourcen

Da als Oberziel die Einwerbung von Fördermitteln bereits zuvor diskutiert wurde, verwundert es an dieser Stelle nicht, dass den externen Ressourcen – zunächst noch potentiellen Ressourcen – im Prozess eine wichtige Rolle zukommt. Auch die extern beeinflusste Suche nach entsprechenden Lücken in bestehenden Clustern zur Wahrung des RegioCluster-Gedankens und der Vermeidung von Doppelförderungen sind ausreichend diskutiert worden. Eine geförderte Initiative bleibt aber nicht auf externe Ressourcenflüsse beschränkt, denn bei geförderten Maßnahmen ist es stets von Bedeutung, den entsprechenden Eigenanteil über die Projektpartner aufzubringen. Doch dieser in- terne Ressourcenstrom, der sichergestellt werden muss, unterliegt externen Einflüssen.

Im Fall des RegioCluster-Wettbewerbs müssen nicht nur öffentliche Akteure, wie Kreise oder Städ- te, diesen Betrag aufbringen, sondern es ist explizit seitens des Landes über die Wettbewerbsbedin- gungen gefordert, dass ein gewisser Prozentsatz dieses Eigenanteils über privatwirtschaftliche Akteure – sprich: kleine oder mittelständische Unternehmen – aufgebracht werden muss. Dies wie- derum hat zur Folge, dass letztendlich ein sehr kleiner Anteil an Unternehmen selbst in die Tasche

greifen muss, wenn ein Angebot über Fördermittel realisiert werden soll, von dem hinterher die gesamte Zielgruppe unentgeltlich profitieren soll. Es liegt also eine besondere Herausforderung darin, Unternehmen zu finden, deren Eigeninteresse an den Maßnahmen so groß ist, dass sie diesbezüglich in Vorleistung treten. Im Ergebnis soll sich jedoch das Angebot nach der dreijährigen Förderphase durch Vereinsmitgliedsbeiträge selbst tragen, so dass die Kosten von einer breiteren Basis getragen werden sollen.

Darüber hinaus teilt sich der Eigenanteil in sog. Eigenmittel, die von den Partnern aufgebracht werden müssen, die als förmliche Antragsteller gelten und somit einen eigenen Förderbescheid erhalten, und in Drittmittel, die von Projektpartnern wie dem Kreis Mettmann erbracht werden. Der Kreis fungiert nicht als Antragsteller, leistet dennoch einen finanziellen Beitrag. Insgesamt tritt für jeden der im vorherigen Kapitel grob skizzierten drei Projektschwerpunkte je ein Antragsteller auf. Somit besteht die Fördergrundlage der Initiative aus insgesamt drei Einzelanträgen, die zwar gemeinsam gesehen, aber rechtlich unabhängig voneinander geprüft werden – auch im Rahmen der späteren Prüfung der Mittelabrufe etc. Auch können in den getrennten Teilanträgen unterschiedliche Förderrichtlinien des Landes Anwendung finden, z.B. die allgemeine Landeshaushaltsordnung oder die speziellere FIT-Richtlinie<sup>207</sup>. Dies hat auch wiederum zur Folge, dass bei Anwendung unterschiedlicher Richtlinien unterschiedliche Förderquoten möglich werden. Dabei sinkt die Förderquote, je höher der zu erwartende Nutzen für einzelne Unternehmen ist. Im Bereich der Netzwerkförderung beträgt die Förderquote beispielsweise nur 50%, d.h. im Umkehrschluss, dass die Hälfte der Kosten hierfür von den Projektpartnern aufgebracht werden muss. Genau diese Aspekte, die im Rahmen der Erstellung der Wettbewerbsskizze noch überhaupt nicht zu überblicken waren, haben dazu geführt, dass nach Bekanntgabe der Jury-Entscheidung für die Initiative und der Aufforderung zur Stellung des förmlichen Förderantrags auch der Kreis Mettmann als Drittmittelpartner seinen Eigenanteil erhöhen musste. Diese Unsicherheit hinsichtlich des Ausmaßes der externen finanziellen Ressourcen ist schwer kalkulierbar und kann auch ein Projekt nach positiver Jury-Entscheidung und der guten Aussicht auf externe Fördermittel noch nachträglich scheitern lassen. Im Ergebnis lassen sich auch keine Verschiebungen von Mitteln zwischen den drei Teilprojekten vornehmen; spätere Prioritätenverschiebungen sind aufgrund der Förderrichtlinien somit ausgeschlossen.

---

207 Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Forschung, Innovation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (FIT).

Tabelle 31: Etablierung von surface.net - Finanzielle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

	intern	extern
Finanzielle Ressourcen	<p>vor Wettbewerbserfolg treiben potentielle finanzielle Ressourcen die Aktivitäten an</p> <p>Interne Finanzierung nach Fördermittelbescheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verein soll sich nach drei Jahren selbst tragen</li> <li>- Eigenmittel: werden von den eigentlichen Antragstellern eingebracht, müssen einen gewissen Anteil des Gesamtprojektbudgets ausmachen</li> <li>- Drittmittel: werden über Projektpartner (wie dem Kreis Mettmann) eingebracht, die nicht Antragsteller sind</li> </ul> <p>Eigenmittel- und Drittmittelanteile ergeben sich aus den vorher nicht abzusehenden Förderquoten</p> <p>[interner Strom von Ausmaß des externen Stroms abhängig] →</p>	<p>[eng mit Policy-Stream und Process-Stream 2. Ordnung verknüpft]:</p> <p>Erschließung neuer Fördermittel als Hauptmotivator für Initiativen</p> <p>Förderrechtliche Umstände:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- für alle drei Schwerpunktprojekte gibt es je einen Antragsteller mit drei Einzelanträgen</li> <li>- verschiedene Fördertöpfe können im Wettbewerb angezapft werden (FIT und LHO); je nach Anwendung der Richtlinien sind unterschiedliche Förderquoten möglich, daher auch drei geteilte Anträge; je höher der konkret zu erwartende Nutzen für einzelne Unternehmen, desto geringer die Förderquote; bei Netzwerkaufbau nur 50% Förderquote</li> <li>- Verbot der Doppelförderung: daher Abgrenzung von bestehenden geförderten Initiativen</li> </ul>

Personelle Ressourcen

Der BEA kommt eine zentrale Funktion als *Policy Entrepreneur* bei der Ansprache der Partner und der Federführung beim Wettbewerbsverfahren zu. Zudem mussten alle beteiligten Partner im Vorfeld personelle Ressourcen für die *Workshop*-Arbeit, die Ausarbeitung der Wettbewerbsskizzen und der Förderanträge aufbringen und somit auch in eine Vorleistung treten, bevor schließlich über die bewilligten Fördermittel auch drei Projektkräfte eingestellt werden konnten. Der Aufwand nicht nur an finanzieller, sondern auch an personeller Eigenleistung ist insgesamt erheblich und wird bei der schnell geäußerten Forderung des „Abgreifens“ von Fördermitteln nicht selten unterschätzt. Erst mit Bewilligung der Fördermittel konnten im Herbst 2011 drei Projektkräfte bei den drei antragstellenden Institutionen (BEA, EN-Agentur und Wupperverband) eingestellt werden, die maßgeblich mit der operationellen Umsetzung betraut sind. Bei den Projektpartnern, wie dem Kreis Mettmann, muss die Unterstützung der Initiative auch weiterhin aus dem vorhandenen Personalbestand geleistet werden.

Tabelle 32: Etablierung von surface.net - Personelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

	intern	extern
Personelle Ressourcen	<p>Einbringen personeller Ressourcen im Rahmen der Wettbewerbsvorbereitung in Eigenleistung aus vorhandenem Personal</p> <p>Nach Bewilligung: Einstellung von drei Projektkräften für die drei Hauptarbeitsfelder Netzwerk- und Vereinsaufbau, Wissenstransfer sowie spezifische Umwelt- bzw. Genehmigungsberatung</p>	

*Strukturelle Ressourcen*

Da der Kreis Mettmann und die Bergischen Städte über die Bergische Entwicklungsagentur im Vorfeld zwar bereits in einem steten Austauschprozess standen, aber dieser bislang nicht in konkrete Kooperationen auf dieser Ebene gemündet ist, kann aus Sicht des Kreises Mettmann von einer strukturellen Ressource als Basis für den gewählten Initiativenzuschnitt eigentlich noch nicht gesprochen werden. Die sowohl im Kreis Mettmann als auch in der Bergischen Region vorhandenen Initiativen – und auch sonstige branchenbezogene Institutionen – haben aber sehr wohl auf den Prozess und die Ergebnisse als strukturelle Ressourcen erheblichen Einfluss genommen. Grundsätzlich äußerten sich diese zwar verhalten und skeptisch und sahen ihre eigene Position durchaus über eine weitere Initiative eher geschwächt als gestärkt, der eigentliche indirekte Einfluss lag aber in ihrer schieren Existenz als bereits vom Land bzw. der EU geförderte RegioCluster, was letztendlich zur bereits beschriebenen strategischen Abgrenzung des Clusters *surface.net* führte. Diese Form der strukturellen Ressource hat also weder eine katalysierende positive Wirkung noch eine explizit negative Wirkung auf die Etablierung der Initiative gehabt. Vielmehr sind sie als gestaltbeeinflussende strukturelle Ressourcen zu bezeichnen.

Tabelle 33: Etablierung von *surface.net* - Strukturelle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

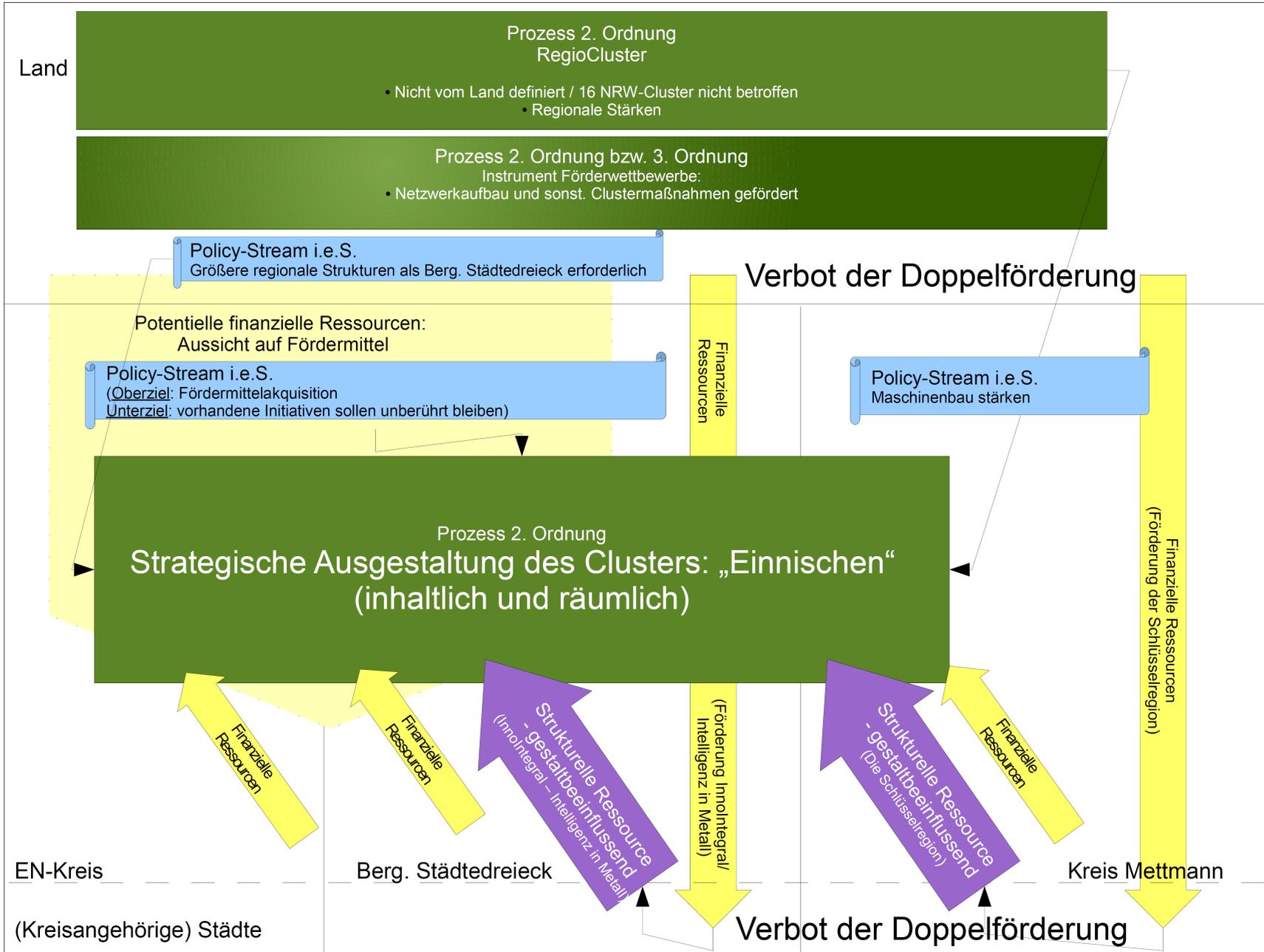
	intern	extern
<i>Strukturelle Ressourcen</i>	<p>In der Region vorhandene Initiativen und Clusteransätze in verwandten Bereichen als wichtige Voraussetzungen für die Etablierung der Oberflächentechnik-Initiative</p> <p>Vorhandene Initiativen sahen neuen Vorstoß eher skeptisch, hatten aber weder eine katalysierende positive Wirkung noch eine explizit negative Wirkung auf die Etablierung der Initiative: sie beeinflussten aber die genaue Ausgestaltung der neuen Initiative → gestaltbeeinflussende strukturelle Ressourcen.</p>	

*Zusammenfassende Bewertung*

Die gesetzten Ziele und somit auch der Zuschnitt der Cluster und das Instrumentarium bzw. die konkreten Maßnahmen werden sowohl an die Befindlichkeiten bestehender Initiativen als auch an die Fördermittel-Logik (Wettbewerbs- und Bewilligungsvoraussetzungen) angepasst. Somit sind Ressourcen-Ströme (Fördermittel vom Land; vorhandene Initiativen als gestaltbeeinflussende strukturelle Ressourcen), Ziele, Prozess-Strom zweiter und dritter Ordnung in diesem Beispiel sehr eng miteinander verbunden und lassen sich nur unzureichend getrennt voneinander betrachten.

Als ein zentraler Mechanismus konnte somit das aktive Suchen einer Nische beobachtet werden, damit das Ziel erfüllt wird, weitere Fördermittel zu akquirieren. Dabei muss über die eigene Situation und Interpretation des Clusteransatzes hinaus immer auch mitüberlegt werden, ob das Land diesem konkreten Clusterverständnis folgen kann. Die eigene Argumentation ist schließlich hierauf abgestimmt worden.

Abbildung 34: Etablierung von "surface-net" (Quelle: eigene Darstellung)



### **7.3.3 Gesundheitswirtschaft Bergisches Land – Kreis Mettmann**

#### *7.3.3.1 Darstellung*

Während der Sichtung und Auswertung diverser Gutachten zu möglichen weiteren Kompetenzfeldern im Kreis Mettmann (vgl. Kapitel 3.3 im Anhang) war die Gesundheitswirtschaft zunächst auch in meinen Fokus geraten. Dies hing natürlich auch damit zusammen, dass ich in dieser Thematik bereits für meine Forschungsarbeit recherchierte. Somit erregte die Clustervermutung Vieregges (2002, S. 6 f.) im Bereich der Gesundheitswirtschaft aufgrund der Stärken in der Chemie und der Medizintechnik sowie der FuE-Kompetenzen durchaus meine Aufmerksamkeit. Auch das Gutachten des Instituts Arbeit und Technik (IAT 2004) für das Land NRW sah im Kreis Mettmann neben der – der Kreisverwaltung bereits gut bekannten – Stärke in der Biotechnologie auch die Medizintechnik im Bergischen Land als einen wichtigen Schwerpunkt innerhalb des Landes.

Folgende Überlegungen führten allerdings dazu, die Gesundheitswirtschaft als Fokus für den Kreis Mettmann nicht weiter zu verfolgen:

1. Die Stärken der Gesundheitswirtschaft beruhen maßgeblich auf den ansässigen Unternehmen der Pharma- und *Biotech*-Industrie. Diese Unternehmen, insbesondere letztere, waren bereits sehr gut über die Initiative BioRiver organisiert und somit auch dem Landescluster BIO.NRW zuzuordnen. Dieselben Unternehmen für eine sehr viel breiter ausgelegte Initiative „Gesundheitswirtschaft“ mit ihren zunächst eher unklaren Zielen und nicht direkt absehbaren Vorteilen zu gewinnen, erschien widersinnig.
2. Hinsichtlich der Medizintechnik ließen sich zwar bestimmte Konzentrationen im Bergischen Land ausmachen, der Kreis Mettmann – und darunter wiederum konzentriert auf den Nordkreis – spielt dabei aber keine sichtbar führende Rolle. Wie im Maschinenbau – und eigentlich allen weiteren potentiellen Clustern – ist eine Betrachtung ausschließlich des Kreises Mettmann nicht zielführend. In der Branche des Maschinenbaus nimmt der Kreis Mettmann allerdings in der weiter zu fassenden Region eine führende Position ein. Dies gilt jedoch nicht für die Medizintechnik, jedenfalls ließ sich diese Rolle nicht erkennen. Darüber hinaus bildet das Bergische Land hinsichtlich der Medizintechnik im Landesvergleich dahingehend eine Ausnahme, dass hier keine starke FuE-Kompetenz gesehen wird (IAT 2004, S. 69).

Diese Entscheidungen führten dazu, dass ich empfohlen habe, den Maschinenbau und seine Zulieferindustrie weiterzuverfolgen und nicht die Gesundheitswirtschaft oder eine ihrer Teilmengen. Dennoch wurde diese Thematik jedoch – zunächst ohne aktives Zutun – wieder an den Kreis Mettmann herangetragen:

Im April 2010 trat die Wirtschaftsförderung der Stadt Wuppertal gemeinsam mit einem Beraterunternehmer aus der Gesundheitswirtschaft an den Kreis Mettmann mit der Information heran, sie wolle beim Ministerium und beim Clustermanagement Gesundheitswirtschaft die Anerkennung des

Bergischen Landes gemeinsam mit dem Kreis Mettmann als Gesundheitsregion erreichen. Die Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann positionierte sich hinsichtlich dieser Anfrage vorsichtig abwartend und stellte heraus, dass sie in dieser Thematik aufgrund fehlender personeller und kapazitärer Voraussetzungen nicht mit großem Einsatz unterstützend tätig werden könne. Nach einem Abstimmungsgespräch mit den Promotoren des Vorstoßes im November 2010 bot die Wirtschaftsförderung des Kreises zunächst an, die Unternehmen und kreisangehörigen Städte hinsichtlich der Ziele und der Arbeit einer möglichen Initiative zu informieren. Im Rahmen dieses Gespräches wurde darüber hinaus erstmals über die Motivation bzw. die Ausrichtung der möglichen Gesundheitsregion gesprochen:

So lägen die Vorteile einer offiziellen Anerkennung als Gesundheitsregion insbesondere in der Integration in das Netzwerk der Gesundheitsregionen des Landes und in die Arbeit des Gesundheitscampus NRW in Bochum. Ebenso könne die Anerkennung als offizielle Gesundheitsregion neue Fördermöglichkeiten eröffnen. Im Zentrum der Arbeit der zu bildenden Gesundheitsregion solle das Thema „Gesundheitsförderung für eine alternde Belegschaft“ stehen. Entlang dieses Themas, das sich aus vielen Unternehmensgesprächen herauskristallisiert habe, sollten Akteure aus der Gesundheitswirtschaft, aber auch Unternehmen aus anderen Branchen, zusammengeführt werden und konkretere Projekte gemeinsam bearbeiten. Hieraus könnten sich auch weitere Folgeprojekte entwickeln. Dieses Thema sei insbesondere für die hiesige Region interessant, da die Problemlage – obwohl ein gesamtgesellschaftliches Phänomen – dennoch in besonderer Weise auf den Raum Bergisches Land samt Kreis Mettmann zutrefe. Aber nicht nur die Nachfrageseite rechtfertige diese Thematik speziell für diese Region, sondern es sei auch auf Angebotsseite eine entsprechende kritische Masse an Kompetenzen und Expertisen durch regionale Unternehmen vorhanden. Das Landesclustermanagement habe hinsichtlich dieses zentralen Themas, das als Themenpatenschaft in Zukunft bearbeitet werden solle, auch bereits eine grundsätzliche Zustimmung geäußert und eine Bewerbung empfohlen. Ebenso sei mit dem Bergischen Städtedreieck und dem Kreis Mettmann eine ausreichende Regionsgröße mit ca. 1,12 Mio. Einwohnern vorhanden.

Da die Thematik, die in der Arbeit der Gesundheitsregion die zentrale Rolle spielen soll, in den zahlreichen Analysen und auch hinsichtlich des Erfahrungswissens der Wirtschaftsförderung bislang keine Rolle spielte, blieb eine eher skeptische Haltung der Wirtschaftsförderung bestehen. Nachdem der Kreis Mettmann mit dieser Thematik mehrere Monate lang nicht mehr betraut war, nahm der Vorstoß zur Anerkennung des Bergischen Landes als Gesundheitsregion im Sommer 2011 konkretere Formen an. Dabei haben sich jedoch einige organisatorische Rahmenbedingungen verändert. Die Bergische Entwicklungsagentur hat mittlerweile wichtige Teile der Koordination übernommen, die Federführung liegt nun nicht mehr bei der Wirtschaftsförderung Wuppertal. Darüber hinaus wird die Antragstellung auf Anerkennung als Gesundheitsregion nun von der Bergischen Universität Wuppertal übernommen, nämlich über den Lehrstuhl für Arbeits- und Organisationspsychologie. Dieser vertritt auch das „Bergische Kompetenzzentrum für Gesundheitsmanagement und Public Health“, welches seinerseits bereits ein „Bergisches Gesundheitsnetzwerk“ unterhält. Neben

der BEA und den Bergischen Städten sind ebenfalls die IHKn Wuppertal-Solingen-Remscheid und zu Düsseldorf bereits in einem Arbeitskreis zur Anerkennung der Region mit eingebunden. Da die Beteiligten sich einig waren, dass eine anerkannte Gesundheitsregion nicht nur über die Universität bzw. die unterstützenden Institutionen getragen werden könne, sondern dass hierfür auch das aktive Engagement der Unternehmen und sonstigen Zielgruppenvertreter notwendig sei, wird nun eine Vereinsgründung im Anschluss an eine Auftaktveranstaltung mit Beteiligung der Ministerin angestrebt.

Die neuen Rahmenbedingungen ließen insbesondere aufgrund der vorhandenen Strukturen auf Ebene der Universität mit dem „Bergischen Kompetenzzentrum für Gesundheitsmanagement und Public Health“ und dem angeschlossenen Gesundheitsnetzwerk nun eine tatsächliche – zumindest strukturell-organisationale – Kompetenz in genau dem Teilbereich der Gesundheitswirtschaft erkennen, der als Schwerpunktthema von der Gesundheitsregion bearbeitet werden soll: „Arbeit und Gesundheit“ sowie „Gesundheitskompetenzentwicklung“. Aus diesem Grund erklärte sich der Kreis Mettmann bereit, insbesondere zusammen mit den Vertretern der IHK zu Düsseldorf Unternehmen und sonstige Zielgruppenakteure für die Auftaktveranstaltung anzusprechen.

Weitere Treffen der Projektgemeinschaft bereiteten den Antrag zur Anerkennung als offizielle Gesundheitsregion vor und gaben Einblick in das konkretere Verständnis der Initiative: Insgesamt ist nun ein Ansatz gewählt worden, der sich am Clusterkonzept orientiert, aber weniger die Gesundheitswirtschaft als Branche ins Zentrum rückt. Vielmehr wird seitens der Hauptinitiatoren (BEA und Bergische Universität) das Verständnis eines thematischen Clusters eingenommen. Das zentrale Thema „Arbeit und Gesundheit“ wird zum strukturierenden Element, entlang dessen sich Akteure aus Forschung, Verbänden, Administration und Wirtschaft zusammenfinden sollen. Die Branche der Gesundheitswirtschaft, obwohl in der Region sehr stark vertreten, wie es vorgenommene Branchenanalysen darstellen, soll als Ganze nicht als Fokuszielgruppe der Initiative fungieren. Vielmehr stehen primär solche Akteure im Fokus, die sich z.B. mit betrieblichem Gesundheitsmanagement aktiv auseinandersetzen. Dies können seitens der Wirtschaft eben auch Unternehmen aus anderen Branchenzusammenhängen als der Gesundheitswirtschaft sein.

Die Entwicklung im Themenfeld der Gesundheitswirtschaft spiegelt im Wesentlichen die Erfahrungen wider, die bereits in der Maschinenbau-Thematik gemacht wurden. Die Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann hat sich bewusst dafür entschieden, auf den politischen Druck, unbedingt Fördermittel in die Region holen zu müssen, nicht mit einem „Clusteraktionismus“ zu reagieren, sondern den Weg fortzusetzen, den sie mit der Beauftragung der Kompetenzfeldstudien von 2002 und 2005/2006 eingeschlagen hat: Es sollten zunächst belastbare Potentiale in der Region analysiert werden und danach Initiativen entwickelt werden. Die Beteiligung an der Gesundheitsinitiative im Bergischen Land ist jedoch kein Ergebnis dieser gewählten Vorgehensweise, sondern aus Sicht der Kreiswirtschaftsförderung von außen herangetragen worden, d.h. nicht aktiv verfolgt. Im Verständnis des *Multiple-Streams*-Ansatzes trafen sich zufällig die verschiedenen Politikströme in einem vielschichtigen regionalen Beziehungsgeflecht.

### 7.3.3.2 Betrachtung der Gesundheitswirtschaftsinitiative im Lichte des Multiple-Streams-Ansatzes

#### *Process-Stream zweiter Ordnung aus aktueursspezifischer Sicht des Kreises Mettmann*

Die Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann ging die gesamten Frage der Auswahl von Kompetenzbereichen zunächst ergebnisoffen über die Auswertung der vorhandenen Untersuchungen an. Die Aufgabenstellung, ein Themenfeld zu identifizieren, das den gesamten Kreis Mettmann betrifft, ließ den Bereich der Gesundheitswirtschaft relativ schnell ausscheiden: Der besonders präzente Bereich der *Life Sciences* konzentriert sich vornehmlich im Südkreis und war zudem bereits durch die im gesamten Rheinland agierende BioRiver-Initiative, die maßgeblich von den Unternehmen selbst getragen wird, bestens vertreten. Zunächst bedeutete die Entscheidung für den Maschinenbau aufgrund der begrenzten personellen Kapazitäten bei der Wirtschaftsförderung des Kreises auch gleichzeitig eine Entscheidung gegen die Gesundheitswirtschaft.

Ebenso waren mir die Erfahrungen aus dem Bergischen Städtedreieck bekannt, das im Rahmen seiner Kompetenzfeldpolitik auch den Fokus „*Health & Personal Care*“ identifiziert hatte. Dieses Themenfeld konnte jedoch zunächst nicht im Sinne eines funktionierenden Netzwerkes institutionalisiert werden, da sich die Teilnehmer von damals durchgeführten Veranstaltungen aufgrund der Breite der Zielgruppe zu fremd waren. Um so mehr überraschte der Vorstoß, im konkreten Fall aus Wuppertal, doch – und zwar nun im größeren regionalen Kontext – gemeinsam mit dem Kreis Mettmann die siebte Gesundheitsregion des Landes stemmen zu wollen. Dass der neue Vorstoß mit dem Ziel, als Gesundheitsregion anerkannt zu werden, nun auch mit einem gänzlich anderen Ansatzpunkt und Clusterverständnis entlang eines gemeinsamen Themas einhergeht, stellte sich erst im Laufe der zahlreichen Sondierungsgespräche heraus. Diese neue Vorgehensweise bietet Chancen, Unternehmen – auch außerhalb der Gesundheitsbranche – miteinander zu vernetzen. Im Ergebnis schloss sich die Kreiswirtschaftsförderung, erst nachdem die Bergische Universität die Federführung übernommen hatte, mit einem aktiveren Part dem Initiativkreis des Bergischen Städtedreiecks an.

Im Ergebnis lässt sich darlegen, dass sich nicht der Kreis Mettmann als Region – oder Teil einer größeren Region – einen Cluster oder ein Kompetenzfeld ausgewählt hat, sondern dass aufgrund des Ziels, eine siebte Gesundheitsregion im Bergischen Land gründen zu wollen, der administrative Bezugsraum vergrößert werden musste. Die Bedeutung des Kreises Mettmann auch als notwendige strukturelle Ressource für die Regionsformierung zeigt sich auch darin, dass die Initiatoren aus Wuppertal – nachdem die Kreiswirtschaftsförderung zunächst erklärte, dass sie sich nicht an der Gesundheitsregion beteiligen würde – zwischenzeitlich auch beim Gesundheits- und Sozialamt des Kreises Unterstützung ersuchten.

Die gewisse Hartnäckigkeit hat sich im Endeffekt als erfolgreich herausgestellt: Das Ziel „Gesundheitsregion Bergisches Land“ nahm schließlich seinen Weg von der Stadt Wuppertal aus über die regionale Ebene des Bergischen Städtedreiecks hin zur erweiterten Region inklusive dem Kreis Mettmann. Die Logik dahinter war klar; wie bereits im Kontext des *surface.net* offensichtlich wurde, konnte die Gunst des Landes nur im größeren regionalen Kontext erfolgreich erlangt werden. Das Landesziel der Regionalisierung in größeren Zusammenhängen als bislang im Bergischen Land nahm auch hier wichtigen Einfluss auf die Ausgestaltung der Initiative. Im Ergebnis interagiert bei der Entscheidung des Kreises Mettmann, sich am Initiativkreis der Gesundheitsregion Bergisches Land zu beteiligen, der Prozess-Strömung 2. Ordnung mit den strukturellen und personellen Ressourcen.

Bei der konkreten thematischen Ausgestaltung der Gesundheitsregion Bergisches Land verschwinden sowohl der allgemeine Clustergedanke als auch das Verständnis einer breiten Gesundheitswirtschaft als Cluster zu einem großen Teil hinter einer konkreten Projektlogik. Das heißt, dass das Instrument der Bearbeitung einer Themenpatenschaft hier mit der Auswahl eines zu fördernden Clusters verschwimmt. Vielmehr wird der Cluster auf die Nische der Themenpatenschaft hin ausgestaltet.

*Tabelle 34: Gesundheitsregion Bergisches Land - Process-Stream 2. Ordnung (Auswahl der Sektoren/eines spezifischen Clusters) aus Sicht des Kreises Mettmann samt Interaktion mit Personellen und Strukturellen Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)*

intern	extern	externalisierend
Ergebnisoffene Herangehensweise im Kreis Mettmann: Entscheidung für Maschinenbau zunächst aufgrund begrenzter personeller Ressourcen auch Entscheidung gegen Gesundheitswirtschaft; Gesundheitswirtschaft zunächst nicht so überzeugend, dass diese begrenzten personellen Ressourcen hier eingebracht werden	Übernahme der Federführung durch Bergische Universität → Chancen aufgrund der strukturellen Ressourcen erkannt, KME schließt sich trotz begrenzter personeller Kapazitäten dem Initiativkreis an	

*Policy-Stream im engeren Sinne: Ziele*

Neben dem bereits zuvor angesprochenem Ziel, Gesundheitsregion zu werden, existierten natürlich auch weitere übergeordnete Zielrichtungen. In diesem Kontext ist die anerkannte Gesundheitsregion dann schließlich kein Ziel mehr, sondern ein Mittel, also Prozess-Strömung dritter Ordnung. Darüber hinaus ist die Anerkennung als Gesundheitsregion aber nicht Selbstzweck, sondern es soll insgesamt der Zugang zu Fördermöglichkeiten verbessert werden sowie die Vernetzung mit anderen Gesundheitsregionen einen Mehrwert für die regionalen Unternehmen herbeiführen.

Für den Kreis Mettmann waren diese formulierten Ziele jedoch nicht primär entscheidend für seine Unterstützung, sondern die Kooperation auf der regionalen Ebene – insbesondere mit dem Bergischen Städtedreieck – steht im Vordergrund. Für die Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann ist

wichtig, dass sie auf regionaler Ebene nicht nur grundsätzliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit bekundet, sondern diese auch – im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten – im Projektkontext lebt. So wird der Kreis Mettmann auch in der Landesregierung als regionaler Akteur sichtbar. Aber auch in den Verknüpfungsmöglichkeiten der Ausrichtung des Kreises Mettmann als Bildungsregion bzw. der Fachkräftethematik mit dem Themenschwerpunkt der Gesundheitsregion ist eine strategische Zielsetzung der Kreiswirtschaftsförderung zu sehen (s. nächster Abschnitt).

Der *Policy-Stream* im engeren Sinne ist im Ergebnis somit weiter zu differenzieren, nämlich in gemeinsame, initiativenspezifische Ziele und in akteursspezifische Ziele. Einheitliche Ziele einer Initiative sind oftmals nur nach außen bei der Mitgliederakquise kommunizierte Agenden. Jeder einzelne Akteur einer kooperativen Initiative kann jedoch wiederum seine eigenen Ziele verfolgen. Diese können – müssen aber nicht – übereinstimmen. Auch Akteure mit unterschiedlichen Zielen können zu einer regionalen Etablierung führen, nämlich dann, wenn das gemeinsame Mittel in der Lage ist, als verbindendes Element die unterschiedlichen Zielsetzungen herbeizuführen.

Neben den akteursspezifischen Zielen der Initiatoren, werden auch initiativenspezifische Ziele für die Gesundheitsregion Bergisches Land formuliert (vgl. jeweils BKG 2013, S. 45):

- „Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit sichern und fördern“,
- „durch konsequente Personen- bzw. Patientenorientierung die Gesundheitskompetenz fördern und über die Lebensspanne hinweg erhalten“,
- „durch eine zentrale Zustands- und Bedarfsanalyse auf der Grundlage eines Bergischen Gesundheitsbarometers dezentrale Strukturen, Prozesse und Handlungsprogramme mit großer Detailgenauigkeit entwickeln und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit für eine effektive Versorgung evaluieren.“

Tabelle 35: Gesundheitsregion Bergisches Land - Policy-Stream i.e.S. - Politikziele (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
<u>Akteursspezifische Ziele u.a.:</u>		
<i>Wuppertal</i>		
- Zugang zu weiteren Fördermitteln verbessern		
- Vernetzung mit anderen Gesundheitsregionen und mit dem Land über den zentralen Gesundheitscampus in Bochum		
<i>Kreis Mettmann</i>		
- Kooperationsbeziehungen zum Bergischen Städtedreieck festigen, um gegenüber dem Land stärker als regionaler Akteur wahrgenommen zu werden.		
<u>Initiativenspezifische Ziele:</u>		
- Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit sichern und fördern,		
- Gesundheitskompetenz fördern und erhalten		
- dezentrale Strukturen, Prozesse und Handlungsprogramme entwickeln und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit evaluieren.		

*Politics-Stream: breitenpolitische Diskurse*

Eine dominante Metathematik stellt der demographische Wandel allgemein bzw. die alternde Gesellschaft im Speziellen dar. Diese Thematik spielt in der wirtschaftspolitischen Diskussion insbesondere im Kontext eines daraus resultierenden Fachkräftemangels eine spezielle Rolle. Da sich der Kreis Mettmann insbesondere als „Bildungskreis“ positioniert hat, stellt der Fachkräftemangel auch ein weiteres zentrales Thema dar, mit dem sich die Kreiswirtschaftsförderung in Zukunft näher auseinandersetzen hat. Insbesondere hinsichtlich des Themenschwerpunktes der geplanten Gesundheitsregion „betriebliches Gesundheitsmanagement“ bzw. „gesunde Belegschaften“ bestehen schließlich Anknüpfungspunkte zwischen der weiteren perspektivischen Ausrichtung der Kreiswirtschaftsförderung und der Gesundheitsregion, die dem Kreis Mettmann „angetragen wurde“.

Tabelle 36: Gesundheitsregion Bergisches Land – Politics-Stream – breitenpolitische Diskurse (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
Thema Demographischer Wandel und Fachkräftemangel als zentrale Themen		

*Process-Stream dritter Ordnung: Arbeitsinstrumente und Inhalte der Initiative*

Um die initiativenspezifischen Ziele zu erreichen, wurden im Zuge der Antragsvorbereitung insbesondere seitens der Bergischen Universität folgende Instrumente entwickelt (vgl. BKG 2013, S. 44 f.):

- Einrichtung des bereits erwähnten „Gesundheitsbarometers“ zur Analyse regionaler Bedarfe und Bedürfnisse,
- Aufbau dezentral-organisierter Strukturen zur Bereitstellung bedarfsgerechter Angebote für unterschiedliche Zielgruppen sowie
- Entwicklung zielgruppenspezifischer Ansprachekonzepte und Anreizsysteme, zur Steigerung der Eigeninitiative im Bereich der Gesundheitskompetenz.

Zusätzlich sollen die Gesundheitswirtschaft, anwendungsbezogene Forschung und Versorgungspraxis enger miteinander verzahnt werden. Hierzu sind folgende Mittel vorgesehen (vgl. *ibid.*):

- Ausbau des Bergischen Gesundheitsnetzwerks,
- kontinuierlicher Wissens- und Praxistransfer durch Kooperationen zwischen Unternehmen, ihren Kooperationspartnern sowie den Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen,
- Initiierung, Unterstützung und Begleitung von Projektkooperationen zwischen Gesundheitswirtschaft und Wissenschaft zur Einwerbung von Forschungs- und Fördermitteln,
- Ausbau der Grundlagen- und Anwendungsforschung auf den Gebieten Gesundheit, Gesundheitssysteme und -management,
- Vermittlung der mit der Gesundheitsregion verbundenen Ziele und Inhalte in bereits angebotenen Studiengängen,
- Kooperation mit den sechs anderen Gesundheitsregionen,
- Öffentlichkeitsarbeit durch Angebot eines Newsletters sowie
- Einrichtung eines Vereins *Bergische Gesundheitsregion e.V.*, der insbesondere mit der Initiierung von Forschungs- und Umsetzungsprojekten zur Stärkung und Profilierung der Gesundheitskompetenz sowie dem Aus- und Aufbau eines regionalen Gesundheits-Netzwerkes betraut werden soll.

Die im zweiten Block formulierten Instrumente umfassen die Bereiche, die im Wesentlichen dem klassischen Werkzeugkasten der allgemeinen Clusterförderung entspringen sind und auf die eigene Initiative angewendet werden, nämlich Netzwerkaufbau, Vereinsgründung, Projektkooperationen, Öffentlichkeitsarbeit, Wissenstransfer etc. Dies verwundert auch nicht, da ja angestrebt wird, die Initiative in die Struktur des Landesclusters einzugliedern. So findet auch die Kooperation mit den anderen Gesundheitsregionen als konkretes Instrument Erwähnung.

Tabelle 37: Gesundheitsregion Bergisches Land - Process-Stream dritter Ordnung – Instrumente (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
Einrichtung „Gesundheitsbarometer“ zur Analyse regionaler Bedarfe und Bedürfnisse Aufbau dezentral-organisierter Strukturen zur Bereitstellung bedarfsgerechter Angebote Entwicklung zielgruppenspezifischer Ansprachekonzepte und Anreizsysteme Verzahnung von Gesundheitswirtschaft, anwendungsbezogener Forschung durch: Ausbau des Bergischen Gesundheitsnetzwerks, kontinuierlichen Wissens- und Praxistransfer, Initiierung, Unterstützung und Begleitung von Projektkooperationen, Ausbau der Grundlagen- und Anwendungsforschung auf den Gebieten Gesundheit, Gesundheitssysteme und -management, Vermittlung der Ziele und Inhalte in bereits angebotenen Studiengängen, Kooperation mit den sechs anderen Gesundheitsregionen, Öffentlichkeitsarbeit durch Angebot eines Newsletters sowie Einrichtung eines Vereins	- Zwang zur Bearbeitung der Themenpatenschaft	

Die Anforderungen an die Region Bergisches Land sind grundsätzlich dieselben, wie die zur Anerkennung der bereits etablierten Gesundheitsregionen: Durchführung einer regionalen Auftaktveranstaltung mit Ministerinnenbeteiligung, der Zwang zu Durchführung einer Themenpatenschaft etc. Als „Nachzügler“ nimmt aber gerade die Themenpatenschaft eine zentrale Stellung in dieser Initiative ein; letztendlich ist die gesamte Struktur, insbesondere hinsichtlich der Federführung durch das einschlägige Institut der Bergischen Universität Wuppertal, auf diese Thematik ausgerichtet. Dies war in dieser Intensität bei den anderen Gesundheitsregionen nicht zu beobachten. Somit wird auch hierüber der Wandel von einem Branchencluster-Verständnis hin zu einem Themencluster nachvollzogen. Dieses Projekt soll jedoch entsprechend der allgemein bekannten cluster- bzw. initiativentypischen Mittel bearbeitet werden. Der Zwang zur Bearbeitung einer Themenpatenschaft als externer Strom beeinflusst somit im konkreten Fall maßgeblich die Erschließung des gesamten Clusters bzw. der Zielgruppe. Insgesamt liegt in der Existenz und Ausrichtung des Landesclusters nicht nur die grundsätzliche Entscheidung begründet, die Gesundheitswirtschaft bzw. den Teilbereich „Arbeit und Gesundheit“ zu betrachten (Prozess-Strom zweiter Ordnung), sondern auch die konkrete Ausrichtung dieses Clusters. Diese Initiative kann ohne das bereits etablierte System der Gesundheitsregionen in dieser Ausprägung nicht verstanden werden, sondern nur im interregionalen bzw. im Mehrebenenkontext der Landesclusterpolitik. Das gewählte Thema wird konkret gegenüber dem Land als Thema von allgemeiner Relevanz kommuniziert, das noch nicht von den anderen Regionen bearbeitet wird. Auch in diesem Fall soll wiederum eine „ökologische Nische“ in der Cluster-

initiativ-Landschaft besetzt werden. Prozess-Strom zweiter (Auswahl des Clusters) und dritter Ordnung vermischen sich somit im Fall der Bergischen Gesundheitswirtschaft stark miteinander, da auf Grundlage der erschlossenen Nische bei der Bearbeitung der Themenpatenschaft die Anerkennung als Region im Gefüge der NRW-Gesundheitswirtschaft argumentativ begründet wird. Da ein themenbezogenes Clusterverständnis verfolgt wird, ist der Strom dritter Ordnung dem Strom zweiter Ordnung im Ergebnis vorgelagert. Im Entstehungsprozess war aber stets der Bereich „Gesundheitswirtschaft“ der gesetzte Cluster. Dies ist jedoch nicht ohne das System der Landesclusterpolitik, in das man sich eingliedern möchte, denkbar. Die Ströme interagieren somit also sowohl intern-horizantal als auch vertikal mit der Landesebene.

*Finanzielle Ressourcen*

Die generelle Aussicht auf externe Ressourcen (potentielle Ressourcen) ist – wie bereits dargelegt – ein zentraler Treiber des regionalen Zusammenschlusses. Das Ziel der Fördermittelakquisition teilt sie auch mit vielen anderen Regionen und Clusterinitiativen. Auch wenn zum Zeitpunkt der Einreichung der Bewerbungsunterlagen im Frühjahr 2012 keine konkreten Fördermittelprogramme bzw. Wettbewerbsaufrufe in Aussicht stehen, wird dennoch mittelfristig die Anerkennung als Gesundheitsregion als Voraussetzung für einen besseren Fördermittelzugang angesehen. Dies wurde auch in einer der Projektgruppensitzungen zur Vorbereitung des Antrags erneut betont. In der bislang beobachteten Anfangsphase wurden alle notwendigen Vorbereitungsschritte schließlich von Bordmitteln der sich engagierenden Partner getragen. Die zentralen Instrumente der Initiative sollen schließlich maßgeblich über die Erhebung von Vereinsmitgliedsbeiträgen finanziert werden.

Tabelle 38: Gesundheitsregion Bergisches Land - Finanzielle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
---	---	---
Aktivitäten werden zunächst komplett aus Eigenmitteln der Akteure finanziert  Finanzierung der zentralen Maßnahmen ist mittelfristig über Mitgliedsbeiträge im Verein angedacht	Potentielle finanzielle Ressourcen: Mit der Anerkennung als siebte Gesundheitsregion erhofft man sich einen besseren Zugang zu Fördermitteln des Landes im Themenfeld der Gesundheitswirtschaft	

*Personelle Ressourcen*

Dieses Engagement wird dahingehend maßgeblich über das vorhandene Personal der kommunalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen bzw. der Universität Wuppertal erbracht. Die beschränkten personellen Kapazitäten der Mettmanner Kreiswirtschaftsförderung tragen auch maßgeblich dazu bei, dass sich das Engagement des Kreises zunächst nur auf grundlegende Unterstützungsaufgaben, wie die Ansprache von Zielgruppenakteuren, beschränkt. Erst als mit der Übernahme der Federführung der Initiative durch die Bergische Entwicklungsagentur und die Ber-

gische Universität grundsätzliche strukturelle Kompetenzen im Themenfeld offensichtlich wurden, entschied sich der Kreis Mettmann trotz der begrenzten personellen Kapazitäten, die Initiative zu unterstützen.

Tabelle 39: Gesundheitsregion Bergisches Land - Personelle Ressourcen aus Sicht des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
Begrenzte personelle Ressourcen bei der Kreiswirtschaftsförderung Mettmann führen zur Konzentration auf Themenfeld Maschinenbau; Gesundheitswirtschaft zunächst nicht so überzeugend, dass die begrenzten Ressourcen hier eingebracht werden	Übernahme der Federführung durch Bergische Universität → Chancen aufgrund der strukturellen Ressourcen erkannt: KME schließt sich trotz begrenzter personeller Kapazitäten dem Initiativkreis an	

### Strukturelle Ressourcen

Dass der Kreis Mettmann sich im Projekt *surface.net* engagiert und zudem seinen finanziellen Beitrag nach Auswahl der Wettbewerbsskizze noch nachträglich erhöht hat, wird wohl auch eine Rolle dabei gespielt haben, dass er für die Teilnahme an der Gesundheitsregion angesprochen wurde. Auch an dieser Stelle positionierte sich die Kreiswirtschaftsförderung aber erst einmal sehr vorsichtig und zeigte sich skeptisch. Aus Sicht des Bergischen Landes war auch in diesem Kontext wieder notwendig geworden, den eigenen Regionszuschnitt zu vergrößern. Somit ist neben der Vertrauens- und Erfahrungskomponente der strukturellen Ressource auf jeden Fall auch auf beiden Seiten das strategische Eigeninteresse nicht zu vernachlässigen, auf den Kooperationspartner stärker zuzugehen.

Dem vorangegangen war die strategische Entscheidung innerhalb des Bergischen Städtedreiecks, die Federführung nicht mehr bei der Wirtschaftsförderung Wuppertal zu belassen, sondern die Bergische Entwicklungsagentur gemeinsam mit der Bergischen Universität die Bewerbung zur Gesundheitsregion weiter verfolgen zu lassen. In dieser neuen Kombination struktureller Ressourcen wurde somit die Chance eröffnet, von den Erfahrungen der Entwicklungsagentur zu profitieren, die sie in der Clusterförderung über den allgemeinen Kompetenzfeldansatz „Kompetenz hoch drei“ bereits sammeln konnte und der auch die das Kompetenzfeld „Health Care“ mit umfasste. Versuche, diesen Bereich in der Vergangenheit zu fördern, waren gescheitert, nun ergeben sich aber in Kombination mit den themenfeldspezifischen Erfahrungen und Expertisen der Bergischen Universität neue Chancen, eine Initiative auf die Beine zu stellen, die von der Zielgruppe angenommen wird.

Am Ende spielten auch in der Praxis meine wissenschaftlichen Ergebnisse aus dieser Forschungsarbeit eine gewisse Rolle, nämlich dass strukturelle Ressourcen einen wichtigen Faktor für die erfolgreiche Etablierung von Clusterinitiativen insgesamt und Gesundheitsregionen im Speziellen darstellen. Die Erkenntnis, dass nun mit dem Kompetenzzentrum für Gesundheitsmanagement und dem Bergischen Gesundheitsnetzwerk an der Universität Wuppertal wichtige Voraussetzungen be-

reits bestehen, an die erfolgreich eine regionale Initiative angeknüpft werden könnte, hat dazu geführt, dass ich persönlich dem regionalen Vorstoß nicht mehr so skeptisch gegenüber gestanden habe und mich trotz der begrenzten zeitlichen Kapazitäten dafür ausgesprochen habe, diese Initiative zumindest mit den begrenzten Mitteln zu unterstützen.

Tabelle 40: Gesundheitsregion Bergisches Land - Strukturelle Ressourcen aus Sicht des Kreises Mettmann (Quelle: eigene Darstellung)

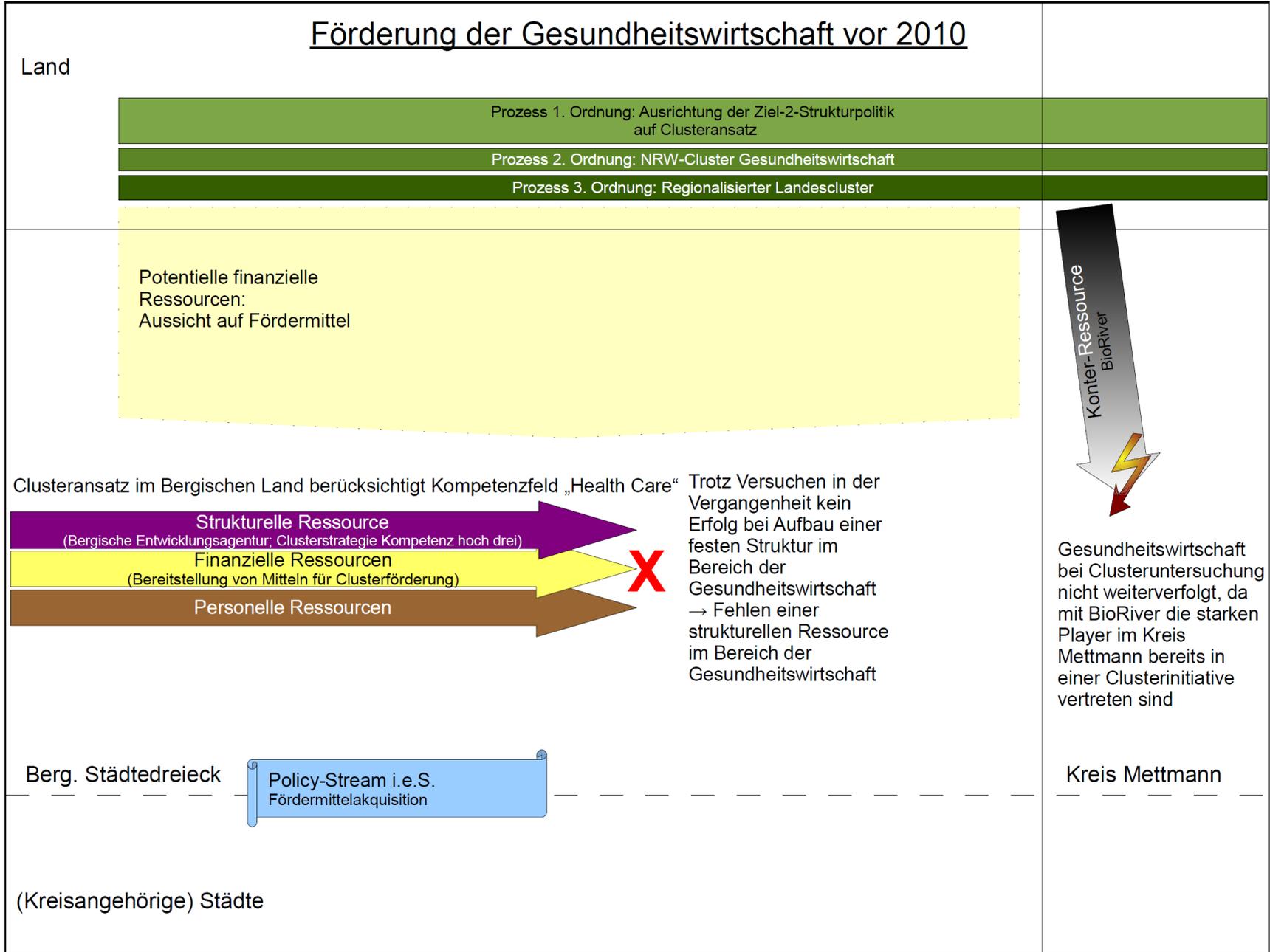
intern	extern	externalisierend
	<p>Übernahme der Federführung durch Bergische Universität in Zusammenarbeit mit der Bergischen Entwicklungsagentur, Chancen aufgrund der strukturellen Ressourcen erkannt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kompetenzzentrum für Gesundheitsmanagement und <i>Public Health</i></li> <li>- Bergisches Gesundheitsnetzwerk</li> </ul> <p>Durch Verknüpfung der strukturellen Ressourcen BEA und Bergische Universität eröffnet Chance für eine Initiative, die von der Zielgruppe angenommen wird</p> <p>→ Kreis Mettmann schließt sich trotz begrenzter personeller Ressourcen dem Initiativkreis an [vgl. Prozess-Strom 2. Ordnung]</p>	<p>Kreis Mettmann als wichtige strukturelle Ressource für Anerkennung als Gesundheitsregion, da Land die Vergrößerung der Bergischen Region verlangt</p>

Dies ist ein Beispiel, bei dem es mir selbst bewusst geworden ist, dass ich mit meiner doppelten Tätigkeit als Forscher und Praktiker nicht nur der teilnehmende Beobachter, geschweige denn der nachträgliche Beobachter meiner eigenen Teilnahme, bin, sondern dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse nun selbst in der Praxis wirkmächtig werden können.

*Zusammenfassende Betrachtung*

Das Beispiel der Gesundheitsregion Bergisches Land unterscheidet sich insofern von den anderen beobachteten Fällen, dass sich kein *Window of Opportunity* identifizieren lässt, das gerade zu jenem Zeitpunkt die Etablierung der Initiative förderte. Es mussten somit nicht die Ströme genau zum Zeitpunkt der Öffnung des Möglichkeitsfensters verbunden werden, wie es im Fall des RegioCluster-Wettbewerbs bei der Bildung von *surface.net* der Fall war. Vielmehr lag die Arbeit der regionalen *Policy Entrepreneurs* darin, die regionalen Ressourcen über einen längeren Zeitraum so auszurichten und ein entsprechendes Instrumentarium zu entwickeln, um gegenüber dem Land die notwendige regionale Kompetenz und Struktur im Bereich der Gesundheitswirtschaft darzulegen. Die konsequente Ausrichtung der Initiative auf die Ansprüche des Landes und die dadurch einhergehende Kopplung von Strömen des Landes und der Region unterscheiden sich allerdings wiederum nicht vom Beispiel des Oberflächentechnik-Netzwerks.

Abbildung 35: Versuch der Etablierung einer Gesundheitsregion Bergisches Land vor 2010 (Quelle: eigene Darstellung)



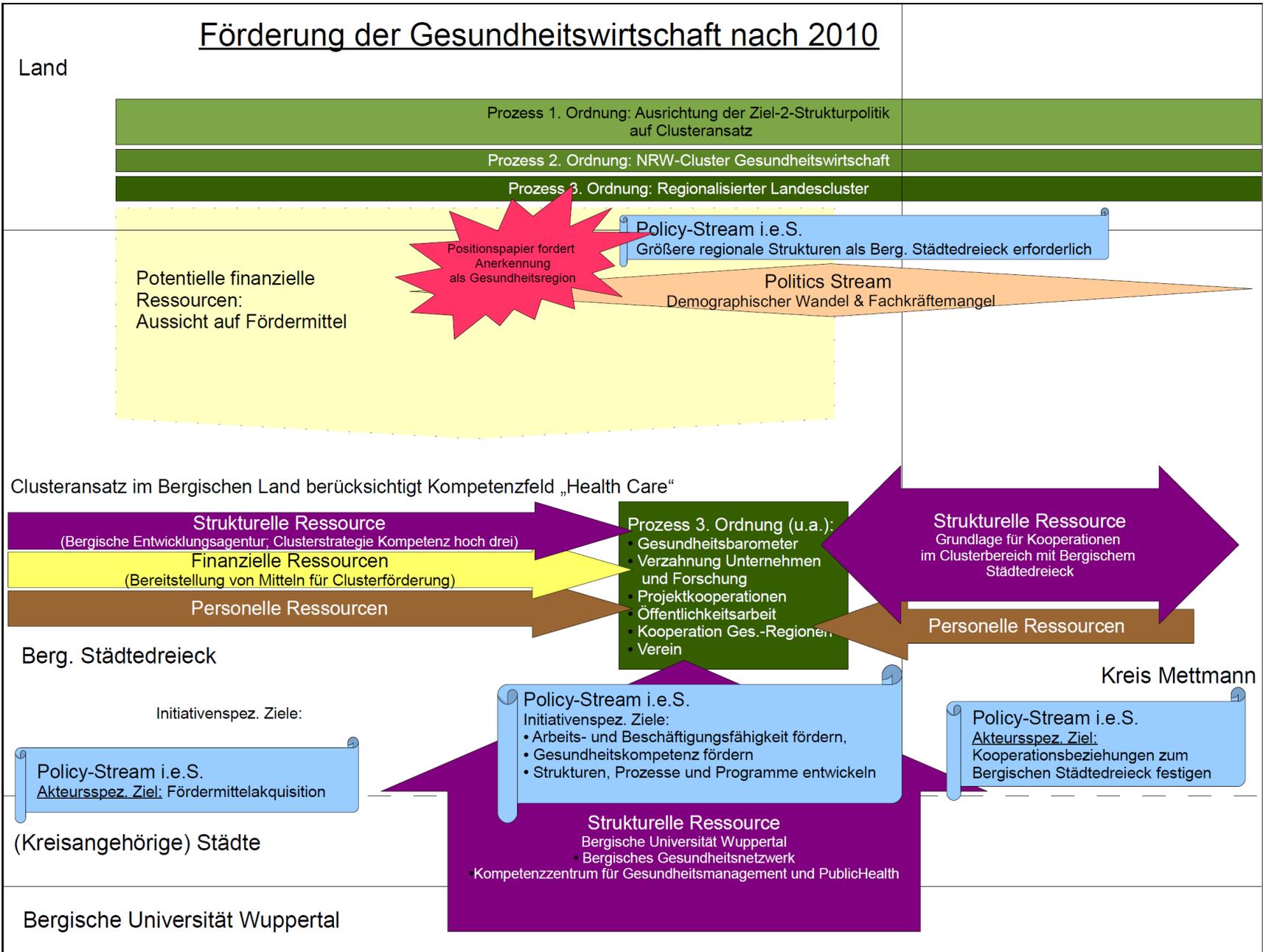


Abbildung 36: Versuch der Etablierung einer Gesundheitsregion Bergisches Land nach 2010 (Quelle: eigene Darstellung)

### **7.3.4 Die Biotech-Initiative BioRiver im Lichte der Landesclusterpolitik**

Während mit den Beispielen des Maschinenbauschwerpunktes, der Oberflächentechnikinitiative sowie der Gesundheitsregion Bergisches Land die Etablierung einzelner Initiativen von ihren Initialstadien im Rahmen meiner praktischen Tätigkeit beobachtet und begleitet werden konnte, so erhielt ich vom – für die grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Clusterthematik im Kreis Mettmann so bedeutenden – Biotechnologienetzwerk BioRiver erst wesentlich später in seinem Entwicklungsstadium nähere Einsichten in die Arbeit und spezifische Prozesse. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle auch nicht detailliert auf sämtliche Politikströme eingegangen, die bei der Etablierung des Netzwerks bzw. des Vereins eine Rolle spielten. Der Kreis Mettmann unterstützt diese Initiative maßgeblich über die Mitgliedschaft im Verein, überlässt das Tagesgeschäft aber der Geschäftsführung des Vereins bzw. den anderen Mitgliedern. Dennoch konnten über die Mitgliederversammlungen interessante Prozesse identifiziert werden, die insbesondere den Einfluss der Landesebene auf die konkrete Situation der regionalen Arbeit beeinflussen.

#### *Die Bedeutung der Biotech-Initiative als strukturelle Ressource für das Land*

Die Initiative BioRiver ist aus den Fördermitteln für das Rheinland hervorgegangen, die im Rahmen des BioRegio-Wettbewerbs des Bundes Mitte der 1990er Jahre für die Region gewonnen werden konnten. Wie bereits im Kontext der Gesundheitswirtschaft in der Region Aachen mit dem Beispiel der Initiative LifeTecAachen-Jülich beschrieben wurde, entstanden im gesamten Rheinland teilregionale Netzwerke. Auch in Düsseldorf bildete sich das sog. *LifeScience-Net* für diese Region. In der Initiative BioRiver sind schließlich seit 2004 neben Unternehmen, Institutionen und administrativen Akteuren auch diese teilregionalen Netzwerke in einem gemeinsamen Verein zusammengeschlossen. BioRiver ist somit beides, eine Dachmarke bzw. eine Dachinitiative sowie eine eigenständige Initiative mit eigenem Programm, Angebot, Zielen etc.

Aus diesem strukturellen Kontext heraus lässt sich leicht die große Bedeutung dieses Zusammenschlusses für den gesamten Landescluster BIO.NRW ablesen. Neben dem Rheinland gibt es selbstverständlich auch noch in weiteren Regionen des Landes regionale Initiativen im Bereich der Biotechnologie, wie den Verein BioIndustrie Ruhr e.V., der bereits in den Abhandlungen über die Gesundheitsregion Ruhrgebiet thematisiert wurde und der ebenfalls seinen Ursprung in einem Wettbewerb des Bundes nahm. Dennoch gibt es im gesamten Land kein ähnlich bedeutendes Äquivalent.

### 7.3.4 Die Biotech-Initiative BioRiver im Lichte der Landesclusterpolitik

Tabelle 41: BioRiver - Personelle und Strukturelle Ressourcen in Verbindung mit dem Process-Stream 3. Ordnung (Quelle: eigene Darstellung)

	intern	extern	externalisierend
Process-Stream 3. Ordnung Arbeitsinstrumente & Inhalte der konkreten Initiative			Angebot der ehem. BioRiver Academy in Kooperation mit dem Clustermanagement als BIO.NRW Academy  [eng verknüpft mit externen finanziellen Ressourcen]
Personelle Ressourcen			Einsatz für Clustermanagement und gute Kontakte zum Clustermanager; Kandidat von BioRiver im Auswahlprozess unterstützt worden
Strukturelle Ressourcen			Bereits seit BioRegio Netzwerkstrukturen im Rheinland → Bedeutung für das Landesclustermanagement  Angebot der ehem. BioRiver Academy in Kooperation mit dem Clustermanagement als BIO.NRW Academy  [eng verknüpft mit externen finanziellen Ressourcen und externalisierendem Prozess-Stream 3. Ordnung]

Somit ergibt sich eine Situation, die vergleichbar ist mit der Anfangssituation des Landesclustermanagements Gesundheitswirtschaft. Die Wahl der regionalen Vertreterin aus der Pionierregion OWL für die Gesundheitswirtschaft war folgerichtig und nachvollziehbar, denn in dieser Region waren sowohl das thematische *Know-how* wie auch die entsprechenden strukturellen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit dem Land vorhanden. Im Fall des Landesclustermanagements BIO.NRW hat jedoch nicht die Initiative direkt über eine Personalunion diese Position gestellt, diese Aufgabe wird vielmehr von einer Person übernommen, deren Kandidatur maßgeblich von BioRiver unterstützt wurde. Auf diese Weise findet also wiederum die Bereitstellung struktureller und auch personeller Ressourcen von der regionalen Ebene für das gesamte Land statt – regionales *Know-how* und entsprechender institutioneller Rückhalt stehen der Landesebene zur Verfügung. Dass dieses Verhältnis durchaus für beide Seiten von Vorteil ist und weitere Verbindungen von Instrumenten, strukturellen und finanziellen Ressourcen existieren, zeigen die Ausführungen des nächsten Abschnitts (vgl. auch Tabellen 41 und 42).

#### *Finanzielle Ressourcen: externe Ressourcen zur Unterstützung regionaler Instrumente mit landesweiter Wirkung*

Grundsätzlich finanziert sich die Initiative BioRiver über Mitgliedsbeiträge. Eine enge Kooperation mit dem Landesclustermanagement ermöglicht es aber zudem, Veranstaltungen für den Landescluster durchzuführen und dafür finanzielle Unterstützung zu erhalten. Dies ist für den Verein dahingehend von Vorteil, dass er bereits regional erprobte und bewährte Formate weiter anbieten kann, dafür aber öffentliche Unterstützung erhält, wenn diese unter dem Label des Landesclustermanagements durchgeführt, für die landesweite Zielgruppe geöffnet werden sowie an unterschiedlichen Orten im Land stattfinden. Die Veranstaltungsform „BioRiver Academy“, bei der Themen an der

Schnittstelle zwischen wissenschaftlicher Forschung und Anwendung in der Wirtschaft aufgegriffen werden, ist schließlich zur „BIO.NRW Academy“ geworden.<sup>208</sup> In diesem Fall agiert wiederum ein regionaler Akteur nicht mehr regional, sondern stellvertretend für das Land. In der Vergangenheit mussten interne Vereinsmittel hierfür eingesetzt werden, nun können externe Zuschüsse hierfür genutzt werden. Somit wird über die Internalisierung des externen Ressourcenstroms der Prozess-Strom dritter Ordnung externalisiert bzw. strukturelle Ressourcen werden für das Land bereitgestellt.

Ein weiteres kurzes und recht einfaches Beispiel zeigt wiederum die Symbiose zwischen der regionalen Ebene und dem Land: Im Rahmen des ersten Fördermittelwettbewerbs zeigte sich das Land eher enttäuscht über die geringe Beteiligung der Wirtschaft an diesem Aufruf. Im Vorfeld des zweiten Wettbewerbs-Calls von Bio.NRW wurden jedoch seitens des Landesclustermanagements regionale Treffen mit Beteiligung der regionalen Netzwerke organisiert, um Themen zu eruieren, die für die *Biotech*-Unternehmen im Rahmen des vorgegebenen Hauptthemas Biomedizin von Bedeutung sind. Das Innovationsministerium konnte diese Ideen schließlich in seinem Wettbewerbsaufruf berücksichtigen. Schließlich stellte sich die Teilnahmequote wesentlich höher dar als im ersten Durchgang des Wettbewerbs. Auch hier wird ein Teil des Prozess-Stroms dritter Ordnung, nämlich der Inhalt des Instrumentes auf Landesebene (des Förderwettbewerbs) maßgeblich von der regionalen Ebene beeinflusst. Das hat für das Land den Vorteil, dass es ein allgemein akzeptiertes Angebot machen kann. Für die Unternehmen – hierunter insbesondere die Mitglieder der regionalen Initiativen – erhöht dieses Vorgehen die Aussichten auf Fördermittel für ihre Projekte. Wiederum eine *Win-Win*-Situation, die im Ergebnis das System „Cluster Biotechnologie in NRW“ durch den vertikalen Austausch von Strömen – und zwar sowohl *top-down* als auch *bottom-up* – stabilisiert.

Tabelle 42: BioRiver - Finanzielle Ressourcen (Quelle: eigene Darstellung)

intern	extern	externalisierend
Initiative trägt sich über die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen selbst	Erschließung eines externen Ressourcen-Stroms über Angebot der ehem. „BioRiver Academy“ in Kooperation mit dem Clustermanagement als „BIO.NRW Academy“  [eng verknüpft mit externalisierendem Prozess-Strom 3. Ordnung]  Rücksprache des Landesclustermanagements mit Mitgliedern der regionalen Initiativen bei der Ausgestaltung der Wettbewerbsbeiträge  → erhöhte Beteiligungsquote	

*Zusammenfassende Betrachtung*

Diese Beispiele zeigen, dass ein Austausch von Politikströmen bzw. das ebenenübergreifende „Versenden“ dieser Ströme nicht nur bei der Etablierung von Initiativen eine Rolle spielt, sondern auch im laufenden Geschäft. Sowohl auf Landesebene als auch in der Region ist dieser Austausch der Ströme nicht existenziell notwendig. Dennoch ist er für beide Seiten vorteilhaft. Neben kritischen

208 Vgl. <http://bioriver.de/147.html>.

Strömen, die ausschlaggebend für die Etablierung der Initiativen waren, existieren auch nicht-kritische Ströme. Diese Ströme wirken stabilisierend auf das gesamte Mehrebenensystem der Clusterförderung und werden in dieser Arbeit folglich als stabilisierende Ströme bezeichnet. Diese Ströme können sowohl einseitig sein, z.B. wenn eine etablierte Initiative weitere Fördermittel von der Landesebene einwerben kann, auch wenn dies für die Existenz der Initiative nicht notwendig ist. Stabilisierende Ströme können aber auch einen gegenseitigen Austausch unterschiedlicher Ströme umfassen, wie z.B. den Austausch finanzieller Ressourcen vom Land für die Region gegen strukturelle Ressourcen aus der Region für das Land.

Der *Multiple-Streams*-Ansatz wird insbesondere in Fragestellungen des *Agenda-Settings* herangezogen, doch erlaubt die Strukturierung der Prozesse in die unterschiedlichen Ströme auch bei etablierten Maßnahmen einen gewinnbringenden Einsatz. Die politisch-administrativen Maßnahmen sind nicht einfach in die Welt gesetzt und dann präsent, sondern sie unterliegen stetigen Veränderungen und sie passen sich an sich verändernde Rahmenbedingungen an. Der besondere Reiz des Ansatzes liegt gerade in der Betonung der zeitlichen Dynamik, der bereits dem ursprünglichen *Garbage-Can*-Ansatz immanent ist. Aber erst durch die Einführung struktureller Ressourcen, wie dies in dieser Arbeit geschehen ist, wird die Historizität von politisch-administrativen Initiativen richtig nachvollziehbar.

## 7.4 Fazit aus der Bottom-up-Perspektive

Die wesentlichen Erkenntnisse aus der Untersuchung der Gesundheitsregionen und der Landesclusterpolitik hinsichtlich des deduktiv erarbeiteten *Multiple-Streams*-Ansatzes und seiner Ausprägungen konnten in der teilnehmenden Beobachtung bestätigt werden. Auch am Beispiel des Kreises Mettmann zeigt sich, dass die regionale Positionalität bzw. die strukturellen Eigenschaften der betrachteten Region einen wichtigen Einfluss bei der Etablierung neuer Clusterinitiativen einnehmen: Die im Fall des Kreises Mettmann extreme regionalwirtschaftliche Diversität bzw. Inkohärenz führt auch zu Schwierigkeiten bei der innerregionalen Einigung auf ein zentrales Clusterthema, da sich mit kaum einer Clusterung alle Städte identifizieren können. Selbst wenn – wie im Fall des Maschinenbaus und der Zulieferindustrie – ein Zweig vorhanden ist, der grundsätzlich in allen Städten eine gewisse Rolle spielt, kann eine entsprechende Initiative wiederum der Zielsetzung einiger Städte zuwider laufen, wenn diese ihr Alleinstellungsmerkmal bedroht sehen. Die fehlende gemeinsame Kreisidentität erschwert somit auch Lösungen, die vergleichbar mit dem „Clusterland Südwestfalen“ sind, nämlich, dass mehrere Cluster in einer größeren Gesamtregion verfolgt werden, aber federführend von einer Gebietskörperschaft betreut werden. Hier spielt natürlich auch eine Rolle, dass der Kreis Mettmann als einzelne Gebietskörperschaft ohne Einbindung in einen größeren regionalisierten Kontext eher als Einzelkämpfer auftreten muss.

Im Vergleich zur Mehrheit der Regionen, die sich mit der Gesundheitswirtschaft auseinandersetzen, wurde im Kreis Mettmann zunächst eine völlig ergebnisoffene Herangehensweise bei der Auswahl

zu fördernder Cluster an den Tag gelegt. Dabei stellte sich mit der Zeit heraus, dass dieser Weg, der sich sehr stark am klassischen *Cluster-Policy-Cycle* orientiert, im Ergebnis weniger zielführend war, als in den Regionen, die auf ihr implizites Wissen setzten und bei der Etablierung von Initiativen gezielt Möglichkeitsfenster z.B. im Rahmen der Landesclusterpolitik nutzten. Trotz ermittelter Potentiale war es im Kreis Mettmann zunächst nicht gelungen eine entsprechende Initiative zu verfestigen. Erst als im Laufe der Zeit strukturelle Ressourcen über die immer enger werdende Zusammenarbeit insbesondere mit dem Bergischen Städtedreieck aufgebaut worden waren, konnten die Vorarbeiten aus der ergebnisoffenen Herangehensweise wirklich nutzbar gemacht werden. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass die Federführung – und damit die entscheidenden strukturellen und finanziellen bzw. personellen Ressourcen bei der Etablierung der Initiativen – nicht vom Kreis Mettmann sondern von der Bergischen Entwicklungsagentur aufgebracht worden sind. Dennoch ist es gelungen den Kreis Mettmann im Kontext einer regionalen Clusterförderung zu positionieren.

Die strukturellen Ressourcen sind somit auch hier als wichtige, wenn nicht sogar wichtigste, kritische Ressource zu qualifizieren. Dies hatte im Falle des Kreises Mettmann zur Folge, dass aufgrund der regionalwirtschaftlichen Struktur und der mangelhaften territorial-regionalen Einbindung des Kreises die Etablierung neuer Clusterinitiativen erschwert worden ist. Auf der anderen Seite wurde hierdurch die Chance eröffnet, dass die Initiativen, die weiterverfolgt werden konnten, in relativ freiem regionalen Zuschnitt eingegangen werden konnten, ohne dass gewisse „territoriale Verpflichtungen“ bestanden.

Es sind über die Bedeutung der strukturellen Ressourcen hinaus, die sich in gewisser Weise auch bei der Etablierung der Gesundheitsregionen beobachten ließ, zudem durch induktive Schlussfolgerungen neue Erkenntnisse zu Tage getreten. Diese sind maßgeblich darauf zurückzuführen, dass über die intensive praktische Beschäftigung und den perfekten Feldzugang ein sehr viel besserer Einblick in die tatsächlichen Dynamiken und Prozesse bei der Etablierung von Clusterinitiativen ermöglicht wurde. Darüber hinaus können bei den Experteninterviews Aussagen des Befragten nur auf die von ihm vertretene Initiative im Allgemeinen bezogen werden. Die teilnehmende Beobachtung ermöglichte hingegen zudem auch den Einblick in die jeweils eigenen Interessen und Logiken der weiteren beteiligten Akteure, die bei der Etablierung – oder auch Nichtetablierung – einer Initiative eine Rolle spielen. Dies hat schließlich zu einer Verfeinerung des deduktiv entwickelten *Multiple-Streams-Frameworks* beitragen können:

1. Die Wahl zu fördernder Cluster (*Preocess-Stream* 2. Ordnung), die bei der Untersuchung der Gesundheitsregionen abseits der Pionierregion Ostwestfalen-Lippe kaum näher thematisiert wurde, kann selbst Teil eines komplexen und mit anderen Strömen stark interagierenden Prozesses sein. Erst bestehende finanzielle Ressourcen und Strukturen sowie strategische Entscheidungen führten bei der Platzierung des *surface.net* im RegioCluster-Wettbewerb zur eigentlichen thematischen und inhaltlichen Abgrenzung des Clusters. Es dominierte die Su-

- che nach einer „ökologischen Nische“, nach dem Platz im hart umkämpften System der geförderten (Cluster-)Initiativen.
2. Ressourcen-Ströme können auch das Gegenteil des Angestrebten bewirken und die Etablierung einer Clusterinitiative hemmen. Diese Ströme werden hier als Konter-Ressourcen bezeichnet, da sie sich aus denselben Elementen zusammensetzen wie die klassischen Ressourcen, aber entgegengesetzt wirken. Strukturelle Konter-Ressourcen sind über ihre eigene Zielsetzungen gerade an der Nichtetablierung der Initiative interessiert. Insgesamt hätten dieselben Strukturen aber auch den Ausschlag für eine gelungene Umsetzung der Initiative geben können. Finanzielle Ressourcen können auch Konter-Ressourcen darstellen, beispielsweise wenn das Verbot der Doppelförderung eine Förderung erweiterter Angebote verhindert. Dies wurde nicht beobachtet, da im Prozess-Strom zweiter Ordnung die Wahl des zu fördernden Clusters dahingehend angepasst wurde. Ein anders gearteter Cluster, der ebenfalls denkbar gewesen wäre, wurde dadurch aber verhindert. Die Nichtzurverfügungstellung von Fördermitteln – beispielsweise des Landes – weil die geplante Initiative nicht dem Zielsystem des Landes entspricht, ist keine Konter-Ressource, da die Ressource faktisch nicht im System – in der *Garbage-Can* – vorhanden ist. Sie interagiert also nicht mit den anderen Strömen. Bei Konter-Ressourcen ist dies jedoch der Fall. Durch die Anwesenheit im System verhindern oder hemmen sie die Verknüpfung anderer Ströme. So gesehen wirken sie wie *Policy Entrepreneurs* für ihre Sache, indem sie die andere Sache verhindern (wollen).
  3. Es existieren zudem potentielle Ressourcen, d.h. lediglich eine mehr oder weniger berechnete Aussicht auf externe Ressourcen, die noch nicht im System vorhanden sind, aber über die Mobilisierung von internen Ressourcen – quasi zur Vorbereitung und Sicherstellung der Einwerbung dieser externen Mittel – faktisch wirkmächtig werden.
  4. Die von den potentiellen Ressourcen mobilisierten internen Ressourcen können sogar als kritische Ressourcen wirken, indem sie die Etablierung von neuen Clusterinitiativen auslösen. Somit wird im Ergebnis auch die potentielle Ressource mittelbar zu einer kritischen Ressource. Das zeigt, dass potentielle Ressourcen vollwertige Ströme im Systems darstellen.
  5. Darüber hinaus wurden gestaltbeeinflussende strukturelle Ressourcen identifiziert, die aufgrund ihrer Existenz im Umfeld der neuen Initiative Einfluss auf deren Ausprägung nehmen. Sie sind zentrale Rahmenbedingungen, an die sich die neue Initiative anpassen muss. Metaphorisch betrachtet bilden sie die kritischen Umweltbedingungen, zwischen denen sich eine Initiative ihre „ökologische Nische“ sucht.
  6. Der *Policy-Stream* im engeren Sinne ist weiter zu differenzieren, nämlich in gemeinsame, initiativenspezifische sowie in aktEURsspezifische Ziele. Diese Ziele können übereinstimmen, sie müssen es aber nicht. Dies ist für die Etablierung einer Initiative nicht zwingend erforderlich.

7. Im Rahmen der Kompatibilisierung der akteursspezifischen Ziele hin zu den gemeinsamen initiativenspezifischen Zielen findet nämlich oft ein horizontaler Austausch von Strömen statt: Die verschiedenen Akteure bringen sich in die Initiative ein und stellen je nach Kontext und Möglichkeiten personelle, finanzielle und/oder strukturelle Ressourcen zur Verfügung.
8. Neben kritischen und nicht-kritischen Strömen werden bei etablierten Initiativen weiterhin Ströme zwischen den beteiligten Ebenen ausgetauscht. Diese Ströme können als stabilisierende Ströme bezeichnet werden, da sie nicht existenziell für die Etablierung bzw. den Weiterbestand der Initiative sind, aber dennoch das System stabilisieren – und zwar sowohl in den jeweiligen Ebenen selbst als auch dadurch, dass sie das Mehrebenengefüge unterstützen.

## 8. Fazit: Clusterförderung in der relationalen Garbage-Can

Über die Anwendung des *Multiple-Streams-Frameworks* sollte explorativ und systematisierend der Frage nachgegangen werden, wie bzw. warum sich Clusterinitiativen und -politiken im politisch-administrativen Mehrebenensystem herausbilden, wie sich die verschiedenen Maßstabsebenen dabei gegenseitig beeinflussen und in welchen skalaren Bezugsräumen sich diese Initiativen schließlich niederschlagen. Auch die Funktion zentraler Akteure bei der Etablierung von Clusterpolitiken und -initiativen stand hierbei im Fokus.

Somit hat die Aussageeinheit dieser Untersuchung grundsätzlich zwei Hauptdimensionen: Zum einen liefert sie ein prozessuales Bild der Etablierung der Initiativen und trägt damit zum Forschungsgebiet der positiven Clusterpolitikforschung bei, die den Politikprozess (also *Cluster Politics*) im Fokus hat (vgl. Benner 2012, S. 5). Zum anderen erlaubt die administrativräumliche Mehrebenenbetrachtung auch eine Einordnung dieser Prozesse und Ergebnisse – in dieser Arbeit als Cluster-Initiativ-Landschaften bezeichnet – in den theoretischen Diskurs zu Regionalisierung und *Scale*. Ebenso werden Aussagen über die Rolle zentraler Akteure in diesem Prozess getroffen.

Zusammenfassend und zur Beantwortung der zentralen Forschungsfrage lässt sich für die Etablierung von Clusterinitiativen, aber auch von Clusterpolitik, konstatieren, dass sie ein Ergebnis der Mehrebeneninteraktion von

- strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen (Pfadabhängigkeit) sowie der
- strategischen Nutzung des Gestaltungsspielraums (Pfadformung)
- unter Ausnutzung sich zeitlich befristet öffnender Möglichkeitsfenster
- durch die Kopplung bzw. Kompatibilisierung von Strömen verschiedener Maßstabsebenen über die *Policy Entrepreneurs*

darstellen. Diese Aussage ist zunächst nicht zwingend nur auf Clusterpolitik beschränkt, sondern es ist davon auszugehen, dass sie sich aufgrund des breit einsetzbaren politikwissenschaftlichen *Multiple-Streams-Ansatzes* grundsätzlich auch auf andere räumliche Politikbereiche übertragen lässt. Hinsichtlich der Clusterpolitik wurde dieser Ansatz aber mit den Phasen des *Cluster-Policy-Cycle* verknüpft, wodurch ein spezifischer themenbezogener Blick ermöglicht wird.

Aufgrund der Ausrichtung dieser Arbeit auf die schwerpunktmäßige Betrachtung innerhalb des Landes NRW stehen auch alle inhaltlichen Aussagen unter dem Vorbehalt der Beschränkung auf dieses Land, den nur vergleichende Analysen aufheben können. So zeigt beispielsweise Kiese (2012, S. 228) im Vergleich der Clusterpolitiken NRWs und Bayerns, dass in NRW die intra- und interministerielle Koordination bei der Entwicklung der Clusterpolitik dominierte, während in Bayern ein netzwerkorientierter Austausch mit der Wirtschaft und der Wissenschaft im Vordergrund stand.

## 8.1 Clusterpolitik und Clusterinitiativen im Lichte des MultipleStreams-Ansatzes

### 8.1.1 *Selektive Betrachtung der Ströme*

Im Folgenden werden über die selektive Betrachtung der am Etablierungsprozess von Clusterpolitik und Clusterinitiativen beteiligten Ströme Aussagen zu den zentralen Prozessmechanismen getätigt. Dabei wird jedoch bereits in Einzelfällen auf gegenseitige Abhängigkeiten und Zusammenhänge von Strömen eingegangen.

#### 8.1.1.1 *Clusterpolitik als Mainstream: Von kritischen zu unkritischen Strömen: Problem, Politics, Policy-Stream sowie Process-Stream 1. Ordnung*

Sowohl *Problem-Stream* (Allgemeine Sorgen innerhalb und außerhalb des Politiksystems) *Politics-Stream* (breitenpolitische Diskurse), *Policy-Stream* im engeren Sinne (Politikziele) sowie der *Process-Stream* 1. Ordnung (Entscheidung, Clusterpolitik zu betreiben) spielen lediglich im Kontext der Etablierung der landesweiten Clusterpolitik und der Thematik der Gesundheitswirtschaft eine entscheidende Rolle. Da im Land NRW diese Thematik von den Frühzeiten der Porter'schen Diskussion an begleitet und sukzessive ein politisches Instrumentarium hieraus entwickelt wurde, sind alle diese Ströme im Kontext der Etablierung der Landesclusterpolitik zu beobachten. Auch bei der Genese und Etablierung der Thematik der Gesundheitswirtschaft als Politikfeld lassen sich diese Ströme als herausragend identifizieren.

Bei der Betrachtung von einzelnen Clusterinitiativen sind diese Ströme jedoch eher von untergeordneter Bedeutung: Wenn auf breitenpolitische Diskurse oder Ziele der Clusterinitiativen eingegangen wird, dann eher sehr allgemein und in Einklang mit den Zielen der Landespolitik oder solchen Zielen, die eng mit dem Clusterkonzept selbst verbunden sind (Wirtschaftskraft verbessern, Innovationsförderung, Zusammenführung komplementärer Kompetenzen etc.), regionsspezifische Besonderheiten sind eher die Ausnahme. Darüber hinaus werden teilweise die Ziele erst formuliert, nachdem das Instrument der Clusterförderung schon gesetzt war.

Dieser Befund lässt einerseits auf die hohe Bedeutung der Landespolitik im System der Clusterförderung schließen. Dass sich diese Ströme auf regionaler Ebene zu unkritischen Strömen entwickeln konnten und sich somit die Frage nach dem *Ob* der Clusterförderung und den Zielen sowie der grundsätzlichen Problemstellung eigentlich immer weniger stellt, ist nicht zuletzt der Leistung von Pionieren zu verdanken. Unterhalb der Landesebene kann die Region Ostwestfalen-Lippe zusammen mit dem Institut Arbeit und Technik als ein Pionier im Bereich der Gesundheitswirtschaft angesehen werden. Beim grundsätzlichen *Agenda-Setting* sind zunächst alle Ströme kritisch gewesen. Das Unkritischwerden dieser übergeordneten Ströme zeigt, dass Clusterpolitik nun zum *Mainstream* gehört.

Der *Policy-Stream* im engeren Sinne kann in gemeinsame, initiativenspezifische sowie in akteurspezifische Ziele unterteilt werden, die jedoch nicht zwingend für die Etablierung einer Initiative übereinstimmen müssen. Dass die einzelnen Akteure individuellen Zielen folgen, ist schon Kieses (2008b, 2012) politisch-ökonomischem Modell immanent (vgl. auch Benner 2012, S. 99). Die Beobachtung steht auch grundsätzlich in Einklang mit der These von Hood (1976, vgl. Exworthy & Powell 2004, S. 264), der feststellt, dass bei Vorhandensein mehrerer Agenten eine Suboptimierung auftritt, die dazu führt, dass jede Organisation ihre eigenen Ziele verfolgt. Im Gegensatz zu Hood lässt sich in dieser Arbeit aber nicht automatisch konstatieren, dass das Vorhandensein eigener Ziele automatisch zu einer Suboptimierung führt. Denn es lassen sich Situationen beobachten, in denen verschiedene Akteure einer Initiative zwar unterschiedliche Primärziele verfolgen, die sich jedoch mit der gemeinsamen Initiative vereinbaren lassen, sie werden kompatibel gemacht. Die akteurspezifischen Ziele können im Ergebnis von einer anderen Qualität sein, als die unkritischen allgemeinen Ziele, die grundsätzlich mit der Durchführung von Clusterförderung verfolgt werden. Initiativenspezifische Ziele tendieren daher stärker dazu unkritisch zu sein, was aber nicht bedeutet, dass die akteurspezifischen Ziele kritisch für die Etablierung der Initiative sind.

#### 8.1.1.2 *Process-Stream 2. Ordnung: Auswahl zu fördernder Cluster – Clusteranalysen, implizites Wissen, Aushandlungsprozesse und Einnischung*

Insgesamt zeigt diese Untersuchung, dass das planvolle Heranziehen ergebnisoffener Clusteranalysen in der Clusterpolitik eine wesentlich geringere Rolle einnimmt, als dies der *Cluster-Policy-Cycle* suggeriert. Grundsätzlich wurde in der Landesclusterpolitik und auch bei drei der sechs untersuchten Gesundheitsregionen (im Münsterland, der Region Aachen und Südwestfalen) mit Analysen gearbeitet. Jedoch zeigt sich bei genauerer Betrachtung, dass diese – wie in der Region Aachen – entweder einzelne vorhandene Handlungsfelder mit Zahlenmaterial unterfüttern sollten, oder im Falle einer gesamtregionalen Analyse des „Clusterlandes Südwestfalen“ diese neben etablierten Initiativen durchgeführt wird und somit keine kausalen Beziehungen zwischen Untersuchung und Initiative bestehen. In diesen Fällen ist das Instrument der Clusteranalyse strenggenommen nicht dem *Process-Stream 2. Ordnung* zuzuordnen, da es bei der Auswahl zu fördernder Cluster eine untergeordnete Rolle spielt. Vielmehr spielen im Entscheidungsprozess für bestimmte Clusterthemen die Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren innerhalb und über die Maßstabsebenen hinweg eine wesentlich entscheidendere Rolle:

Der bereits bei Sternberg et al. (2010) und Kiese (2012, S. 144, 162 ff.) erwähnte Aushandlungsprozess bei der Ermittlung von zu fördernden Clustern konnte auch im Rahmen dieser Tiefenuntersuchung der Clusterpolitik in Nordrhein-Westfalen beobachtet werden. Hierbei zeigt sich allerdings, dass sich dieser Prozess als wesentlich komplexer darstellt, weil der Stellung innerhalb eines Mehrebenensystems eine besondere Rolle zukommt: Auf der Landesebene sind zunächst Untersuchungen herangezogen bzw. für die Ausgestaltung der Clusterpolitik in Auftrag gegeben und

hieraus eine grobe Orientierungsrichtung vorgegeben worden. Darüber hinaus ist auf Erfahrungen bei bereits etablierten Ansätzen zurückgegriffen worden, wie z.B. bei der Gesundheitswirtschaft, die bereits im Rahmen der Kompetenzfeldpolitik eine Rolle spielte. Über die lange Vergangenheit der Strukturförderpolitik und das sukzessive Ausarbeiten und Erweitern der Konzepte sind bestimmte Themen bereits besetzt gewesen. Daneben werden auf regionaler Ebene unabhängig von der Landespolitik Clusteruntersuchungen vorgenommen, wenn dort nicht bereits auf implizites Wissen zurückgegriffen wird, das in den Wirtschaftsförderungseinrichtungen verankert ist.

Im Zuge meiner Tätigkeit bei der Kreiswirtschaftsförderung in Mettmann wurde im Gegensatz dazu zunächst versucht, über Clusteranalysen ergebnisoffen an zu fördernde Themenfelder heranzugehen. Die Untersuchung zeigte, dass dies in der Praxis nicht der einfachste Weg ist und dass andere Ströme im System der Etablierung von Clusterinitiativen wesentlich bedeutender bei der Auswahl von Initiativen sind. Auch hier spielte wieder die sowohl horizontale als auch vertikale relationale Interaktion verschiedener Ströme eine Rolle. Denn erst bestehende finanzielle Ressourcen und Strukturen sowie strategische Entscheidungen führten zur eigentlichen thematischen und inhaltlichen Abgrenzung des Clusters „*surface.net*“. Dieser Prozess ist vergleichbar mit dem Suchen nach einer „ökologischen Nische“ im System der geförderten Initiativen. Dies zeigt wiederum, dass Ströme auch miteinander in Beziehung treten, denn gerade die Auswahl des zu fördernden Clusters ist ohne das Zusammenspiel mit den anderen Strömen nicht erklärbar.

#### 8.1.1.3 Process-Stream 3. Ordnung

Aufgrund des eher prozessorientierten Schwerpunkts der Untersuchung hinsichtlich der Etablierung von Clusterinitiativen wurden die konkreten Instrumente dieser Initiativen eher am Rande untersucht. Dennoch lässt sich feststellen, dass außerhalb der übergeordneten Landesclusterpolitik die Instrumente eher homogen sind, und sich nicht groß vom typischen „Werkzeugkasten“ der Clusterförderung unterscheiden. Im Bereich der Gesundheitswirtschaft hat durch den Zwang zur Bearbeitung von Themenpatenschaften eine teilweise Homogenisierung der Instrumente stattgefunden, dennoch macht diese nur einen Teilbereich der Clusterarbeit aus.

Es zeigt sich bei der Betrachtung der Instrumente der Clusterpolitik jedoch erneut eine deutliche Trennung zwischen der Landesclusterpolitik und den Maßnahmen einzelner Initiativen. Auf Seiten der Landespolitik spielt eher die konzeptionelle Ausgestaltung von Förderprogrammen eine Rolle, wie dies bei den Regionalen Entwicklungskonzepten oder der Ausgestaltung von Förderwettbewerben der Fall ist. Bei den einzelnen Clusterinitiativen steht die konkrete Clusterarbeit mit Unternehmen und weiteren Clusterakteuren sehr viel deutlicher im Mittelpunkt. Diese Trennung hat sich mit der Bildung der 16 Landescluster etwas relativiert, denn hier betätigt sich das Land nun auch selbst im Zuge der Schaffung von Clustermanagements und der Betreuung konkreter Projekte im Cluster sowie im Rahmen der sog. *Cross-Innovations*. Dennoch bleiben auch die 16 Landescluster mit den Förderwettbewerben verbunden. Aus diesem Grund ist der Instrumenten-Strom sehr eng mit Res-

sourcen-Strömen verknüpft. Zentrales Vehikel der Landesclusterpolitik ist nämlich die Vergabe von Fördermitteln. Im Falle der Landesclustermanagements werden darüber hinaus auch strukturelle Ressourcen bereitgestellt, bzw. auch durch Einbindung bereits bestehender regionaler Netzwerke auf strukturelle Ressourcen aus den Regionen zurückgegriffen. Auf diese Weise werden maßgeblich die verschiedenen Maßstabebenen miteinander in Beziehung gesetzt: Die Landesebene stellt finanzielle Ressourcen bereit, damit Instrumente auf regionaler Ebene in den regionalen Initiativen angewendet werden können.

#### *8.1.1.4 Finanzielle Ressourcen und potentielle finanzielle Ressourcen*

Hinsichtlich finanzieller Ressourcen zeigt sich, dass sie eine zentrale Rolle bei der Etablierung von Clusterinitiativen und Clusterpolitiken spielen, sie sind in vielen Fällen kritische Ressourcen, das heißt ihre Bereitstellung entscheidet „letztinstanzlich“ über die Etablierung oder Nichtetablierung. Dies deckt sich mit der Einschätzung Rehfelds (2005, S. 6), der die Bindung der Vergabe von Strukturfondsmittel an Kompetenzfelder im Ziel-2-Programm 2000 bis 2006 für eine politische Eigendynamik verantwortlich macht. Dadurch sei der Clusteransatz im Ruhrgebiet aufgeweicht und eine „Wiedereinführung der Gießkanne durch die Hintertür“ ermöglicht worden (vgl. auch Kiese 2012, S. 149).

Grundsätzlich muss zwischen internen und externen finanziellen Ressourcen unterschieden werden, denn oftmals wird bei den Clusterinitiativen den externen Ressourcen, also Fördermitteln, eine relativ hohe Bedeutung zugemessen wird, während diese aber für die Gesamtfinanzierung der Initiative – wenn überhaupt – nur eine untergeordnete Rolle spielen. Alleine die Aussicht auf die Einwerbung von Fördermitteln setzt interne finanzielle Ressourcen frei. Auf Grundlage dieser Mittel werden häufig Strukturen verfestigt, die zu einer Etablierung von Initiativen führen können, ohne dass externe Fördermittel tatsächlich eingeworben worden sind. So liegt nämlich ein Ziel vieler Initiativen – unter anderen Zielen – darin, einen besonderen Zugang zu (weiteren) Fördermitteln erhalten zu können. Aufgrund der Beobachtung der Wirkmächtigkeit allein schon der Aussicht auf externe finanzielle Ressourcen wurde in dieser Arbeit der Begriff der potentiellen finanziellen Ressource eingeführt. Potentielle Ressourcen werden tatsächlich wirkmächtig, obwohl ihre mögliche Verfügbarkeit nicht gesichert ist.

#### *8.1.1.5 Strukturelle Ressourcen*

Ebenso wie die finanziellen Ressourcen spielen strukturelle Ressourcen eine wichtige Rolle als kritische Ströme. Sie wurden in dieser Arbeit besonders berücksichtigt, da sich ihre Bedeutung nicht allein über personelle und finanzielle Ressourcen fassen lässt, sondern eigener Art ist und als Strom selbst wirkmächtig wird, auch wenn er mit finanziellen Ressourcen eng verbunden ist.

Bei der Anerkennung der Gesundheitsregionen sind sie beispielsweise von größerer Bedeutung als die finanziellen Ressourcen, denn die regionale Organisationsform und vorhandene Expertise waren

Voraussetzung für die Ernennung aller Gesundheitsregionen. Betrachtet man die dahinter stehenden Organisationen jedoch näher, so zeigt sich, dass viele Vorgängerinitiativen oder -programme entweder direkt mit der Einwerbung von Fördermitteln oder der Aussicht hierauf verbunden sind. Zudem ist die Verknüpfung mit dem Strom finanzieller Ressourcen selbstverständlich auch offensichtlicher Natur, denn strukturelle Ressourcen lassen sich nicht ohne finanzielle – und auch personelle – Ressourcen aufbauen und aufrechterhalten.

Gestaltbeeinflussende strukturelle Ressourcen nehmen über ihr Vorhandensein Einfluss auf die Ausprägung einer Initiative. Sie stellen eine Rahmenbedingung dar, der sich eine zu etablierende Initiative anpasst. Sie sind eine kritische Umweltbedingung, die bei der Suche nach einer „ökologischen Nische“ eine Rolle spielt. Sie besitzen somit eine besonders pfadformende Wirkung, indem sie die Freiheitsgrade nicht nur einschränken, sondern das Ergebnis maßgeblich in eine spezielle Richtung lenken.

#### 8.1.1.6 Konter-Ressourcen

Ressourcen-Ströme können auch das Gegenteil des (aus der Sicht des beobachteten Akteurs) Angestrebten bewirken und die Etablierung einer Clusterinitiative hemmen. Diese Ströme werden als Konter-Ressourcen bezeichnet, da sie sich aus denselben Elementen zusammensetzen wie die klassischen Ressourcen, aber entgegengesetzt wirken. Sowohl strukturelle als auch finanzielle Ressourcen können auf diese Weise wirken.

#### **8.1.2 Policy Entrepreneurs als zentrale Akteure bei der Etablierung von Clusterpolitiken und -initiativen**

Im Kontext der Pionierinitiativen und -politikprogramme kommt *Policy Entrepreneurs* als Schlüsselfiguren bei der Politiketablierung eine herausragende Stellung zu. Sie sind maßgeblich bei der Koppelung freier Ströme beteiligt und schaffen es hierdurch, ein Thema in der Politik zu setzen. Je stärker das Clusterkonzept bereits etabliert wurde, desto weniger sind engste Beziehungen zum politischen System vonnöten. *Policy Entrepreneurs* einzelner Clusterinitiativen bewegen sich viel eher alleine im administrativen Umfeld, nämlich wenn es darum geht, strukturelle Ressourcen mit den eigenen Zielen zu verknüpfen. So waren schließlich bei der Etablierung der Clusterinitiativen im Bereich der Gesundheitswirtschaft ab dem Jahr 2000 die meisten Ströme bereits gekoppelt, das Thema fest als Trendthema auf den verschiedenen Ebenen verankert. Die Aufgabe der regionalen Schlüsselakteure lag demnach vor allem darin, die eigenen strukturellen Ressourcen so auszurichten, dass sie mit den Strömen der Landesclusterpolitik kompatibel werden und damit weitere Ressourcen für die eigene Region „angezapft“ werden konnten. Es werden somit Ströme über die Maßstabsebenen hinweg gekoppelt, um weitere finanzielle Ressourcen auf der eigenen Ebene zu etablieren und die eigenen strukturellen Ressourcen aufrecht zu erhalten oder auszubauen. Dies ist auch für die Landesebene von Vorteil, denn die eigenen Ziele und Maßnahmen, die das Landesclustermanagement vorsieht, werden somit in die Regionen transportiert.

### **8.1.3 Etablierung von Clusterinitiativen im Mehrebenensystem: Interaktion und Veränderlichkeit der Ströme**

Sowohl die selektive Betrachtung der einzelnen Politikströme als auch die Bedeutung zentraler *Policy Entrepreneurs* im beobachteten Prozesssystem zeigen, dass bereits der ursprüngliche *Garbage-Can-* bzw. *Multiple-Streams*-Ansatz in der Lage ist, zentrale Mechanismen bei der Etablierung von Clusterpolitik und -initiativen herauszuarbeiten. Die Erweiterung dieser Ansätze über eine Mehrebenenbetrachtung sowie der von Mucciaroni (1992) geforderte stärkerer Blick auf vergangene Prozesse und daraus resultierende strukturelle Bedingungen – sprich die Einführung der Pfadabhängigkeit in das Betrachtungs-*Framework* – konnten den Blick noch weiter schärfen. Hierdurch ließen sich wiederum Rückschlüsse auf die Eigenschaften des *Multiple-Streams*-Systems ziehen, denn genau hierdurch konnte die – ebenfalls verlangte – stärkere Beobachtung von Interdependenzen der Ströme aufgedeckt und sogar gezeigt werden, dass die Ströme sehr stark kontextabhängig, d.h. als Ströme einzeln betrachtet, veränderlich sind: Des Einen Instrument, also Lösung, kann des Anderen Ziel sein.

Die Pfadabhängigkeiten lassen sich bei allen Untergruppen des *Policy-Streams* (im erweiterten Sinne, also des gesamten Lösungssystems) über Internalisierungen und Externalisierungen beobachten, wodurch auch die evolutionäre Komponente des *Policy-Streams*, die Kingdon (1984) herausstellt, in dieser Arbeit bestätigt werden kann. Ebenso zeigt sich hierdurch, dass sowohl die Weiterentwicklung des Ansatzes durch Exworthy und Powell (2004) als auch das hier spezifisch für die Clusterpolitik ausgestaltete *Framework* auf dessen Basis mit Kingdons Theorie kompatibel ist. Die Entwicklungsperspektive des *Multiple-Streams*-Ansatzes bleibt in dieser Arbeit aber nicht nur auf den *Policy-Stream* im erweiterten Sinne beschränkt, wie das bei Kingdon (1984) der Fall ist, sondern sie kann auch den *Politics-Stream* betreffen. So wurde mit der Entwicklung und Etablierung des Konzeptes der Gesundheitswirtschaft die Umdeutung des Gesundheitswesens als Wirtschafts- anstelle eines Kostenfaktors aktiv über die zentralen *Policy Entrepreneurs* aus dem Institut Arbeit und Technik sowie der Region OWL externalisiert. Die Unabhängigkeit der Ströme ist also nicht nur auf den Lösungs-Strom beschränkt, wie dies bereits von Mucciaroni (1992) konstatiert wurde.

#### *8.1.3.1 Regionale Struktur und Positionalität*

Betrachtet man singular die regionalen Initiativen ohne ihre Abhängigkeit von über- und untergeordneten Maßstabsebenen, zeigt sich, dass auch die regionale Struktur hinsichtlich der Zentralität und regionalwirtschaftlichen Ausstattung eine Rolle spielt. Unter anderem konnte dies über den horizontalen Vergleich der sechs Gesundheitsregionen herausgestellt werden. Die Unterschiede in der innerregionalen Struktur und der Konkurrenzsituation haben nämlich ebenfalls Einfluss auf die Diversifizierung der Initiativen genommen, insbesondere hinsichtlich ihres individuell ausgestalteten Instrumentariums (Prozess-Strom 3. Ordnung).

Im Zusammenspiel der unterschiedlichen Maßstabsebenen zeigt sich, dass nicht nur regionale Initiativen von höheren Ebenen wie der EU, dem Bund und dem Land abhängig sind, sondern dass bereits vorhandene regionale Initiativen ihrerseits auch Einfluss auf die Ausgestaltung der Landescluster nehmen (vgl. hierzu auch Kiese 2012, S. 327 f.). Deshalb kann hierbei von einem Gegenstromverfahren gesprochen werden, welches der Ausgestaltung der Clusterinitiativlandschaft zugrunde liegt. Dieser Gegenstromprozess ist dann auch von einer anderen Qualität als ein reiner Aushandlungsprozess, der sich im Falle der Bestimmung der 16 Landescluster hauptsächlich auf das politische System einer einzelnen Ebene beschränkte. Im vertikalen Austausch der Ebenen wurde nicht „wie auf dem Basar“ um zu fördernde Cluster gefeilscht, sondern das Ergebnis stellte sich – im Sinne des *Multiple-Streams*-Ansatzes – über sich auftuende Möglichkeitsfenster ein, ohne dass hierbei ein vorgefertigter Plan zugrunde gelegen hatte oder handfeste Interessen das Ergebnis in Gänze herbeiführen konnten. Strategische Entscheidungen von Schlüsselakteuren – *Policy Entrepreneurs* im Sinne des *Multiple-Streams*-Ansatzes – sind dennoch von Bedeutung. Diese können auf verschiedenen Ebenen auftreten und über Entscheidungen in ihrem eigenen Einflussbereich weitere Ressourcen und Handlungsspielräume erschließen.

Dieser Prozess läuft auf verschiedenen Ebenen parallel und asynchron ab. Somit ist die Clusterinitiativlandschaft kein Zufallsprodukt, sondern ein Ergebnis eines Anpassungsprozesses bzw. strategischen Handelns verschiedener Interessenträger und *Policy Entrepreneurs* auf unterschiedlichen Maßstabsebenen zu unterschiedlichen Zeiten. Diese wiederum erzeugen strukturelle Ressourcen und damit Pfadabhängigkeiten, die die Möglichkeiten folgender Schlüsselakteure eventuell beschränken oder erst ermöglichen. In der Clusterförderung kommt dabei der Administration – wozu auch Akteure der Wirtschaftsförderungseinrichtungen gezählt werden – die entscheidende Rolle zu. Die Politik muss jedoch über die Bereitstellung finanzieller Ressourcen – auch im Rahmen der Kofinanzierung von Fördermitteln und als Vorleistung zur Bereitstellung personeller Ressourcen seitens der regionalen und kommunalen Akteure – einen entscheidenden Beitrag leisten.

#### 8.1.3.2 *Eigenschaften der Ströme im Mehrebenensystem – zwischen Persistenz und Veränderlichkeit*

Im Prozess werden die Ströme nicht nur über die verschiedenen Maßstabsebenen hinweg „geschickt“, sondern sie verändern dabei teilweise auch ihre Gestalt bzw. Ausprägung:

- Die „Gegenstände“ der Ströme (z.B. Fördermittel) können über die Ebenen hinweg verschiedene Ausprägungen annehmen (z.B. werden potentielle Ressourcen-Ströme zu *Policy-Streams*) oder bleiben auch über die Ebenen hinweg erhalten (z.B. durch Internalisierung externer Landesziele).
- Bei der Etablierung der Initiativen wirken kritische und nicht kritische, d.h. ungekoppelte bzw. bereits gekoppelte, Ströme.

- Kritische und nicht kritische Ströme sind dabei vom jeweiligen Zeitkontext abhängig, das heißt, die selben Ströme können zu unterschiedlichen Zeitpunkten kritisch oder unkritisch sein. Durch das Öffnen eines Möglichkeitsfensters können solche kritischen Ströme erschlossen werden.
- Auch potentielle Ressourcen können mittelbar kritische Ströme darstellen: Im Fall der Aussicht auf Fördermittel ermöglichen sie in den Regionen den Aufbau von Strukturen und internen finanziellen sowie personellen Ressourcen, welche wiederum als Voraussetzung für die Einwerbung weiterer tatsächlicher Fördermittel fungieren.
- Ströme können einer Entwicklungsdynamik unterliegen und ihre Ausprägung ändern: Die konzeptionell gezogenen Grenzen zwischen einzelnen Strömen können sehr stark verschwimmen; sie werden immer unklarer, je stärker das Clusterkonzept oder die Wahl des Kompetenzfeldes (besonders im Fall des Themas Gesundheitswirtschaft) etabliert ist. Potentielle Ressourcen werden zu primären Zielen der Initiativen; erst nachträglich werden weitere allgemeine Ziele entsprechend dem Clusterkonzept formuliert (z.B. „Schaffung von Synergieeffekten zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ etc.) und somit die Initiative gerechtfertigt.
- Das institutionalisierte Ergebnis des Etablierungsprozesses, also eine neue Initiative, kann wiederum selbst als eine strukturelle Ressource wirken, die die Etablierung und anpassende Ausgestaltung bzw. die „ökologische Einnischung“ weiterer Institutionen beeinflusst (als kritische bzw. gestaltbeeinflussende Ressource). Strukturelle Ressourcen sind somit selbst ein komplexes Gefüge mit eigenen Zielen, Instrumenten, Ressourcen etc. Sie sind sowohl pfadabhängig als auch pfadformend. Es gibt dabei auch Konter-Ressourcen, deren Anwesenheit im System die Etablierung einer Initiative aktiv behindert bzw. hemmt, da eine neue Struktur ihr eigenes Zielsystem oder die Ressourcenbeschaffung und -erhaltung beeinträchtigen könnte (z.B. durch Abwerben von Mitgliedern). Sie wirken dadurch als *Policy Entrepreneurs* für ihre eigene Sache, wollen ihre eigenen stabilisierenden Ströme „beisammen halten“ und versuchen die neue Initiative aktiv zu verhindern. In diesem Zusammenhang liegt auch ein entscheidender Mechanismus, der die regionale Positionalität begründet. Je nach Stellung im System der Regionen bzw. der Abhängigkeit von anderen Akteuren, bilden sich strukturelle Ressourcen heraus, die den Etablierungsprozess beeinflussen – entweder förderlich oder als Konter-Ressource.

Als Ergebnisse politischer Institutionalisierungsprozesse sind Clusterinitiativen somit nur kontext- bzw. netzwerkabhängig zu verstehen. Initiativen suchen sich ihre Berechtigung und eine „ökologische Nische“. Sie ist entsprechend den individuellen Rahmenbedingungen ausgestaltet, die sich aufgrund des Zeitpunktes, des Zielsystems und der regionalen und überregionalen Positionalität ergeben. Wenn man Fördermittel akquirieren möchte, wird die Initiative dergestalt angepasst, dass sie auch förderfähig ist. Eine Initiative samt ihrem nach außen kommunizierten Zielsystem und Instru-

mentarium ist für sich genommen eine *Black Box*, in der sich meist unerkannt komplexe Beziehungen abbilden. Nur wenn die Ströme trotz ihrer Grundtendenz zur Unabhängigkeit auch als interdependent und veränderlich angesehen werden, lassen sich die Gründe für die Ausbildung der jeweiligen Clusterinitiative verstehen.

## 8.2 Theoretische Erkenntnisse im Hinblick auf die Verknüpfung von Clusterpolitikforschung und Forschung zu Regionalisierung und Scale

Zusätzlich zu einem umfassenderen Verständnis der Etablierungsprozesse von Clusterinitiativen ermöglichte es die Wahl des *Multiple-Streams-Frameworks* auch, die Clusterpolitikforschung noch stärker mit der Forschung zur Regionalisierungs- und *Scale*-Debatte zu verknüpfen:

Insgesamt lässt sich beobachten, dass die klassischen Behälterräume immer stärker aufgebrochen werden. Somit mag zwar nominell im politischen Bereich, wie Läßle (1991, S. 31) dies konstatiert, der Behälterraum die entscheidende Rolle spielen, faktisch wird dieser Behälter aber in zahlreichen Gelegenheiten der Clusterpolitik aufgebrochen, der Raum der Ströme und der Raum der Orte (vgl. Castells 2003) durchdringen sich gegenseitig. Zwar handelt es sich bei den Gesundheitsregionen und sonstigen regionalen Zusammenschlüssen zur Clusterförderung um keine Jurisdiktionen als feste behördliche Zuständigkeiten, sondern um Verbände, die gemeinsam freiwillige Wirtschaftsförderungsaufgaben übernehmen. Dennoch lassen sich beide Typen der politischen Organisation erkennen, die Hooghe und Marks (2003) gegenüberstellen. Dabei war für die Akteure die interkommunale Kooperation Grundlage aller Initiativen und Ausgangspunkt, neue regionale Kontexte zu erproben.

Der Typ I nach Hooghe und Marks (2003) ist ein fester regionaler Verbund für alle Aufgaben, ohne überschneidende Mitgliedschaften, aber mit einer limitierten Anzahl an Ebenen und einer systemweiten Architektur, welcher insbesondere bei der Etablierung der ersten Gesundheitsregionen vorausgesetzt wurde. Es werden in der Praxis dabei also – in gewisser Weise entsprechend der Kritik Loverings (1999) – die Regionen als gegeben angesehen bzw. das Vorhandensein einer institutionalisierten Region vorausgesetzt: Die ersten fünf Gesundheitsregionen beruhten zunächst auf einem klassisch territorialen Regionsverständnis, bzw. auf vorhandenen territorialen Netzwerken (vgl. Leitner et al. 2002). Das Land bzw. Landesclustermanagement forderte zunächst nur bereits institutionalisierte Regionen, die eine gewisse Tradition bei der Zusammenarbeit vorweisen konnten, zur Bildung einer Gesundheitsregion auf. Dies wird in dieser Arbeit mit dem Primat der institutionalisierten Region beschrieben. Die im Rahmen dieser Arbeit herausgestellten strukturellen Ressourcen waren dabei zentrale Voraussetzungen für die Anerkennung als Gesundheitsregion. Im Fall der Region Südwestfalen waren bezüglich der institutionalisierten Kompetenzen in der Gesundheitswirtschaft Voraussetzungen vorhanden; mit der Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft existierte die wichtigste strukturelle Ressource zur Anerkennung. Aber die Nichteindeutigkeit der Zugehörigkeit zu einer institutionalisierten Region hat die Anerkennung verhindert.

Dasselbe Beispiel, nämlich die Region Südwestfalen, zeigt aber auch, dass Regionen Ergebnis eines konzeptionell-diskursiven Prozesses sind (vgl. Lagendijk 2005). Der regionale Zuschnitt der Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft wurde schließlich vor der Anerkennung als Gesundheitsregion angepasst: Dazu mussten aber dennoch eindeutige Zuordnungen geschaffen werden, denn der Ennepe-Ruhr-Kreis orientierte sich stärker in Richtung des Ruhrgebiets, ebenso die Stadt Hagen. Der Märkische Kreis konnte somit im Kontext der Gesundheitswirtschaft mit den anderen Kreisen enger in Beziehung treten, die schließlich die neue Region Südwestfalen ausmachen. Im Ergebnis bildete man aber mit dem Südwestfalenverbund wieder eine feste territoriale Einheit. Als wichtiger Auslöser für diesen neuen Zusammenschluss ist wiederum ein Element des experimentellen Regionalismus zu benennen, nämlich die Bewerbung und schließlich Anerkennung im Rahmen der REGIONALE-Initiative des Landes (vgl. zum experimentellen Regionalismus Gualini 2004; Danielzyk & Wood 2004; Fürst 2006). Der notwendige Katalysator für den Regionalisierungsprozess im Allgemeinen, aber auch für die Formierung der Gesundheitsregion im Speziellen, war auf diesem Wege von der höheren Maßstabsebene selbst induziert worden. In der Terminologie des in dieser Arbeit entwickelten *Frameworks* wurde seitens des Landes ein *Policy Window* geöffnet und zwischen Land und Region ein Austausch von Strömen vollzogen bzw. der intraregionale Austausch angeregt.

Eher dem Typ II nach Hooghe und Marks (2003) entsprechen die Beispiele um das Bergische Städtedreieck, also aufgabenspezifische Regionsverbände, mit sich überschneidenden Mitgliedschaften, ohne Begrenzung der Ebenen und mit einem flexiblem Design. Beim Kreis Mettmann spielten hierbei sowohl seine fehlende Zugehörigkeit zu festen regionalen Strukturen als auch seine regionalwirtschaftliche Diversität eine fördernde Rolle:

Im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung konnte eine vermehrt thematische Netzwerkbildung bzw. Regionalisierung (Leitner et al. 2002) gezeigt werden. Die Initiativen *surface.net* und die angestrebte Gesundheitsregion Bergisches Land weisen einen unterschiedlichen räumlichen Zuschnitt auf. Die zentrale Logik lag dabei eher darin, die Region des Bergischen Städtedreiecks zu erweitern, da das Land häufiger angedeutet hat, dass dieser Zuschnitt als zu klein für eine territoriale Region gewertet werde. Da die Zusammenarbeit in diesem Kontext aber schon seit langem etabliert war, blieb das Städtedreieck weiter als Regionalisierungskern und wichtige strukturelle Ressource bestehen. Schließlich wurden themenspezifisch Partner gesucht, die im gewählten Bereich eine Ergänzung der eigenen Kompetenzen darstellen konnten. Dies ist als ein Sonderfall des *Unusual Regionalism* (Deas & Lord 2006) anzusehen:

Hier wird nicht einfach eine neue Schicht regionaler Einheiten über vorhandene Strukturen gelegt. Vielmehr wurde vom Bergischen Städtedreieck ausgehend die eigene regionale Ausdehnung möglichst maximiert. Es ist somit zunächst nebensächlich, ob der neue Zuschnitt tatsächlichen funktionalen Räumen entspricht, denn im Fall von *surface.net* hatten sich die Vertreter der angestrebten Region versammelt, bevor das eigentliche Clusterthema, also der Prozess-Strom zweiter Ordnung,

endgültig ausgebildet war. Vielmehr entspricht dies eher der ideologischen Wahrnehmung der Räume durch die Politik, wie dies auch bereits von Deas und Lord (ibid.) konstatiert wurde. Aber auch in diesem Beispiel ist nicht nur *eine* skalare Ebene vertreten: Auf kommunaler Ebene versuchte man, den eigenen regionalen Bezugsraum zu vergrößern, um dem politischen Ziel des Landes, größere regionale Einheiten zu unterstützen, gerecht werden zu können. Somit wurde aus Prinzip die etablierte Region des Bergischen Städtedreiecks grenzüberschreitend abgegrenzt (vgl. ibid., S. 1865). Es bildet sich also im Ergebnis eine Parallelität von etablierten regionalen Strukturen – das Bergische Städtedreieck blieb als solches bestehen – und neuen Zusammenschlüssen, für die projektbezogen neue Partner gesucht werden. Bei *surface.net* waren dies der Kreis Mettmann, der bis zu diesem Zeitpunkt noch in keiner weiteren fest institutionalisierten territorialen Regionalstruktur organisiert war, und der Ennepe-Ruhr-Kreis, der sich nun vermehrt im regionalen Kontext des Ruhrgebiets positionierte. Beim Thema „Gesundheitsregion“ ging erneut die Initiative vom Bergischen Städtedreieck aus, hier ergänzte jedoch lediglich der Kreis Mettmann die etablierte, aber vom Land als zu klein angesehene, Bergische Region.

Man kann diese Beispiele jedoch nicht direkt dem FOCJ-Konzept (*functional overlapping competing jurisdictions*) von Frey und Eichenberger (Frey 2000) zuschreiben, da der projektbezogene Zuschnitt nicht ausschließlich auf der Grundlage der konkreten Aufgabe vorgenommen wurde: So ist die Analyse der regionalwirtschaftlichen Zusammenhänge im gewählten Cluster Oberflächentechnik bzw. die Argumentation für die Kongruenz von Themenwahl und Regionszuschnitt erst im Nachgang erfolgt, wobei die funktionalen Zusammenhänge jedoch auch im Lichte des Clusterkonzeptes schlüssig dargelegt werden konnten. Eine gewisse Verwandtschaft der regionalwirtschaftlichen Strukturen spielte dennoch bei der Auswahl der regionalen Kooperationspartner eine Rolle.

Das Primat der bereits institutionalisierten Region, das beim Vergleich der ersten sechs Gesundheitsregionen beobachtet wurde, ist in diesen Beispielen nicht mehr haltbar. Somit ist die Frage nach funktionaler oder territorialer Organisation im Bereich der Gesundheitswirtschaft in NRW tatsächlich keine ausschließliche Frage des Entweder-Oder, sondern sie weisen, wie Blatter (2004) es betont, Eigenschaften von beiden Typen in unterschiedlichen Ausprägungen auf.

Die verschiedenen Ressourcen-Ströme, insbesondere finanzielle Ressourcen – die die Landesebene gemeinsam mit europäischen Mitteln weitergibt – nehmen einen besonderen Stellenwert im Mehrebenen-System der Clusterpolitik als freiwilliger Politikmaßnahme ein, denn über sie lässt sich die Trennung der Ebenen auch ohne das Vorhandensein einer hierarchischen bzw. hoheitlichen Weisungskette überwinden. Es findet dabei also ein spezielles *Jumping of Scale* (vgl. Cox 1998) statt, in dem die Landesebene die regionale und kommunale Politik dahingehend beeinflussen kann, eigene Politik im Sinne des Landes zu betreiben. Gleiches gilt in allgemeinerem Maße auch für die Interessen der Europäischen Union bei der Vergabe ihres Anteils der Ziel-2-Mittel. Ihr Einfluss – jenseits der förderrechtlichen Prüfung der Mittelvergabe – beschränkt sich in konzeptioneller Hinsicht je-

doch auf das Genehmigen der Operationellen Programme. Die Ebenen werden über die Ströme miteinander verbunden, bleiben bei diesem Verständnis als *Scale* aber zunächst unangetastet.

Im Fall der beobachteten Landescluster Produktion.NRW und BIO.NRW werden jedoch über ihre Tätigkeiten neue Maßstabebenen mit unklarer Ebenenzuordnung geschaffen: Wenn regionale Veranstaltungen vom jeweiligen Landescluster aufgegriffen werden (wie z.B. „BIO.NRW.academy“ als ehemalige „BioRiver.academy“), findet über jene Veranstaltungsform eine *bottom-up* gerichtete Externalisierung regionaler Instrumente bzw. Strukturen auf die Landesebene und somit auch eine Art des *Jumping of Scale* statt. Dennoch bleiben die Akteure und Ausrichter regional und verfolgen ihre eigenen Ziele und Instrumente.

Dass der *Space of Engagement* auch indirekt überschritten wird, zeigt sich durch die Tatsache, dass durch das Instrument der Fördermittelvergabe seitens des Landes in den Regionen und Kommunen tatsächlich ein Vielfaches dieser Mittel *intern* freigesetzt wird. Das hier entwickelte Konstrukt der potentiellen externen Ressourcen als Strom zwischen den Ebenen, welche ihrerseits reale interne Ressourcen mobilisieren, ermöglicht es, die relationale Verknüpfung der Akteure in diesem Kontext darzustellen. Die *Spaces of Dependence* bleiben sowohl beim Land als auch in den Regionen gleich, die Regionen handeln aber im Sinne des Landes und mobilisieren in seinem Sinne neue Mittel. Auch dies lässt sich als *Jumping of Scale* der Landesclusterpolitik deuten.

Während der teilnehmenden Beobachtung konnte insbesondere bei der Etablierung der Initiative *surface.net* die starke Abhängigkeit der herausgearbeiteten Initiative von den Rahmenbedingungen des Landes beobachtet werden. Anreizmittel waren die finanziellen Ressourcen – zunächst potentielle, dann reelle finanzielle Ressourcen – die über die Ziel-2-Förderung im Rahmen des RegioCluster-Wettbewerbs bereit gestellt worden sind. Zwar haben hier regionale Akteure bei der Suche nach einer Nische aktiv einen zu fördernden Cluster herausgearbeitet, der Einfluss der Rahmenbedingungen des Landes war aber so stark und so offensichtlich, dass sich die Frage stellt, ob tatsächlich nur noch der regionale *Scale* gehandelt hat, oder ob das Ergebnis nicht ein Produkt eines neuen Akteurs, bzw. eines neuen *Scales*, ist, der sich nur in einem gemeinsamen Handeln von Region und Land verstehen lässt. Der Begriff *Jumping of Scale* wird diesem Umstand nun aber nicht mehr gerecht, da nicht eine Ebene ihren Wirkungskreis auf die andere Ebene hin ausdehnt, sondern die neue Initiative nur noch in Abhängigkeit von den anderen Akteuren verstanden werden kann.

Im Fall des Landesclusters Gesundheitswirtschaft lässt sich dies ebenfalls beobachten: Durch die Koppelung bestehender Ströme über *Policy Entrepreneurs* sowohl von Seiten des Landes als auch der Region entsteht im Ergebnis die Gesundheitsregion. Diese ist wiederum im Verständnis der *Scale*-Diskussion als eine neue Maßstabebene anzusehen, denn die „offizielle Gesundheitsregion“ ist weder ein rein regionaler Akteur noch Landesakteur. Die *Spaces of Engagement* sowohl der Regionen als auch des Landes sind in der Arbeit des Landesclusters Gesundheitswirtschaft nicht mehr auf ihre eigentlichen *Spaces of Dependence* beschränkt. Der Landescluster ist gleichzeitig regional,

die Gesundheitsregion wiederum gleichzeitig Teil des Landesclusters, es werden regionale und Landesziele gleichermaßen über eine neue Ebene verfolgt. Sowohl Land als auch Region erfahren somit gleichzeitig ein *Jumping of Scales*, woraus ein komplett neuer Land-Regionen-Akteur hervorgeht.

Das im Theorieteil diskutierte Spannungsverhältnis zwischen territorialen Strukturen und relationalen Regionalisierungsprozessen lässt sich im Rahmen dieser Untersuchung hervorragend nachvollziehen: Mit dem Ausgangspunkt der klassischen *Multi-Level-Governance* werden zunächst feste Player im politisch-administrativen Mehrebenengefüge betrachtet, die im Ergebnis allerdings auch Tendenzen von relationalen *Scaling-* bzw. *Rescaling-* Prozessen aufweisen. Das feste Gefüge der hierarchischen Player – von der europäischen über die Bundesebene und das Land bis hin zu den Regionen und Kommunen – bleibt grundsätzlich unangetastet. Dennoch bilden sich in der Clusterinitiativlandschaft Strukturen heraus, die nur noch relational, das heißt in ihrer relativen Abhängigkeit von den anderen Maßstabebenen, zu verstehen sind. Territorialität und Relationalität des Raumes widersprechen sich also nicht *per se*.

Die Wahl des *Multiple-Streams-Frameworks* in dieser Arbeit ermöglichte es, die Herausbildung von Clusterinitiativen und somit auch die Regionalisierung prozesshaft und nichtlinear zu untersuchen und über die Identifizierung verschiedener Ströme Vernetzungen zwischen den Ebenen nicht nur akteursbezogen, sondern auch eigenschaftsbezogen zu untersuchen. Clusterinitiativen unterliegen einer *scale dependency* (Heeg 2001, S. 232), die jedoch weit über das Maß des „inszenierten Korporatismus“ bzw. des „experimentellen Regionalismus“ hinaus geht. Den Prozessen liegt zwar in bedeutender Weise ein *top-down* gesteuerter Anreizmechanismus über die Verteilung finanzieller Ressourcen zugrunde, jedoch ist die Vergabe von Fördermitteln nicht mehr nur als ein rein einseitiges Geben der höheren Maßstabebene und Nehmen der niedrigeren zu verstehen. Vielmehr handelt es sich um ein Gegenstromverhältnis, bei dem Ressourcen zum Nutzen beider Ebenen ausgetauscht werden. Es spielen die Interessen aller Ebenen des politisch-administrativen Systems eine Rolle und über ein *Rescaling* bilden sich neue skalare Ebenen heraus. Ohne die regionale Ebene funktioniert Landesclusterpolitik nicht. Wie sich in dieser Arbeit beobachten ließ, ergeben sich somit tatsächlich interdependente Subjekte, deren Identitäten und Möglichkeiten in Beziehung mit anderen konstituiert werden und nur in diesem Kontext verständlich sind (vgl. Bathelt und Glückler 2003, S. 123 f.).

## 9. E duobus unum!: Schlussfolgerungen für Clustertheorie und Clusterpolitik

### 9.1 Lehren für die clusterpolitische Praxis

Insgesamt kommt den finanziellen Ressourcen eine zentrale Bedeutung als kritische Ströme für die Etablierung der Initiativen zu, auch wenn der Austausch weiterer Ressourcen ebenso von Bedeutung ist. So ist der Wert der finanziellen Ressourcen, die das Land als Fördermittel zur Verfügung stellt, insgesamt weit höher zu bemessen als der tatsächliche Nennwert dieser Ziel-2-Mittel: Die Mittel sind zunächst bereits in einem recht hohem Maße vorhanden, so dass sich beinahe jede Kommune Chancen ausrechnet, hiervon auch profitieren zu können. Doch in diesem Stadium sind die Fördermittel lediglich potentielle Ressourcen und für die meisten kommunalen und regionalen Akteure werden sie das auch bleiben. Jedoch werden hier interne Ressourcen freigesetzt, um an diese Mittel zu gelangen. Auch wenn dies nicht direkt gelingen sollte, können aus diesen Bemühungen wiederum strukturelle Ressourcen erwachsen, die – wie im Falle des Kreises Mettmann – zahlreiche Kooperationen in zum Teil auch geförderten Clusterinitiativen ermöglichen, die zunächst nicht intendiert waren, sich aber im Laufe der Zeit herauskristallisieren. Die Wirksamkeit der Landesfördermittel geht somit weit über das Maß hinaus, welches die Landespolitik direkt steuern kann. In dieser Hinsicht ist die Förderpolitik aus Landessicht ein voller Erfolg, denn den tatsächlich verausgabten Mittel aus den Töpfen der Ziel-2-Förderung stehen weitere mobilisierte Mittel und neue strukturelle Ressourcen gegenüber, die hierdurch angestoßen wurden, auch wenn real in vielen Fällen kein Fördercent vom Land geflossen ist. Aus Sicht der Landespolitik ist die Art der Förderung über Wettbewerbe somit besonders effizient, da ihr Wirkungsgrad die eingesetzten Mittel bei weitem übersteigt (vgl. auch Eickelpasch & Fritsch 2005, S. 1280; Benner 2012, S. 111).

Mit der Erkenntnis, dass neben den finanziellen auch strukturelle Ressourcen zu den wichtigsten Faktoren zur Kopplung regionaler Clusterpolitik an die übergeordneten Ziele und Instrumente des Landes gehören, kann eine neue Art der regionalen Clusteranalyse vorgeschlagen werden, um effektiv neue Initiativen zu etablieren. Diese Vorgehensweise folgt aber ganz der politisch-administrativen Logik. Demnach wird nicht empirisch die relative Konzentration von Unternehmen und sonstigen Akteuren einer Branche oder eines Wertschöpfungszweiges gesucht, sondern man muss primär vorhandene strukturelle Ressourcen für den entsprechenden Themenbereich recherchieren. Darauf aufbauend können schließlich Lücken bzw. mögliche sinnvolle Handlungsfelder identifiziert werden, die von diesen Institutionen noch nicht besetzt wurden und entsprechend entwickelt werden können.

Die beispielsweise vom Land vorgegebenen Themenfelder definieren den Suchraum und man kann – schafft man es, die bestehenden Institutionen für eine Zusammenarbeit zu gewinnen – innerhalb des kurzen Möglichkeitsfensters, den die Fördermittelwettbewerbe im Rahmen der Strukturförder-

periode eröffnen, zentrale *Player* (also meist wichtige Organisationen und Unternehmen) bei der eigenen Wettbewerbsskizze bzw. Antragsphase berücksichtigen. Bestehende Initiativen sind ohnehin frühzeitig in die eigenen Planungen einzubeziehen und deren Zielsetzungen zu berücksichtigen, damit sie sich nicht zu Konter-Ressourcen bzw. *Policy Entrepreneurs* gegen das Vorhaben entwickeln.

Diese Vorgehensweise wäre zwar komplett von einer bürokratischen bzw. politischen Logik geprägt und Puristen aus dem Bereich der Clusterforschung würde dies mit Sicherheit großes Unbehagen verursachen: Sie sähen wohl den ursprünglichen Clustergedanken komplett verraten. Dennoch könnte gerade die Förderung solcher Initiativen sinnvoll sein, die begrenzte finanzielle Mittel gebündelt dort einsetzt, wo Erfahrungen und fachliche sowie Netzwerkkompetenzen bestehen und gerade diese fortentwickelt werden. Denn vorhandene Institutionen wären in vielen Fällen nicht über längere Zeit (d.h. länger als der klassische Förderzeitraum von maximal drei Jahren) von Bestand, wenn sie nicht von der Zielgruppe allgemein angenommen worden wären. Denn hier würde auch der Markt wieder zu seinem Recht kommen, der dafür sorgt, dass unsinnige Angebote nicht aufrecht erhalten werden. Somit wäre auch ein entsprechendes Kriterium genannt, nach dem diese Strukturen ausgewählt werden sollten.

Auf der anderen Seite wird über eine derartige Dominanz der bürokratischen Logik der Einfluss öffentlicher Gelder, der politischen Ziele des Fördermittelgebers sowie auch der Wirtschaftspolitik starr und unflexibel gemacht. Das beschriebene Phänomen der Fördermittelpolarisierung sowie die Tatsache, dass auch das Land sich massiv der regionalen Strukturen bedient, zeigt dies deutlich. Eventuell notwendige Anpassungen an wirtschaftsstrukturelle Entwicklungen werden dadurch erschwert. Das derzeitige System der Clusterpolitik im Land fördert somit auch die Gefahr regionaler Sklerosen bzw. politischer *Lock-Ins* (vgl. Grabher 1993), da die pfadformenden Eigenschaften der strukturellen Ressourcen insgesamt eine eventuelle anderweitige Ausrichtung des gesamten Systems der Cluster- bzw. allgemeinen Wirtschaftspolitik erschweren. Das generelle Verbot der Doppelförderung, das dem Förderrecht zugrunde liegt, kann in gewisser Weise diesen Tendenzen entgegenwirken und wirkt somit als willkommenes, aber begrenztes, Korrektiv. Es werden sich immer Nischen finden lassen, wie das Beispiel *surface.net* zeigt.

## 9.2 Bewertungsmaßstab und Möglichkeiten der Bewertung

Am Ende könnte also dennoch beim Leser wieder die Erkenntnis zurückbleiben, dass die Clusterpolitik der Theorie weit vorausseilt und die Wissenschaft desorientiert zurücklässt (Kiese 2008b, S. 140), denn tatsächlich spielen explizit clustertheoretische Erwägungen bei der Etablierung der meisten beobachteten Clusterinitiativen eine eher geringe Rolle. Die weiter bestehende Diskrepanz zwischen den Erkenntnissen der positiven Clusterpolitikforschung mit ihrem Fokus auf dem Politikprozess und den theoretischen Arbeiten zum Clusterkonzept bleibt offensichtlich. Grundsätzlich könnte dieser Schluss aber wohl unter allen Arbeiten positiver Clusterpolitikforschung stehen, denn „[f]olgt man dieser Argumentation [dominierender bürokratischer Rationalitäten bzw. Prozes-

se], wäre eine effektive Clusterpolitik unter Einbezug politischer und administrativer Akteure nicht möglich“ (Benner 2012, S. 100). Diese Position würde sich auch mit der Einschätzung von Harnes-Liedtke et al. (2004, S. 312) decken, die strukturpolitische Lernprozesse insbesondere aufgrund der komplexen Gemengelage aus Politik und Verwaltung konterkariert sehen; dem fortschrittlichen Ziel-2-Förderprogramm seit 2000 stünde kein adäquater institutioneller und prozessualer Gesamtansatz zur Seite.

Nach Burfitt et al. (2007) ist Clusterförderung bereits seitens der Clustertheorie nur schwer erfolgreich umsetzbar, weil sie aufgrund eines Mangels an klaren Zielen, offensichtlichen Maßnahmen und ausreichender Ausstattung für die Politik kaum zu handhaben sei. Dies werde sowohl verursacht als auch verstärkt durch die Unschärfe des zugrunde liegenden wissenschaftlichen Konzeptes und durch Defizite der organisatorischen und politischen Umsetzung. Nach dieser Logik wären alle in dieser Arbeit untersuchten bzw. von mir praktisch begleiteten Initiativen automatisch zum Scheitern verurteilt. Meine Vorgehensweise geht von der gegensätzlichen Argumentation aus: Auch ich wähle wie Burfitt et al. (ibid.) den *Multiple-Streams*-Ansatz, jedoch gerade um herauszufinden, wie und warum sich gerade in diesem komplexen System dennoch Clusterinitiativen ausbilden.

Die Argumentation von Burfitt et al. (ibid.) geht zunächst also von einem doppelten Vollzugsproblem aus: einerseits bezüglich der Umsetzung, also der Qualität der Clusterförderungsmaßnahmen, und andererseits hinsichtlich der grundsätzlichen Umsetzbarkeit der Theorie. Folgt man dieser Argumentation, so müsste diese Arbeit, die die Komplexität des Mehrebenensystems der Clusterförderung in den Mittelpunkt stellt, eigentlich zu dem Ergebnis kommen, dass die zusätzliche Komplexität eine erfolgreiche Politik noch unwahrscheinlicher macht. Dies kann den beobachteten Initiativen aber nicht pauschal unterstellt werden, eher im Gegenteil: Bei der Etablierung der Gesundheitsregionen, aber auch bei den von mir begleiteten Initiativen wird deutlich, dass die zahlreich beteiligten Ebenen und deren Organisationen in der Lage sind, sich aufeinander einzustellen und zusammenzuarbeiten, während sie dabei erfolgreich ihre eigenen Ziele verfolgen. Das Erschließen von Ressourcen jeglicher Art ist hierbei das zentrale Anreizmittel und somit Treiber der neuen Kopplungen. Es stellt sich somit nicht die Frage, ob die Clusterpolitik als Ganze erfolgreich oder gescheitert ist, sondern ob die *individuell* gesteckten – also die initiativenspezifischen – Ziele erreicht werden oder nicht. Damit wird der Bewertungsmaßstab relativiert. Das ist aber nicht gleichbedeutend mit einer fehlenden Legitimität oder gar einem Scheitern der Maßnahmen.

Eindeutig ist, dass die operative Clusterförderung mit der Förderung von zuvor empirisch ermittelten Clustern (also geographischen Ballungen der Clusterakteure) relativ wenig zu tun hat. Grundlage der Förderung ist nicht ein zuvor eindeutig identifizierter Cluster, sondern die Tätigkeit der Clusterförderung selbst. Die Tatsache, dass Clusterförderung aktiv betrieben wird – besser: betrieben werden kann –, ist für die Akteure eine wesentlich größere Legitimation als ein umfassendes statistisches Zahlenwerk zu vorhandenen Clustern in der Region. Daher ist das implizite Wissen der Wirtschaftsförderungsakteure über ihren Untersuchungsraum und die Fähigkeit, bedeutende Akteure des Wertschöpfungssystems und sonstiger beteiligter Institutionen zur Kooperation zu bewegen,

auch von größerer Bedeutung als die Frage nach Art, Umfang und Grenzen des empirischen Clusters. Im Fall der Abgrenzung des Oberflächentechnik-Clusters *surface.net* zeigte sich, dass dieses implizite Wissen ins Schwarze treffen kann: Ein aktiv strategisch abgegrenzter – man könnte sogar sagen konstruierter – Cluster konnte im Nachhinein besten Gewissens statistisch begründet werden. Es stand also zunächst die Abgrenzung und im Anschluss folgte die Darlegung der regionalen Bedeutung. Diese Reihenfolge ist – wie auch die Herangehensweisen in den Gesundheitsregionen zeigten – eher die Regel als die Ausnahme. Dennoch bleibt das Problem bestehen, dass der Rechtfertigungsdruck bei der politisch-administrativen Seite verbleibt. Das Vollzugsdefizit der Praxis hinsichtlich der Theorie wird relativiert, aber nicht aufgehoben.

Zusätzlich zur Qualität der Umsetzung der Clustertheorie stellt sich zudem die Frage, ob das wissenschaftliche Clusterkonzept überhaupt umgesetzt werden kann. Kritik an der Praxis der Clusterförderung ist – insbesondere wenn sie den beschriebenen Logiken folgt – schnell und leicht ausgesprochen. Nimmt man aber die Unschärfe des wissenschaftlichen Konzeptes ernst, so kann man die Praxis der Clusterförderung, die zweifelsohne pragmatische Vorgehensweisen und individuelle Zielverfolgungen auf den verschiedenen Ebenen beinhaltet, nicht pauschal verurteilen. Auch Kiese (2012, S. 315) stellt deutlich heraus, „dass es keinen Grund gibt, vom fehlenden oder vorhandenen Theoriebezug einer Clusterstrategie und deren praktischer Umsetzung auf deren Qualität oder – wie auch immer definierten – Erfolg schließen zu können.“ Was sind nämlich legitime Ziele und was sind illegitime Ziele? Was ist ein geeigneter Maßstab für die politisch-administrative Förderung eines empirischen Clusters, wenn noch nicht einmal die Wissenschaft in der Lage ist, eine eindeutige Definition eines Clusters zu liefern?

## 9.3 Einordnung der Arbeit und ihrer Ergebnisse in den wissenschaftlichen Clusterpolitik-Diskurs

Diese Arbeit stellt, wie auch Kiese (2012) umfangreiches Werk zur Clusterpolitik, ein Beitrag zur positiven Clusterpolitikforschung dar. Dieser stellt auch in seinem Schlusskapitel heraus, dass „Einzelfallstudien regionaler Clusterpolitik, auch aus der Methode der teilnehmenden Beobachtung oder aus einer relationalen Perspektive heraus, ein sehr viel detaillierteres Verständnis für [...] Prozesse und institutionelle Einflüsse“ schaffen können (ibid., S. 337). Diese Arbeit ist ein Beispiel dafür. Insgesamt sind die generellen, auf die Beobachtungen der Praxis bezogenen, Schlussfolgerungen beider Arbeiten grundsätzlich auch recht ähnlich, nehmen doch beide das politisch-administrative System in ihrer Relevanz ernst: So stellt Kiese (ibid.) heraus, dass die „wissenschaftliche Clusterforschung [...] die Ursachen für ihre Marginalisierung gegenüber der vorausseilenden Clusterpolitik und -praxis ernst nehmen und ihre gesellschaftliche Relevanz unter Beweis stellen [sollte]. Sie muss jedoch ihr Marketing gegenüber Politik, Praxis und Öffentlichkeit verbessern und ein Verständnis für die spezifischen Rationalitäten von Politik und Praxis entwickeln, die nun einmal anderen Anreizmechanismen folgen als die Wissenschaft.“ Diese Arbeit hat jedoch gezeigt, dass eine *Multiple*

*Streams*-Betrachtung der Clusterpolitik den politikwissenschaftlichen *Public-Choice*- und Phasenmodellen in konzeptioneller Hinsicht überlegen ist, eben gerade dadurch, dass sie rationales bzw. zielorientiertes Handeln nicht *a priori* unterstellt. Kiese (2008b, 2012) stellt in seinem Modell der Handlungsräume und Rationalitäten in der Clusterpolitik insbesondere die bürokratische Rationalität in der Clusterpolitik heraus, dadurch wird aber eben eine Rationalität, also eine genaue Zielgerichtetheit der Handlungen im Sinne der eigenen Nutzenmaximierung, konstatiert. Zum einen werden die Austauschprozesse zwischen den Akteuren und Maßstabsebenen dabei nicht deutlich genug thematisiert und zum anderen wird die Beobachtung bereits durch die Unterstellung rationaler Nutzenmaximierungen der einzelnen Beteiligten zu stark vorgeprägt und das empirische Geschehen nicht mehr ausreichend wertneutral beobachtet. So muss ohne weitere differenzierte Begründung und Betrachtung der dahinter liegenden Prozesse und Akteure die bürokratische Rationalität für jegliche suboptimale oder theorieferne Clusterpolitik, quasi apodiktisch, als Beweis für die Richtigkeit des *Public-Choice*-Ansatzes erhalten (vgl. z.B. Kiese 2012, S. 158, 175, 260).

Der hier gewählte und für die Clusterpolitik weiterentwickelte Ansatz erlaubt hingegen einen viel realistischeren, da auch ergebnisoffeneren und unideologischen Blick auf die der Politikpraxis zugrunde liegenden Prozesse. Zudem ist er in der Lage, Strukturen herauszuarbeiten, die bei der Herausbildung von Clusterinitiativen eine Rolle spielen, ohne dass diese zu stark im Analysewerkzeug bzw. in den Vorannahmen selbst verankert sind. Die spezifischen „Rationalitäten“ sind nur scheinbar welche, denn sie sind Ergebnis der Beobachtungen und nicht Vorannahme. Das gewählte *Framework* dient dazu, das Beobachtete zu strukturieren, ohne gewisse Elemente, also Ströme, zu priorisieren oder phasenhafte Prozesse zu unterstellen. In den Phasen- und *Public-Choice*-Modellen werden viel tiefgreifendere Voraussetzungen getroffen, als dies bei den *Garbage-Can*- und *Multiple-Choice*-Ansätzen der Fall ist. So können beispielsweise die von Kiese (2012, S. 326; vgl. auch Benner 2012, S. 131) konstatierten spezifischen kurzfristigen, auf Öffentlichkeitswirksamkeit ausgerichteten Aktionen des politischen Handlungsraums in dieser Untersuchung nicht als solche bestätigt werden. Vielmehr beleuchtet der hier gewählte Ansatz über die strukturellen Ressourcen und die Pfadabhängigkeiten die Kontinuität der Clusterpolitik, auch wenn sie sich in ihrer Außendarstellung mit den politischen Mehrheiten verändern kann. Zudem scheint Clusterpolitik auch zu sehr ein Spezialistenthema zu sein, dessen Relevanz für die Wählermobilisierung doch eher beschränkt ist. Auch Machtkämpfe auf der praktischen Ebene (ibid.) lassen sich nicht direkt bestätigen. Das hier gewählte *Framework* lässt Entwicklungen, die als Machtkämpfe aufgefasst werden könnten, sehr viel neutraler als Verfolgung akteursspezifischer Ziele (in institutioneller und nicht zwingend auch in persönlicher Hinsicht) und die Ausbildung von Konter-Ressourcen darstellen und verstehen. In diesem Kontext zeigt sich – wie bereits oben angedeutet – auch die Problematik des Begriffs der Rationalität. Das *Multiple-Streams-Framework* stellt nämlich auch deutlich die Abhängigkeiten, Zwänge und sonstigen Beziehungen der weiteren Akteure und Ströme heraus. Das Ergebnis kann somit nicht so einfach als eine bürokratische Rationalität gedeutet werden, denn auch dem Eigennutz der Akteure sind bei der individuellen Zielverfolgung enge Grenzen gesetzt. Diese Erkenntnis

ist somit viel differenzierter als die einfache Aussage, dass es sich um Verfolgung des Eigennutzes innerhalb der bürokratischen Rationalität handele. Gerade die Annahme der *Garbage-Can*-Ansätze, dass Probleme und deren Lösungen grundsätzlich als unabhängig voneinander angesehen werden sollen, macht ihre Stärke aus. Dass, und so kann auch diese Arbeit Mucciaronis (1992) Ansatz bestätigen, tatsächlich sehr starke Interdependenzen zwischen den Strömen existieren und diese veränderlich sind, ist kein Widerspruch, sondern eine Erkenntnis, die die Regel bestätigt. Gerade weil Lösungen keine rationalen Antworten auf vorhandene Probleme darstellen, kann es überhaupt dazu kommen, dass Ströme in unterschiedlichen Kontexten unterschiedliche Gestalt annehmen und dass sie mit anderen Strömen in Interaktion treten. Ein *Public-Choice*-Ansatz, der eben eine Nutzenmaximierung der verschiedenen „Handlungsräume“ in der Clusterpolitik *a priori* annimmt, verliert den Blick genau auf die Kontextualität der Elemente des Gesamtsystems. Die relevanten Variablen liegen nicht nur in den Akteuren, sondern auch in räumlichen oder regionalwirtschaftlichen Strukturen, also der regionalen Positionalität. Das zeigen sowohl die sechs untersuchten Gesundheitsregionen als auch das Beispiel des Kreises Mettmann. Es gibt – auch das zeigt diese Untersuchung – tatsächlich so etwas ähnliches wie eine bürokratische und politische Rationalität, doch zeigt sie sich erst im Ergebnis durch die aktive Verknüpfung von Strömen auf verschiedenen Maßstabsebenen und ist nicht systemextern zu verstehen. Die Ziele der jeweiligen Akteure mögen grundverschieden sein, die Mechanismen, aufgrund derer man sich aufeinander bezieht, nämlich die Kopplung freier Ströme zum rechten Zeitpunkt, sind aber dieselben. Nur kontextspezifisch lässt sich das Ergebnis (eine neue Politik, eine neue Initiative etc.) verstehen, jedoch kaum voraussagen.

Benner (2012) entwickelt über die Sichtung und Systematisierung samt der Herausarbeitung von Wirkmechanismen aus den zahlreichen theoretischen Werken zur Clustertheorie und -politik eine umfassende *policy*-orientierte Clusterpolitiktheorie, die im Ergebnis den politisch bzw. praktisch handelnden Akteuren als eine Anleitung für eine sinnvolle Clusterförderung an die Hand gegeben werden könnte. Diese würde den spezifischen regionalwirtschaftlichen Gegebenheiten hinsichtlich der Art des Clusters gerecht werden. Insbesondere im Lichte der Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit bleiben hinsichtlich der praktischen Nutzbarkeit allerdings erhebliche Zweifel: Die Mechanismen, die bei der Etablierung von Initiativen tatsächlich eine Rolle spielen, sind eben ganz anderer Natur, als dass sie sich aus der Clustertheorie ableiten lassen könnten. Denn bei Benner bleiben die spezifischen Rationalitäten des politisch-administrativen Systems komplett außen vor. Es bleibt wieder – wie schon bei Kiese (2008b, 2012), nur aus umgekehrtem Blickwinkel – die Situation bestehen, dass beide Seiten – Theorie und Politik – scheinbar nicht zusammenpassen. Das grundsätzliche Problem des Vollzugsdefizits seitens der Politik ist unverändert vorhanden.

Wie Kiese (2008b, 2012) Modell für den Politikprozess und Benners (2012) Modell zum Politikinhalt bleibt somit auch der Ansatz in dieser Arbeit noch singulär, nämlich ebenfalls hinsichtlich des Politikprozesses. Es stellt sich somit die Frage, ob eine Verknüpfung des *Policy*-Modells mit dem hier entwickelten *Politics*-Ansatz möglich und sinnvoll ist.

## 9.4 Folgen für den wissenschaftlichen Diskurs: Weiterentwicklung oder Ende einer spezifischen Clusterpolitikforschung?

Die zuvor in Kapitel 8.2 zusammengefassten regionalwissenschaftlichen Erkenntnisse aus dieser Untersuchung lassen darauf schließen, dass es sich bei der Clusterpolitik nicht um einen besonders herauszuhebenden Sonderfall handelt, sondern, dass hier ähnliche Mechanismen wirkmächtig werden, wie bei allen weiteren Politikfeldern mit Bezug zur Regionalisierung auch. Dies betrifft insbesondere die Relationalität, also die netzwerkartige Abhängigkeit der verschiedenen Maßstabebenen, die wiederum dazu führt, dass sich neue skalare Ebenen und Akteure ausbilden. Es ist sehr wahrscheinlich dass Regionalisierungsprozesse, die über landespolitische Maßnahmen angestoßen und mit Fördermittelzugang verknüpft werden, dabei aber über keinen Clusterbezug verfügen, ähnliche Prozesse der *Multiple Streams* erkennen lassen. Mehr noch, viele direkt von der *Garbage-Can-* und *Multiple-Streams*-Theorie (also Ansätzen ohne speziellen räumlich-regionalen Bezug) postulierten Mechanismen ließen sich im Feld der Clusterpolitik erkennen.

Dies hat jedoch im Kontext der Theorieentwicklung zur Clusterpolitik gewisse Konsequenzen. Denn es erscheint somit relativ fragwürdig, ob eine eigene Theorie der Clusterpolitik im Sinne der *Politics* ihre Daseinsberechtigung hat, da in dieser Untersuchung keine deutlichen Hinweise auf einen politischen Sonderfall erkennbar sind. Mit den Ergebnissen dieser Arbeit – wie im Übrigen auch über die Ergebnisse Kieses (2008b, 2012) – kann man den Schluss ziehen, dass das politisch-administrative System nach eigenen Logiken und Mechanismen funktioniert, ob es den Clustertheoretikern nun gefällt oder nicht. So wäre eine theoriekonforme Clusterpolitik von politisch-administrativen Akteuren tatsächlich nicht oder zumindest nur sehr schwer umsetzbar, wenn man den Argumentationen der positiven Clusterpolitikforschung folgte. Benner (2012, S. 100) möchte dem aber gerade nicht zustimmen und versteht diese Erkenntnisse lediglich als Warnung für die Praktiker. Dies verwundert nicht, bliebe doch sein Modell hierdurch gänzlich ohne praktische Relevanz.

Mangels eines Sonderfalls der *Cluster-Politics* ergibt sich schließlich ein umgekehrter Rechtfertigungsdruck: Eher ist die Wissenschaft in der Bringschuld, eine Sondertheorie zur politischen Umsetzung von Clustertheorien zu entwickeln, die mit den allgemeinen politik- und regionalwissenschaftlichen Erkenntnissen in Einklang steht und nicht das politisch-administrative System in der Pflicht, den Vorgaben der speziellen Clustertheorie oder Benners (2012) Modell zu folgen. Sofern wirtschaftsgeographische bzw. -wissenschaftliche Ansätze einen Bezug zur politischen Umsetzung oder Beeinflussbarkeit konstatieren, muss die Wissenschaft diese Umsetzbarkeit hinsichtlich der Logiken des politisch-administrativen Systems ausloten und nicht umgekehrt. Anstelle einer Theorie zur Clusterpolitik stünde eine politisch informierte Clustertheorie.

Benners (2012) Vorschlag, eine Synthese positiver und normativer Clusterpolitikforschungsansätze zu entwickeln, geht in diese Richtung:

„Positive Clusterpolitikforschung ist ein Baustein, um zu erklären, warum die Handlungsempfehlungen, die sich aus der normativen Theorie entwickeln lassen, in der politischen Praxis nicht bzw. nicht in wissenschaftlich begründeter Art und Umfang umgesetzt werden. Der nächste Schritt wäre, beide Forschungsfelder in einer Synthese zusammenzuführen, um [...] Ansätze zu entwickeln, die beispielsweise durch entsprechende Anreize eine solche Umsetzung normativer Theorie in der politischen Praxis ermöglichen. Es geht in dieser Synthese also darum, den Beschränkungen praktischer Clusterpolitik, wie sie die positive Clusterpolitikforschung identifiziert, zu begegnen und damit eine praktische Umsetzung der Schlussfolgerungen der normativen Theorie zu ermöglichen. Eine vollständige Theorie der Clusterpolitik muss alle diese Forschungsfelder umfassen.“ (Benner 2012, S. 5)

Auch Kiese (2012, S. 338) konstatiert, dass das Wissen über die Funktionslogiken des politisch-administrativen Systems in die vorhandenen Teilansätze der Clustertheorie integriert werden sollte, „[d]enn ohne Antizipation politischer und bürokratischer Rationalitäten landen wissenschaftliche Gutachten mitsamt ihren wohlgemeinten Empfehlungen erfahrungsgemäß wirkungslos in den Schubladen der Auftraggeber“ (ibid.). Eine solche Synthese lässt sich jedoch nicht so einfach über eine Ergänzung des normativen Modells zur Theorieentwicklung von *Cluster-Policies* mit Elementen des positiven Modells des politisch-administrativen Systems vollziehen. Vielmehr müsste die komplette clustertheoretische Seite des Modells inklusive aller Mechanismen hinsichtlich ihrer politisch-administrativen Umsetzbarkeit angepasst werden. Es müsste bei allen Mechanismen der politischen Beeinflussbarkeit von Clustern überlegt werden, wie diese durch politische Akteure auf unterschiedlichen Maßstabebenen angestoßen werden können, sodass die konkreten Instrumente auch zu konkreten Ergebnissen führen. Die grundsätzliche Unabhängigkeit der Ströme (z.B. die von fehlenden zeitlichen und kausalen Verknüpfungen von Problemen und deren Lösungen), die die *Garbage-Can-* und *Multiple-Streams-*Ansätze postulieren, lassen dieses Unterfangen jedoch unmöglich erscheinen. Hinzu kommt die in dieser Arbeit beschriebene Veränderlichkeit der Ströme je nach Kontext, die sich auch schwerlich voraussagen lässt. Wenn man schließlich noch die gegenseitigen Abhängigkeiten der Akteure auf horizontaler wie auch vertikaler Ebene des Mehrebenensystems in Betracht zieht, scheidet eine kohärente Theorie wohl gänzlich aus. Selbst wenn dies gelänge, bliebe aber die konzeptionelle Trennung zwischen Wissenschaft und politisch-administrativem System bestehen. Die grundsätzliche „Schuldfrage“ im Falle einer fehlenden Kongruenz aus Theorie und Praxis würde nur umgekehrt – die Clustertheorie ist, so wie sie ist, nicht in Gänze kohärent umsetzbar.

## 9.5 Auflösung der Dichotomie von Clustertheorie und Clusterpolitik

Denkt man die Problematik des scheinbaren Vollzugsdefizits der Politik – oder eben der Wissenschaft – konsequent weiter, so stellt sich die Frage, ob die Trennung zwischen Clusterpolitik und Clustertheorie überhaupt sinnvoll aufrechtzuerhalten ist, wenn man nicht das „Schwarze-Peter-Spiel“ bei der fehlenden Kongruenz weiterbetreiben möchte. Die Wahl des *Multiple-Streams-*Ansatzes, der seinerseits auf dem ohnehin schon radikalen *Garbage-Can-Approach* beruht, ließ zwar

einen realistischen Blick auf die Treiber der Clusterpolitik zu, er vermochte aber nicht, diesen mit der Clustertheorie zu versöhnen. Dies hat damit zu tun, dass es sich jeweils um politikwissenschaftliche Ansätze handelt, die auch lediglich das politisch-administrative Geschehen im Blick haben. Es bedarf somit eines noch radikaleren Ansatzes, der es einerseits ermöglicht, relationale Prozesse mit einem konsequenten Netzwerkbezug zu betrachten und der andererseits in der Lage ist, die konzeptionelle Trennung zwischen Clustertheorie und Clusterpolitik aufzuheben. Dazu sind *Garbage-Can*-Ansätze jedoch nicht in der Lage. Zwar nimmt bereits die Anwendung des *Garbage-Can*-Ansatzes in der Regionalisierungsliteratur einen deutlichen Netzwerkbezug ein (vgl. Perkmann 1999), doch bleibt die Betrachtung der wissenschaftlichen Sphäre außen vor. Bei Burfit et al. (2007) werden sogar über den *Multiple-Streams*-Ansatz Praxis und Theorie von Clustern in Beziehung gesetzt, sie bleiben aber weiterhin konzeptionell voneinander getrennt. Das politisch-administrative System ist eben keine unabhängige Variable, wie Kiese (2012, S. 91) es darstellt. Aufgrund der methodologischen Problematik der Erfassung empirischer Cluster in Wissenschaft und Praxis nimmt der Autor der vorliegenden Arbeit, gemeinsam mit Jürgen Pohl (Büter & Pohl 2011), in einem zuvor veröffentlichten Aufsatz die Beziehungen zwischen der Theoriedebatte im System Wissenschaft und dem praktischen Diskurs in der Wirtschaftsförderung und Politik ins Visier und versucht auf diesem Weg, die konzeptionelle Trennung von Clustertheorie und Clusterpolitik über die Einnahme eines strikt konstruktivistischen Clusterverständnisses aufzulösen.

Mit Hilfe pragmatischer sprachphilosophischer Überlegungen wird im Verbund mit der Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT) gezeigt, dass einige *scheinbare* Widersprüche bei Clustertheorie und Clusterpolitik durchaus auflösbar sind, ja sogar logisch notwendig und systemimmanent sind.

„[...] Die Anwendung der Akteur-Netzwerk-Theorie auf das Phänomen Cluster und Clusterpolitik [ist] in der Lage [...], den verschiedenen Dimensionen dieser Thematik ganzheitlich auf den Grund zu gehen: Der Ursprung der Theorie in der Wissenschaftssoziologie erlaubt es, die Genese und Verbreitung des eklektischen Clusterkonzeptes über die Zusammenfassung verschiedener raumwirtschaftlicher Einzeltheorien sowie die Etablierung in der wirtschaftsförderlichen Praxis zu verfolgen. Die ANT zeigt dabei auf, wie die Dichotomie zwischen Subjekt und Objekt aufgehoben wird. Der Untersuchungsgegenstand wird diesem Wort nicht mehr gerecht: Er wird Teil des Akteur-Netzwerks, zu dem auch der Forscher gehört. Beide lassen sich nicht unabhängig voneinander betrachten. So wie Wissenschaftler über ihre Tätigkeit ihren „Untersuchungsgegenstand“ erst hervorbringen, so gilt dies in gleichem Maße für die Akteure, die sich in der Wirtschaftsförderungspraxis der Clusterthematik widmen. Sie stehen damit auf einer Stufe mit den Wissenschaftlern, die Praktiker entdecken und erschaffen gleichermaßen wie die Wissenschaftler die Cluster. Auch sie sind in das große Akteur-Netzwerk Cluster eingebunden, sie tragen zur ontologischen Politik genau so viel oder wenig bei wie die Vertreter der Wissenschaft, die bei der Suche nach Wahrheit politisch handeln. Das Netzwerk handelt und Cluster entstehen. Somit ist auch die Dichotomie Cluster – Clusterpolitik aufgehoben: Es gibt keine empirischen Cluster auf der einen Seite und die Clusterpolitik auf der anderen Seite, die mehr oder weniger deckungsgleich zueinander sind. Die Wirtschaftsförderung sollte sich dieser Umstände in jedem Falle bewusst sein, denn sie kann sich nicht auf ein „objektives Wissen“ über empirische Cluster berufen, das sie quasi zum Handeln drängt. Sie selbst ist ein entscheidender Teil beim Schöpfungsakt der Cluster. Daher ist die politische Frage, welche Cluster insbesondere gefördert werden sollen, genau dies: eine politische Frage, über die offen diskutiert und debattiert werden

muss. Denn die Ressourcen werden es auch in Zukunft nicht zulassen, allen möglichen Clusterungen eine intensive Förderung zukommen zu lassen.

Nichtsdestotrotz kann Clusterförderung mehr oder weniger erfolgreich sowie mehr oder weniger sinnvoll sein. Der Schlüssel zum Erfolg liegt jedoch nicht primär in der Identifikation empirischer Cluster in der Welt „da draußen“, sondern in einer Formulierung eines Handlungsprogramms, das dazu in der Lage ist, Übersetzung bzw. Translation so zu leisten, dass ein Akteur-Netzwerk Cluster mit Sinn erfüllt wird. Clusterförderung sollte aber nicht nur aus Sicht des Akteur-Netzwerkes Sinn machen. Denn wenn öffentliche Gelder für die Clusterbildung aufgewendet werden, reicht es nicht aus, dass die Cluster sich selbst genug sind. Es muss ein gemeinnütziger Effekt zu erwarten sein, der die öffentliche Clusterförderung rechtfertigt. Insofern unterscheidet sich dieser Ansatz in seiner Konsequenz nicht wesentlich vom klassischen Clusteransatz, bei dem am Ende des *cluster-policy-cycle* die Überprüfung der Wirksamkeit hinsichtlich des Eintretens positiver Wirkungen steht. Es stellt sich aber darüber hinaus die Frage nach den sozial induzierten Effekten der clusterinternen Zusammenarbeit, denn Lern- und Wissenscluster als Ergebnis des aktiven „Clusters“ beförderten nach Pieper (2007a, 4) die innovativen Lernprozesse und Synergieeffekte über ihre komplexen interaktiven Kupplungen und intermediären Koppelungen von wissensintensiven Kompetenzen und wertbasierten Ressourcen. Ob diese tatsächlich eintreten können bzw. eintreten, sollte daher noch mehr im Fokus der Clusterforschung stehen. Da nach dem konstruktivistischen Clusterverständnis aber jeder Cluster aus einem einzigartigen Akteur-Netzwerk besteht, dem man auf den Grund gehen muss, wird eine diesem Ansatz folgende Clusterforschung stärker ideographisch ausgerichtet sein müssen. Doch ist auch in diesem Fall die Wissenschaft mittendrin, statt nur dabei.“ (Büter & Pohl 2011, S. 78 f.)

Die Einnahme eines performativen Clusterverständnisses, also eines Verständnisses, das Cluster als aktives Ergebnis aller Aktanten des Akteur-Netzwerkes sieht, soll im Ergebnis jedoch nicht dazu dienen, jegliches „theorieferne“ Handeln politischer und administrativer Akteure bzw. Akteur-Netzwerke zu entschuldigen, sondern sie soll der Tatsache Rechnung tragen, dass die Bewertung von Clusterpolitikmaßnahmen stets im Kontext des Netzwerkes vorgenommen werden muss. Die Arbeit des Landesclusters Gesundheitswirtschaft scheint ein Beispiel für eine in großen Teilen gute (d.h. „sinnvolle“, also mit Sinn erfüllte) Clusterförderung zu sein: Zum Beispiel treffen sich Akteure aus Wertschöpfungszusammenhängen, die nach klassischer Branchenbetrachtung zunächst wenig miteinander gemein haben, im neuen Kontext des Clusters Gesundheitswirtschaft und bearbeiten gemeinsame Projekte. Der (volkswirtschaftlich) messbare Output sei zunächst einmal dahingestellt, dies müssten eigene Untersuchungen leisten. Aber nach klassischer Bewertung wäre die Gesundheitswirtschaft mit Sicherheit komplett durchgefallen: Denn was hat die Landschaft der Gesundheitsregionen mit zuvor anhand wissenschaftlicher Maßzahlen identifizierten regionalwirtschaftlichen Kompetenzschwerpunkten zu tun? Die Untersuchungen wurden im Vorfeld in den wenigsten Fällen vorgenommen.

Natürlich besteht die Gefahr, dass das performative Clusterverständnis den Clusterbegriff noch weiter überdehnt. Das muss aber nicht der Fall sein, es werden nur andere Voraussetzungen postuliert, wann von einem Cluster gesprochen werden kann. Die Netzwerkidentität – und somit die sozialen Kriterien der Sinnerfülltheit und Clusteridentität – spielt die entscheidende Rolle und gerade nicht

sich über abstrakte statistische Zahlenwerke ergebende „empirische“ Einheiten. Die Mehrebenen-Betrachtung der verschiedenen Politikströme, ihre Pfadabhängigkeit und pfadformende Wirkung helfen dabei, die Ursprünge vorhandener Clusterinitiativen – und somit auch potentieller Cluster – zu verstehen. Politik und Verwaltung, obwohl im Zentrum dieser Arbeit, sind Teil des Schöpfungsaktes vieler (oder zumindest einiger) Cluster – zumindest der Versuch ließ sich sowohl im Fall der Gesundheitswirtschaft, aber vor allem auch während der teilnehmenden Beobachtung, verfolgen. Das Beispiel der Etablierung der Gesundheitswirtschaftsthematik hat zumindest gezeigt, dass Wirtschaftsförderungspraxis und Konzeptentwicklung in diesem Fall untrennbar miteinander verbunden sind. Dennoch darf nicht der Fehlschluss vorgenommen werden, dass die Existenz von Clustern politisch-administratives Handeln zwingend voraussetze. Ohne die Praxis gäbe es die Gesundheitswirtschaft nicht. Und damit schließt sich eventuell auch wieder der Kreis bzw. eröffnet sich ein neuer *Cluster-Policy-Cycle*: Grundlage einer sinnvollen performativen Clusterpolitik könnte schließlich die Identifikation vorhandener (mit Sinn erfüllter) Clusterpotentiale sein.

Es lassen sich aber auch Zusammenhänge zwischen dem *Multiple-Streams-Framework* und der zuletzt vorgestellten ganzheitlichen Betrachtung des Clusterkonzeptes in Wissenschaft und Praxis herstellen: Im nun etablierten Zustand des Clusterkonzeptes in Nordrhein-Westfalen sind es meist die Ressourcen, die zum kritischen Strom geworden sind – und zwar in doppelter Hinsicht: Einerseits waren sie der fehlende Strom, der die Etablierung einer Clusterinitiative ermöglichte. Auf der anderen Seite werden vom Land externalisierte Ressourcen als Instrument (Prozess-Strom dritter Ordnung) zum Ziel der regionalen Politik, also aus Sicht der Region als *Policy-Stream* im engeren Sinne internalisiert. Das Mehrebenensystem Clusterpolitik wird dadurch in erheblichem Maße stabilisiert, denn es werden nicht nur Finanzen verteilt, sondern an konkrete Projekte geknüpft, die sich im Fall der klassischen regionalen Clusterpolitik in festen Strukturen und somit in Ressourcen niederschlagen, die weitere Fördermittelzuwendungen in Zukunft erleichtern können.

Somit lässt sich der enorme Siegeszug des Clusterkonzeptes in Nordrhein-Westfalen verstehen: Instrumente einer Ebene werden externalisiert und zum internen Ziel sowie zu externer Ressource auf einer anderen Ebene. Dieser Mechanismus spielt wohl auch für andere Politikfelder, in denen Fördermittel verteilt und eingeworben werden, eine wichtige Rolle.<sup>209</sup> Aber insbesondere im Bereich der Clusterpolitik wird das Clustern schließlich selbst zum Ziel und zum Instrument – es wird performativ. Im Falle der Gesundheitswirtschaft ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Thematik ohne die praktische Umsetzung – insbesondere in der Region Ostwestfalen-Lippe, wo sie ihren Ursprung nahm – nicht denkbar. Das parallele Betreiben von Clusterpolitik auf allen Ebenen mit der Beteiligung, das heißt der Verteilung und Aufnahme verschiedener Ströme, stabilisiert das System Cluster/Clusterpolitik. Cluster werden bzw. sind soziale und damit faktische Realität. Dies ging sogar soweit, dass über das Neuverständnis des Gesundheitswesens als Wirtschafts- statt Kostenfaktors der *Politics-Stream* aktiv umgedeutet und schließlich externalisiert wurde. Hier verbinden sich

---

209 Vgl. z.B. die Übersicht der geförderten Ziel-2-Projekte im Bergischen Städtedreieck (<http://www.wuppertal.de/rathaus/onlinedienste/ris/www/pdf/00123895.pdf>).

die evolutionäre Komponente des *Multiple-Streams*-Ansatzes, die bei Kingdon (1984) lediglich auf den *Policy-Stream* beschränkt ist, mit dem Gedanken der Performativität der Akteur-Netzwerk-Theorie. Subjekt und Objekt der Clusterpolitik lassen sich nicht mehr trennen. Lösungen suchen sich nicht mehr ihre Probleme, sondern beide werden eins im Netzwerk.

Auch hinsichtlich der Interpretation der Erkenntnisse im Lichte der Regionalisierungs- und *Scale*-Debatte ist ein performativer Ansatz insbesondere bezüglich seiner Herkunft in der Akteur-Netzwerk-Theorie sehr fruchtbar, denn auch hier lassen sich verschiedene Querverbindungen zwischen dem gewählten *Framework* und einer ganzheitlichen Akteur-Netzwerk-Betrachtung ziehen: Durch die Herausbildung neuer *Scales*, wie die offiziellen Gesundheitsregionen des Landesclusters und auch die Initiative *surface.net*, handeln die jeweilige regionale Ebene und das Land gleichzeitig, indem sie Ströme austauschen. Die Herausbildung einer solchen neuen Ebene lässt sich als Akteur-Netzwerk deuten, da das Ergebnis weder aus der regionalen noch aus der Landesebene allein heraus erklärbar ist. Nur in der gemeinsamen Betrachtung lässt sich das Wesen dieser Aktanten verstehen. Der Austausch der Ströme stellt letztlich das dar, was Belliger und Krieger (2006, S. 39) im Kontext der Akteur-Netzwerk-Theorie folgendermaßen beschreiben: Durch eine kontinuierliche Zirkulation der Vermittlungsinstanzen, der jeweiligen „Sprache“ des Netzwerks (z.B. Produkte, Texte, Geld, Leistungen etc.), wird schließlich das Netzwerk in seiner Struktur gefestigt.

Die Akteur-Netzwerk-Theorie ermöglicht somit eine ganzheitliche Betrachtung nicht nur von Clustertheorie und Clusterpolitik, sondern auch im Hinblick auf die mit ihnen einhergehenden relationalen Regionalisierungsprozesse. Alle Beteiligten sind nur als Aktanten im großen Akteur-Netzwerk Cluster und Regionalentwicklung zu verstehen. Während der Institutionalismus, der sowohl der relationalen Wirtschaftsgeographie bzw. dem *New Regionalism*, als auch dem *Garbage-Can*- und dem daraus entwickelten *Multiple-Streams*-Ansatz zugrunde liegt, noch von klassischen Akteuren, die zwar nur in Beziehung mit anderen verstanden werden können, ausgeht, so wird ein einfaches Akteursverständnis in der Akteur-Netzwerk-Theorie nicht mehr gehalten und durch ein radikales Netzwerkverständnis ersetzt. Dennoch lassen sich über eine Mehrebenen-Betrachtung beim Austausch von Strömen diese Ansätze miteinander verbinden. Vielmehr noch, das hier entwickelte *Multiple-StreamsFramework* ermöglicht eine Form der Netzwerkkartierung, die auch für Untersuchungen, welche von Beginn an die Akteur-Netzwerk-Theorie im Blick haben, nutzbar gemacht werden kann. Für *Policy Entrepreneurs* ist daher weiterhin Platz: Sie sind nun jedoch keine Einzelakteure mehr, sondern Akteur-Netzwerke, die wiederum bei der Neukombination bzw. neuen Rahmung eine zentrale Position einnehmen.

## 9.6 Ausblick und weiterer Forschungsbedarf

Diese Arbeit leistet einen ersten wesentlichen Schritt, die oben skizzierten Zusammenhänge und ihre Wirkmächtigkeit darzustellen, die sich im Prozess der Etablierung von Clusterinitiativen abzeichnen. Allein durch die Betrachtung der Etablierung der Landesclusterpolitik im Allgemeinen,

eines Landesclusters in seiner regionalisierenden Ausprägung und durch die teilnehmende Beobachtung im Tätigkeitsbereich der Clusterförderung wurde ein tiefer, aber bei weitem nicht abschließender Blick in dieses komplexe System ermöglicht. Weitere Forschung im diesem Gebiet ist mit Sicherheit angebracht, um ein noch differenzierteres Bild der Zusammenhänge zu erlangen. Die Arbeit hat aber auch gezeigt, dass hierbei die Betrachtung der Logik nur einer Maßstabsebene nicht in der Lage ist, das Phänomen „Clusterförderung“ adäquat darzustellen. Wenn also einzelne Initiativen erforscht werden, sollte dies stets mit Blick auf Abhängigkeiten von anderen Maßstabsebenen geschehen. Die zentrale Bedeutung der strukturellen Ressourcen, die sich häufig erst im Laufe der Zeit herausbilden sowie sowohl pfadformend wirken als auch Pfadabhängigkeiten unterliegen und diese erzeugen, zeigt, dass ein statischer Blick auf Cluster und Clusterinitiativen ebenfalls den Realitäten nicht gerecht wird. Der relationale und prozessuale Blickwinkel sollte stets ermöglicht und einer isolierten Betrachtung einzelner Maßstabsebenen bzw. Akteure zu einem festen Zeitpunkt vorgezogen werden. Darüber hinaus wären Untersuchungen wertvoll, die eine ganzheitliche Betrachtung der Etablierung von Clusterinitiativen von Beginn an konsequent im Lichte der Akteur-Netzwerk-Theorie vornehmen, um zu untersuchen, ob sich hierdurch noch weitere Erkenntnisse hinsichtlich gegenseitiger Abhängigkeiten – insbesondere von Wissenschaft und Praxis – aufzeigen lassen, als es mit dem hier entwickelten *Framework* geleistet wurde.

## Literatur

- Ache, P. (2002):** North-Rhine Westphalia. In: Raines, P. (Hrsg.): *Cluster Development and Policy*, S. 71-89.
- Agnew, J. A. (1994):** The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. In: *Review of International Political Economy*, Bd. 1 Nr. 1, S. 53-80.
- Alecke, B. & Untiedt, G. (2006):** Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Clustern – einige kritische Überlegungen am Beispiel der Investitionsförderung. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 9.2006, S. 515-523.
- Amin, A. (1999):** An Institutional Perspective on Regional Economic Development. In: *International Journal of Urban & Regional Research*, Bd. 23 Nr. 2, S. 365-378.
- Amin, A. (2004):** Regions Unbound: Towards a new Politics of Place. In: *Geografiska Annaler B*, Bd. 36 Nr. 1, S. 33-44.
- Amin, A. & Thrift, N. (1992):** Neo-Marshallian nodes in Global Networks. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Bd. 16 Nr. 4, S. 571-587.
- Asheim, B. T., Cooke, P. & R. Martin (2006):** The rise of the cluster concept in regional analysis and policy. A critical assessment. In: Asheim, B. T., Cooke, P. & R. Martin (Hrsg.): *Clusters and Regional Development. Critical reflections and explorations*. Oxford, S. 1-29.
- Bachmann, G. (2009):** Teilnehmende Beobachtung. In: Kühl, S., Strodtholz, P & A. Taffertshofer (Hrsg.): *Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und qualitative Methoden*. Wiesbaden, S. 248-271.
- Bathelt, H. & Dewald, U. (2008):** Ansatzpunkte einer relationalen Regionalpolitik und Clusterförderung. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Bd. 52 Nr. 2-3, S. 73-89.
- Bathelt, H. & Glückler, J. (2003):** Toward a relational economic geography. In: *Journal of Economic Geography*, Bd. 3 Nr. 2, S. 117-144.
- Bathelt, H. & Glückler, J. (2012):** Wirtschaftsgeographie: Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive. 3. Auflage. Stuttgart.
- Bathelt, H., Malmberg, A. & P. Maskell (2004):** Clusters and knowledge. Local Buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. In: *Progress in Human Geography*, Bd. 28 Nr. 1, S. 31-56.
- Behr, H. (2007):** Political territoriality and de-territorialization. In: *Area*, Bd. 39 Nr. 1, S. 112-115.
- Belliger, A. & Krieger, D. J. (2006):** Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie. In: Belliger, A. & Krieger, D. J. (Hrsg.): *ANThology - Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*. Bielefeld, S. 13-50.
- Belussi, F. (2006):** In search of a useful theory of spatial clustering. Agglomeration versus active clustering. In: Asheim, B. T., Cooke, P. & R. Martin (Hrsg.): *Clusters and Regional Development. Critical reflections and explorations*. Oxford, S. 69-89.
- Benda, M. & Keppeler, S. (2005):** Verwaltungen und die Politik der Planung. In: Kessler, F. et al. (Hrsg.): *Handbuch Sozialraum*. 1. Auflage. Wiesbaden, S. 441-458.
- Benner, M. (2012):** *Clusterpolitik – Wege zur Verknüpfung von Theorie und politischer Umsetzung*. (= Wirtschaftsgeographie, Bd. 52), Berlin.
- Bennett, R. (1997):** Administrative Systems and Economic Space. In: *Regional Studies*, Bd. 31 Nr. 3, S. 323-336.

- Benneworth, P. & Charles, D. (2001):** Bridging cluster theories and practice: Learning from the cluster policy cycle. In: OECD (Hrsg.): *Innovative Clusters: Drivers of national innovation systems*. Paris, S. 389-404.
- Benneworth, P. & Henry, N. (2004):** Where Is the Value Added in the Cluster Approach? Hermeneutic Theorising, Economic Geography and Clusters as a Multiperspectival Approach. In: *Urban Studies*, Bd. 51 Nr. 5+6, S. 1011-1023.
- Benz, A. (2003):** Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 8/9.2003, S. 505-512.
- Benz, A. (2007):** Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism: New Modes of Multi-level Governance in Germany. In: *Regional and Federal Studies*, Bd. 17 Nr. 4, S. 421-436.
- Benz, A., Fürst, D., Kilper, H. & D. Rehfeld (1999):** *Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven*. Opladen.
- Bizer, K. (2005):** Cluster als Analyseinstrument für die Regionalentwicklung. Eine kurze Kritik. In: Cernavin, O., Führ, M., Kaltenbach, M. & F. Thießen (Hrsg.): *Cluster und Wettbewerbsfähigkeit von Regionen. Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung*. Berlin, S. 111-118.
- BKG [Bergisches Kompetenzzentrum für Gesundheitsmanagement und Public Health der Bergischen Universität Wuppertal] (2013):** *BKG-Tätigkeitsbericht 2010-2012*. Wuppertal. Abrufbar unter: [http://www.gesundheit.uni-wuppertal.de/fileadmin/wieland/bkg/Dokumente/BKG-Bericht\\_FINAL\\_01.pdf](http://www.gesundheit.uni-wuppertal.de/fileadmin/wieland/bkg/Dokumente/BKG-Bericht_FINAL_01.pdf)
- Blatter, J. (2004):** 'From Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Bd. 28 Nr. 3, S. 530-548.
- BMVBS [Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung] (2007):** *Möglichkeiten und Grenzen einer länderübergreifenden Förderpolitik zur „Stärkung von wirtschaftlichen Stärken“ (Cluster) in Ostdeutschland*. Berlin.
- Boekholt, P. & Thuriaux, B. (1999):** Public policies to facilitate clusters: Background, rationale and policy practices in international perspective. In: OECD (1999): *Boosting Innovation*, S. 381-412.
- Boggs, J. S. & Rantisi, N. M. (2003):** The 'relational turn' in economic geography. In: *Journal of Economic Geography*, Bd. 3 Nr. 2, S. 109-116.
- Bogner, A. & Menz, W. (2005a):** Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld. In: Bogner, A., Littig, B. & W. Menz (Hrsg.): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. 2. Auflage. Wiesbaden, S. 7-30.
- Bogner A. & Menz, W. (2005b):** Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, A., Littig, B. & W. Menz (Hrsg.): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. 2. Auflage. Wiesbaden, S. 33-70.
- Borrás, S. & Tsagadis, D. (2008):** *Cluster Policies in Europe. Firms, Institutions, and Governance*. Cheltenham.
- Braczko, C. (2006):** Die Neuorganisation des Instituts Arbeit und Technik. Vom Aufteilungsszenario zu neuen Perspektiven. In: IAT [Institut Arbeit und Technik] (Hrsg.): *Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen. Jahrbuch 2006*, S. 5-7. Gelsenkirchen.  
Abrufbar unter: <http://www.iat.eu/aktuell/veroeff/jahrbuch/jahrb06/iat-jahrbuch2006.pdf>
- Bratl, H. & Trippel, M. (2001):** *Systemische Entwicklung regionaler Wirtschaften. Überprüfung der Neueren Systemtheorie am Beispiel der Industrieregion Obersteiermark*. Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes, Abteilung IV/4, Wien. Abrufbar unter: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=3379>.

- Brandt, A. (2008):** Regionale Clusterprozesse zwischen Effizienzvorteilen und Marktversagen. In: Floeting, H. (Hrsg.): *Cluster in der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik. Vom Marketingbegriff zum Prozessmanagement*. Edition Difu: Stadt, Forschung, Praxis. Berlin, S. 131-145.
- Brenner, N. (1999):** Globalisation as Reterritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union. In: *Urban Studies*, Bd. 36 Nr. 3, S. 431-451.
- Brenner, N. (2001):** The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. In: *Progress in Human Geography*, Bd. 25 Nr. 4, S. 591-614.
- Bruch-Krumbein, W. & Hochmuth, E. (2000):** *Cluster und Clusterpolitik: Begriffliche Grundlagen und empirische Fallbeispiele aus Ostdeutschland*. Marburg.
- Bucksteeg, M. (2005):** Ideen brauchen das richtige Klima. Die regionale Verankerung von Kompetenzfeldern. In: Mefert, H. & Steinbrück, P. (Hrsg.): *Trendbuch NRW. Perspektiven einer Metropolregion*. Gütersloh, S. 209-220.  
Abrufbar unter: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-244875C5-99863497/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_30949\\_30950\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-244875C5-99863497/bst/xcms_bst_dms_30949_30950_2.pdf)
- Buhr, D. (2009):** Die Cluster- und Innovationspolitik des Bundes: Konkurrenz, Koordination oder Chaos? In: Schmidt, J., Heinze, R. G. & R. C. Beck (Hrsg.) *Strategische Wirtschaftsförderung und die Gestaltung von High-Tech Clustern: Beiträge zu den Chancen und Restriktionen von Clusterpolitik*. Baden-Baden, S. 112-120.
- Bunnell, T. G. & Coe, N. M. (2001):** Spaces and scales of innovation. In: *Progress in Human Geography*, Bd. 25 Nr. 4, S. 569-589.
- Burfitt, A. & MacNeill, S. (2008):** The Challenges of Pursuing Cluster Policy in the Congested State. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Bd. 32 Nr. 2, S. 492-505.
- Burfitt, A., MacNeill, S. & J. Gibney (2007):** The Dilemmas of Operationalizing Cluster Policy: The Medical Technology Cluster in the West Midlands. In: *European Planning Studies*, Bd. 17 Nr. 9, S. 1273- 1290.
- Büter, K. & Pohl, J. (2011):** Die performative Herstellung von Clustern durch Theoretiker und Praktiker im Akteur-Netzwerk. In: *Geographische Zeitschrift*, Bd. 99 H. 2+3, S. 65-83.
- Castells, M. (2003):** *Das Informationszeitalter 1. Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft*. Stuttgart.
- Challis, L., Fuller, S., Henwood, M., Klein, R., Plowden, W., Webb, A., Wittingham, P. & G. Wistow (1988):** *Joint Approaches to Social Policy*. Cambridge.
- Clustersekretariat NRW (2009):** Health meets Engineering. In: *Exzellenz – Das Clustermagazin Nordrhein-Westfalen*, Ausgabe 1, S. 34-36.
- Cohen M. D., March, J. & J. Olsen (1972):** A garbage can model of organizational choice. In: *Administrative Science Quarterly*, Bd. 17 Nr. 1, S. 1-25.
- Cox, K. R. (1998):** Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. In: *Political Geography*, Bd. 17 Nr. 1, S. 1-23.
- Crevoisier, O. (2004):** The Innovative Milieus Approach: Toward a Territorialized Understanding of the Economy? In: *Economic Geography*, Bd. 80 Nr. 4, S. 367-379.
- Danielzyk, R. (1999):** Regionale Kooperationsformen. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 9/10, S. 577-586.
- Danielzyk, R. & Wood, G. (2004):** Innovative Strategies of Political Regionalization: The Case of North Rhine-Westphalia. In: *European Planning Studies*, Bd. 12 Nr. 2, S. 191-207.

**Deas, I. & Lord, A. (2006):** From a New Regionalism to an Unusual Regionalism? The Emergence of Non-standard Regional Spaces and Lessons for the Territorial Reorganisation of the State. In: *Urban Studies*, Bd. 34 Nr. 10, 1847-1877.

**Dewald, U. (2006):** *Clusterpolitik als Instrument der Regionalentwicklung am Beispiel des Bergischen Städtedreiecks*. Marburg. Abrufbar unter: <http://www.spaces-online.uni-hd.de/include/SPACES%202006-02%20Dewald.pdf>.

**Deutscher Bundestag (2009):** Unterrichtung durch die Bundesregierung: Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009. *Drucksache 16/13950*. Abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/139/1613950.pdf>.

**Diller, C. (2002):** Zwischen Netzwerk und Organisation. Die Dynamik der Verstetigung. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Nr. 2/2002, S. 146-154.

**Dohse, D. (2003):** Taking Regions Seriously: Recent Innovations in German Technology Policy. In: Bröcker, J., Dohse, D. & R. Soltwedel (Hrsg.): *Innovation Clusters and Interregional Competition*. Berlin, S. 372-394.

**Dorey, P. (2005):** *Policy Making in Britain. An Introduction*. London.

**Ebel, B. (2009):** Cluster in der Gesundheitswirtschaft und deren Vernetzung. In: Zacharias, C. et al. (Hrsg.): *Forschungsspitzen und Spitzenforschung. Innovationen an der FH Bonn-Rhein-Sieg, Festschrift für Wolf Fischer*. Heidelberg, S. 207-217.

**Eickelpasch, A. & Fritsch, M. (2005):** Contests for cooperation – a new approach in German innovation policy. In: *Research Policy*, Bd. 34 Nr. 8, S. 1269-1282.

**Einig, K., Fürst, D. & J. Knieling (2003):** Aktionsraum Region – Regional Governance. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 8/9.2003, S. I-VI.

**Engel, T. (2005):** *Cluster im Strukturwandel alter Industrieregionen. Das Ruhrgebiet und Glasgow im Vergleich*. Marburg.

**Enright, M. J. (2000):** *Survey on the Characterization of Regional Clusters: Initial Results*. Working Paper, Institute of Economic Policy and Business Strategy: Competitiveness Program, University of Hong Kong, March 1, 2000. Abrufbar unter: [http://www.acdivocacoopex.org/acdivoca/Amapbds.nsf/f8aed16f1717ff208525738f00036e21/c4956e303f41824585256e5900704f1e/\\$FILE/Survey%20on%20the%20Characterization%20of%20Regional%20Clusters.%20Enright.pdf](http://www.acdivocacoopex.org/acdivoca/Amapbds.nsf/f8aed16f1717ff208525738f00036e21/c4956e303f41824585256e5900704f1e/$FILE/Survey%20on%20the%20Characterization%20of%20Regional%20Clusters.%20Enright.pdf).

**Enright, M. J. (2003):** Regional Clusters: What We Know and What We Should Know. In: Bröcker, J., Dohse, D. & R. Soltwedel (Hrsg.): *Innovation Clusters and Interregional Competition*. Berlin, S. 99-129.

**Enright, M. J. & Ffowcs-Williams, I. (2000):** *Local partnership, clusters and SME globalisation*. OECD workshop paper, OECD, Paris. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/5/2010888.pdf>.

**Etzkowitz, H. & Leyesdorff, L. (2000):** The dynamics of innovation: from National Systems and „Mode 2“ to a Triple Helix of university-industry-government relations. In: *Research Policy*, Bd. 29, S. 109-123.

**Europäische Gemeinschaften (2002):** *Regionale Cluster in Europa*. Beobachtungsnetz der europäischen KMU 2002, Nr. 3, 68 S. Abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/analysis/doc/smes\\_observatory\\_2002\\_report3\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/analysis/doc/smes_observatory_2002_report3_de.pdf).

**Europäische Union/Regionalpolitik (2007):** *Die Kohäsionspolitik 2007-2013. Erläuterungen und offizielle Texte*. Leitfaden. Luxemburg. Abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_de.pdf).

- Everett, S. (2003):** The Policy Cycle: Democratic Process or Rational Paradigm revisited? In: *Australian Journal of Public Administration*, Bd. 62 Nr. 2, S. 65–70.
- Exworthy, M. & Powell, M. (2004):** Big Windows and Little Windows: Implementation in the 'Congested State'. In: *Public Administration*, Bd. 82 Nr. 2, S. 263-281.
- Feser, E. J. (1998):** Old and New Theories of Industry Clusters. In: Steiner, M. (Hrsg.): *Clusters and Regional Specialisation: On Geography, Technology and Networks*. London, S. 18-40.
- Floeting, H. & Zwicker-Schwarm, D. (2008):** Clusterinitiativen und Netzwerke – Handlungsfelder lokaler und regionaler Wirtschaftspolitik. In: Floeting, H. (Hrsg.): *Cluster in der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik. Vom Marketingbegriff zum Prozessmanagement*. Edition Difufu: Stadt, Forschung, Praxis. Berlin, S. 15-40.
- Formica, P. (2003):** Corporate Governance of Cluster Development Agencies: The Case for Market Orientation. In: Bröcker, J., Dohse, D. & R. Soltwedel (Hrsg.): *Innovation Clusters and Interregional Competition*. Berlin, S. 241-271.
- Fraunhofer ISI [Institut für System- und Innovationsforschung] (2008):** *Clusterpolitik: Kriterien für die Evaluation von regionalen Clusterinitiativen*. Karlsruhe (=Arbeitspapiere Unternehmen und Region Nr. 3/2008). Abrufbar unter: <http://isi.fraunhofer.de/isi-de/publ/download/isi08a08/clusterpolitik.pdf>.
- Fretschner, R., Grönemeyer, D. & J. Hilbert (2002):** Die Gesundheitswirtschaft – ein Perspektivenwechsel in Theorie und Empirie. In: Institut Arbeit und Technik (Hrsg.): *Jahrbuch 2001/2002*. Gelsenkirchen, S. 33-47.
- Fretschner, R., Heinze, R. G. & J. Hilbert (2003):** Die Gesundheitswirtschaft – ein Wirtschaftscluster im Stress, aber mit guten Aussichten. In: *G.I.B. Info* 1/2003, S. 9-12.
- Frey, R. L. (2002):** Grenzüberschreitende Kooperation zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von städtischen Regionen am Beispiel der RegioTriRhena. In: Mayr, A., Meurer, M. & J. Vogt (Hrsg.): *Stadt und Region – Dynamik von Lebenswelten*, Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen des 53. Deutschen Geographentags in Leipzig. Leipzig, S. 128-139.
- Friedrichs, J. (1982):** *Methoden empirischer Sozialforschung*, 10. Auflage. Opladen.
- Fromhold-Eisebith, M. (2004):** Innovative Milieu and Social Capital – Complementary or Redundant Concepts of Collaboration-based Regional Development?. In: *European Planning Studies*, Bd. 12 Nr. 6, S. 747-765.
- Fromhold-Eisebith, M. (2007):** Bridging Scales in Innovation Policies: How to Link Regional, National and International Innovation Systems. In: *European Planning Studies*, Bd. 15 Nr. 2, S. 217-233.
- Fromhold-Eisebith, M. & Eisebith, G. (2005):** How to institutionalize innovative clusters? Comparing explicit top-down and implicit bottom-up approaches. In: *Research Policy*, Bd. 34, S. 1250-1268.
- Fromhold-Eisebith, M. & Eisebith, G. (2008):** Clusterförderung auf dem Prüfstand. Eine kritische Analyse. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 52, H. 2-3, S. 74-94.
- Fürst, D. (1994):** Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Nr. 3/1994, S. 184-192.
- Fürst, D. (2000):** Regionale Politik in Grenzregionen als kooperativer Lernprozess. In: *Neues Archiv für Niedersachsen*, Nr. 2/2000, S. 73-93.
- Fürst, D. (2003):** Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 8/9.2003, S. 441-450.
- Fürst, D. (2006):** The Role of Experimental Regionalism in Rescaling the German State. In: *European Planning Studies*, Bd. 14 Nr. 7, S. 923-938.

- Fürst, D. & Schubert, H. (2001):** Netzwerke als informelle Infrastruktur zur Selbstorganisation von Regionen am Beispiel der Region Hannover. In: *Neues Archiv für Niedersachsen*, Nr. 1/2001, S. 1-14.
- GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen / MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH [GE-FRA/MR] (2010):** *Zukunft der Europäischen Strukturfonds in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag der Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien und des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen – Endbericht.* Abrufbar unter: [http://www.ziel2.nrw.de/3\\_Ergebnisse/Gutachten\\_GEFRA\\_MR\\_ZukunftSF\\_NRW-2010-0801\\_Final.pdf](http://www.ziel2.nrw.de/3_Ergebnisse/Gutachten_GEFRA_MR_ZukunftSF_NRW-2010-0801_Final.pdf).
- Geschwandtner-Andreß, P. (1999):** *Medienwirtschaft in Köln. Theoretische Erklärungsansätze und politische Bestimmungsfaktoren eines regionalen Produktionsclusters Medien.* = Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, H. 116. Abrufbar unter: <http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/11699.pdf>.
- Glückler, J. (1999):** *Neue Wege geographischen Denkens? Eine Kritik gegenwärtiger Raumkonzeptionen und ihrer Forschungsprogramme in der Geographie.* Frankfurt am Main.
- Goldschmidt, A. J. W. & Hilbert, J. (2009):** *Gesundheitswirtschaft in Deutschland: die Zukunftsbranche. Beispiele über alle wichtigen Bereiche des Gesundheitswesens in Deutschland zur Gesundheitswirtschaft.* Wegscheid (=Gesundheitswirtschaft und Management, Bd. 1).
- Gordon, I. R. & McCann, P. (2000):** Industrial Clusters: Complexes, Agglomerations and/or Social Networks? In: *Urban Studies*, Bd. 37 Nr. 3, S. 513-532
- Götz, C. (1999):** *Kommunale Wirtschaftsförderung zwischen Wettbewerb und Kooperation.* Hamburg (=Volkswirtschaftliche Forschungsergebnisse 51).
- Grabher, G. (1993):** The weakness of strong ties. The lock-in of regional development in the Ruhr area. In: Grabher, G. (Hrsg.): *The Embedded Firm. On the Socio-Economics of Industrial Networks.* London, S. 255-277.
- Green, D. P. & Shapiro, I. (1994):** *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science.* New Haven.
- Grote Westrick, D. & Rehfeld, D. (2003):** *Clusters and Cluster policies in regions of structural change – comparing three regions in North Rhine-Westphalia.* Paper for the International Conference of the Regional Studies Association, 12<sup>th</sup> - 15<sup>th</sup> April 2003 in Pisa, Italy. Abrufbar unter: <http://www.iaq.uni-due.de/archiv/vortrag.php?jahr=2003>.
- Grote Westrick, D., Muth, J. & D. Rehfeld (2005):** Clustermanagement im europäischen Vergleich. In: *Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2005.* Gelsenkirchen, S. 153-168. Abrufbar unter: <http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/jahrbuch/jahrb05/13-grote-muth-rehfeld.pdf>.
- Gualini, E. (2004):** Regionalization as 'Experimental Regionalism': The Rescaling of Territorial Policy-making in Germany. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Bd. 28 Nr. 2, S. 329-353.
- Gualini, E. (2006):** The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. In: *European Planning Studies*, Bd. 14 Nr. 7, S. 881-904.
- Harmes-Liedtke, U., Hoppe, A. & U. Kremer (2004):** Perspektiven einer aktiven Strukturpolitik für Nordrhein-Westfalen und das Ruhrgebiet. In: Gerlach, F., Ziegler, A. (Hrsg.): *Neuere Herausforderungen der Strukturpolitik.* Marburg, S. 300-324.
- Hartmann, C. (2008):** Die Lernfähigkeit von Netzwerken und Konsequenzen für die lokale und regionale Netzwerkförderung. In: Floeting, H. (Hrsg.): *Cluster in der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik. Vom Marketingbegriff zum Prozessmanagement.* Edition Difü: Stadt, Forschung, Praxis. Berlin, S. 117-129.
- Heeg, S. (2001):** Politische Regulation des Raums: *Metropolen - Regionen - Nationalstaat.* Berlin.

- Heinz, W., von Kondolitsch, P., Langel, N. & M. Reidenbach (2004):** *Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen. Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg.* Berlin (=Difu-Beiträge zur Stadtforschung 38).
- Heinze, R. G. (2006):** *Wandel wider Willen. Deutschland auf der Suche nach neuer Prosperität.* Wiesbaden.
- Henn, S. (2008):** Formierung und Wirkungsgefüge regionaler Technologiecluster. Das Beispiel Nanotechnologie im Saarland und in Berlin-Brandenburg. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 52, H. 2-3, S. 95–113.
- Henry, N., Pollard, J. & P. Benneworth (2006):** Putting clusters in their place. In: Asheim, B. T., Cooke, P. & R. Martin (Hrsg.): *Clusters and Regional Development. Critical reflections and explorations*, S. 272-291.
- Herrschel, T. (2005):** 'Competing regionalisation' through territory and cluster networks: Experiences from post-socialist eastern Germany. In: *GeoJournal*, Bd. 62, S. 59-70.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002):** *Implementing Public Policy.* London.
- HLAGC [High Level Advisory Group on Clusters] (2008):** The European Cluster Memorandum – Promoting European Innovation through Clusters: An Agenda for Policy Action.
- Hogwood, B. (1987):** *From Crisis to Complacency: Shaping Public Policy in Britain.* Oxford.
- Hollbach-Grömig, B., Floeting, H., von Kodolitsch, P., Sander, R. & M. Siener (2005):** *Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik.* Deutsches Institut für Urbanistik, Forschungsbericht für das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Berlin.
- Holtkamp, L. (2012):** *Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft.* Wiesbaden.
- Hood, C. (1976):** *The Limits to Administration.* London.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003):** Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. In: *American Political Science Review*, Bd. 97 Nr. 2, S. 233-243.
- Hospers, G.-J. (2002):** Regional Cluster Policies: Learning by Comparing? In: *KYKLOS*, Bd. 95 Nr. 3, S. 381-402.
- Hospers, G.-J. (2005):** 'Best Practices' and the Dilemma of Regional Cluster Policy in Europe. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Bd. 96 Nr. 4, S. 452-457.
- Howitt, R. (1998):** Scale as relation: Musical metaphors of geographical scale. In: *Area*, Bd. 30 Nr. 1, S. 49-58.
- IAT [Institut Arbeit und Technik] (2002):** *Cluster in der Regio-Rheinland.* Gelsenkirchen.
- IAT [Institut Arbeit und Technik] (2004):** *notiert in NRW. Strategische Handlungsfelder in Nordrhein-Westfalen.* Gelsenkirchen.
- Immergut, E. (1998):** The Theoretical Core of the New Institutionalism. In: *Politics and Society*, Bd. 26 Nr. 1, S. 5-34.
- Jakoby, H. & Ridder, M. (2001):** Qualitätsorientierte Steuerung von EU-Strukturfondsprogrammen am Beispiel des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 6/7, S. 385-398.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2003):** Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Cluster Policy Cycle. In: Schubert, K. & Bandelow, N.C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse.* München, S. 71-104.

- Jauhiainen, J. (2002):** Territoriality and Topocracy of Cross-Border Networks. In: *Journal of Baltic Studies*, Bd. 33 Nr. 2, S. 156–176.
- Johnston, R. J., Gregory, D., Pratt, G. & M. Watts (2001):** *The Dictionary of Human Geography*. 4. Auflage. Hoboken.
- Jones, K. T. (1998):** Scale as epistemology. In: *Political Geography*, Bd. 17 Nr. 1, S. 25-28.
- Jones, M. & MacLeod, G. (2004):** Regional spaces, spaces of regionalism: territory, insurgent politics and the English question. In: *Transactions of the Institute of British Geographers*, Bd. 29 Nr. 4, S. 433-452.
- Keating, M. (2003):** The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe. In: Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. & G. MacLeod (Hrsg.): *State/Space: A Reader*, S. 256-277.
- Kessler, O. (2007):** Performativity of Risk and the Boundaries of Economic Sociology. In: *Current Sociology*, Bd. 55 Nr. 1, S. 110-125.
- Ketels, C. (2008):** Clusterentwicklung als Element lokaler und regionaler Wirtschaftsentwicklung – internationale Erfahrungen. In: Floeting, H. (Hrsg.): *Cluster in der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik. Vom Marketingbegriff zum Prozessmanagement*. Edition Difu: Stadt, Forschung, Praxis. Berlin, S. 41-54.
- Kiese, M. (2008a):** Stand und Perspektiven der regionalen Clusterforschung. In: Kiese, M. & Schätzl, L. (Hrsg.): *Cluster und Regionalentwicklung. Theorie, Beratung und praktische Umsetzung*. Dortmund, S. 9-50.
- Kiese, M. (2008b):** Mind the Gap: Regionale Clusterpolitik im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Praxis aus der Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 52, H. 2-3, S. 129–145.
- Kiese, M. (2008c):** Clusterkonzepte zwischen Theorie und Praxis. In: Floeting, H. (Hrsg.): *Cluster in der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik. Vom Marketingbegriff zum Prozessmanagement*. Edition Difu: Stadt, Forschung, Praxis. Berlin, S. 55-81.
- Kiese, M. (2009a):** Die Clusterpolitik deutscher Länder und Regionen als Herausforderung für die Evaluation. In: Wesels, J. (Hrsg.): *Cluster- und Netzwerkevaluation: Aktuelle Beispiele aus der Praxis*. Berlin, S. 27-38.
- Kiese, M. (2009b):** Policy-Transfer und institutionelle Lernprozesse in der Clusterpolitik. In: Schmidt, J., Heinze, R. G. & R. C. Beck (Hrsg.) *Strategische Wirtschaftsförderung und die Gestaltung von High-Tech Clustern: Beiträge zu den Chancen und Restriktionen von Clusterpolitik*. Baden-Baden, S. 40-58.
- Kiese, M. (2012):** *Regionale Clusterpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und interregionaler Vergleich im Spannungsfeld von Theorie und Praxis*. Marburg.
- Kingdon, J. (1984):** *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 1. Auflage Boston.
- Kirsch, G. (1997):** *Neue Politische Ökonomie*. 5. Auflage, Düsseldorf.
- Kistenmacher, H., Geyer, T. & P. Hartmann (1994):** *Regionalisierung in der kommunalen Wirtschaftsförderung*. Köln (=Aufgaben der Kommunalpolitik 10).
- KOM [Europäische Kommission] (2004):** *Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013*. KOM(2004) 101, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen. Abrufbar unter: [http://www.eu-info.de/static/common/files/save/1329/COM\\_2004\\_101\\_de.pdf](http://www.eu-info.de/static/common/files/save/1329/COM_2004_101_de.pdf).
- KOM [Europäische Kommission] (2006):** *Kenntnisse in die Praxis umsetzen: Eine breit angelegte Innovationsstrategie für die EU*. KOM(2006) 502, Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 13.09.2006. Abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006\\_0502de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0502de01.pdf).

**KOM [Europäische Kommission] (2008a)** : *Auf dem Weg zu Clustern von Weltrang in der Europäischen Union: Die Umsetzung der breit angelegten Innovationsstrategie*. KOM(2008) 652, Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 05.11.2008. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0652:REV1:de:PDF>.

**KOM [Europäische Kommission] (2008b)**: *The Concept of Clusters and Cluster Policies and their Role for Competitiveness and Innovation: Main statistical Results and Lessons learned*. Commission Staff Working Document, SEC(2008) 2637. Abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/clusters-working-document-sec-2008-2635\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/clusters-working-document-sec-2008-2635_en.pdf).

**KOM [Europäische Kommission] (2008c)**: *Beschluss der Kommission vom 22. Oktober 2008 über die Einsetzung einer Europäischen Clusterpolitikgruppe (2008/824/EG)*. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:288:0007:0011:de:PDF>.

**KOM [Europäische Kommission] (2010)**: *Policy Brief – Cluster Policy in the Context of EU Strategy 2020 to the Enterprise and Industry*. Directorate-General Directorate D2 - Support for innovation. Abrufbar unter: [http://www.europe-innova.eu/c/document\\_library/get\\_file?folderId=148898&name=DLFE-10363.pdf](http://www.europe-innova.eu/c/document_library/get_file?folderId=148898&name=DLFE-10363.pdf).

**Kühl, S., Strodtholz, P. & A. Taffertshofer (2009)**: Qualitative und quantitative Methoden der Organisationsforschung – ein Überblick. In: Kühl, S., Strodtholz, P. & A. Taffertshofer (Hrsg.): *Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und qualitative Methoden*. Wiesbaden, S. 13-27.

**Küpper, U. I. & Röllinghoff, S. (2005)**: Cluster Management: Demands on Cities and Regional Networks. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Bd. 44 Nr. 1, o. S.

**Legendijk, A. (2003)**: Regions and regional boundaries in the minds and practices of policy-makers in a unifying Europe. In: Van Vilsteren, G. & Wever, E. (Hrsg.): *Changing economic behaviour in a unifying Europe*. Assen, S.116-137.

**Legendijk, A. (2005)**: Regionalisation in Europe. Stories, institutions and boundaries. In: Houtum, H. v., Kramsch, O. & W. Zierhofer (Hrsg.): *B/ordering Space*. Farnham, S. 77-92. Auch abrufbar unter: [www.ru.nl/aspx/download.aspx?File=/contents/pages/23506/lag05-bs.pdf](http://www.ru.nl/aspx/download.aspx?File=/contents/pages/23506/lag05-bs.pdf).

**Legendijk, A. (2006)**: Learning from Conceptual Flow in Regional Studies: Framing Present Debates, Unbracketing Past Debates. In: *Regional Studies*, Bd. 40 Nr. 4, S. 385-399.

**Legendijk, A. (2007)**: The Accident of the Region: A Strategic Relational Perspective on the Construction of the Region's Significance. In: *Regional Studies*, Bd. 41 Nr. 9, S. 1193-1208.

**Legendijk, A. & Lorentzen, A. (2007)**: Proximity, Knowledge and Innovation in Peripheral Regions. On the Intersection between Geographical and Organizational Proximity. In: *European Planning Studies*, Bd. 15 Nr. 4, S. 457-466.

**Läpple, D. (1991)**: *Essay über den Raum. Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept*. Abrufbar unter: [http://www.tu-harburg.de/stadtplanung/html/ab/ab\\_106/ag\\_1/publikationen/laepple/essay.pdf](http://www.tu-harburg.de/stadtplanung/html/ab/ab_106/ag_1/publikationen/laepple/essay.pdf).

**Leitner, H., Pavlik, C. & E. Sheppard (2002)**: Networks, Governance, and the Politics of Scale: Inter-urban Networks and the European Union. In: Herod, A. & Wright, M. W. (Hrsg.): *Geographies of power. Placing scale*. Malden, S. 274–303.

**Liebold, R. & Trinczek, R. (2009)**: Experteninterview. In: Kühl, S., Strodtholz, P. & A. Taffertshofer (Hrsg.): *Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und qualitative Methoden*. Wiesbaden, S. 32-56.

**Lipson, M. (2007)**: A "Garbage Can Model" of UN Peacekeeping. In: *Global Governance*, Bd. 13, S. 79-97. Abrufbar unter: <http://alcor.concordia.ca/~mlipson/GCM.pdf>.

**Lorenzen, M. (2001)**: Localized Learning and Policy: Academic Advice on Enhancing Regional Competitiveness through Learning. In: *European Planning Studies*, Bd. 9 Nr. 2, S. 163-185.

- Lovering, J. (1999):** Theory Led by Policy: The Inadequacies of the 'New Regionalism' (Illustrated from the Case of Wales). In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Bd. 23 Nr. 2, S. 379-395.
- Lovering, J. (2001):** The Coming Regional Crisis (And How To Avoid It). In: *Regional Studies*, Bd. 35 Nr. 4, S. 349-354.
- Lüders, C. (2003):** Beobachten im Feld und Ethnographie. In: Flick, U., von Kardorff, E & I. Steinke (Hrsg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. 2. Auflage. Reinbek, S. 384-401.
- Lundequist, P. & Power, D. (2002):** Putting Porter into Practice? Practices of Regional Cluster Building: Evidence from Sweden. In: *European Planning Studies*, Bd. 10 Nr. 6, S. 685-704.
- MacLeod, G. (2001):** New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Bd. 25 No. 4, S. 804-829.
- Mager, U. & Röllinghoff, S. (2009):** Regionale Disparitäten und strategische kommunale Wirtschaftsförderung – aktuelle Herausforderungen und Handlungsansätze am Beispiel der Stadt Dortmund. In: Schmidt, J., Heinze, R. G. & R. C. Beck (Hrsg.): *Strategische Wirtschaftsförderung und die Gestaltung von High-Tech-Clustern: Beiträge zu den Chancen und Restriktionen von Clusterpolitik*. Baden-Baden, S. 71-98.
- Malmberg, A. & Maskell, P. (2002):** The Elusive Concept of Localization Economies: Towards a Knowledge-based Theory of Spatial Clustering. In: *Environment and Planning A*, Bd. 34 Nr. 3, S. 429-449.
- Malmberg, A. & Power, D. (2006):** True clusters. A severe case of conceptual headache. In: Asheim, B. T., Cooke, P. & R. Martin (Hrsg.): *Clusters and Regional Development. Critical reflections and explorations*. Oxford, S. 50-68
- March, J. & Olsen, J. (1984):** The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: *The American Political Science Review*, Bd. 78 Nr. 3, S. 734-749.
- Markusen, A. (1996):** Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts. In: *Economic Geography*, Bd. 72 Nr. 3, S. 293-313.
- Markusen, A. (1999):** Fuzzy Concepts, scanty evidence, policy distance: The case for rigour and policy relevance in critical regional studies. In: *Regional Studies*, Bd. 33 Nr. 9, S. 869-884.
- Martin, R. & Sunley, P. (2003):** Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? In: *Journal of Economic Geography*, Bd. 3, S. 5-35.
- Maskell, P. & Kebir, L. (2006):** What qualifies as a cluster theory? In: Asheim, B. T., Cooke, P. & R. Martin (Hrsg.): *Clusters and Regional Development. Critical reflections and explorations*. Oxford, S. 30-49.
- Maskell, P. & Lorenzen, M. (2004):** The cluster as market organisation. In: *Urban Studies*, Jg. 41, H. 5-6, S. 991-1009.
- Menzel, M.-P. (2008):** Zufälle und Agglomerationseffekte bei der Clusterentstehung. Eine vergleichende Diskussion des Core-periphery-Modells, des Window-of-locational-opportunity-Konzepts sowie stochastischer Ansätze. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 52, H. 2-3, S. 114-128.
- Menzel, M.-P. & Fornahl, D. (2005):** Unternehmensgründungen und regionale Cluster: Ein Stufenmodell mit quantitativen, qualitativen und systemischen Faktoren. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 49, H. 3-4, S. 131-149.
- Meuser, M. & Nagel, U. (1991):** ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, D. & Kraimer, K. (Hrsg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung*. Opladen, S. 441-471.
- Meuser, M. & Nagel, U. (1994):** Expertenwissen und Experteninterview. In: Hitzler, R., Hohner, A. & C. Maeder (Hrsg.): *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*. Opladen, S. 180-192.

- Moore, A. (2008):** Rethinking scale as a geographical category: from analysis to practice. In: *Progress in Human Geography*, Bd. 32 Nr. 2, S. 203-225.
- Moulaert, F. & Sekia, F. (2003):** Territorial Innovation Models: A Critical Survey. In: *Regional Studies*, Bd. 37 Nr. 3, S. 289-302.
- MR/GEFRA [Gesellschaft für Regionalberatung mbH, GFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen] (2008):** Wettbewerbe des Landes NRW. Zwischenbewertung im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. Endbericht, Zusammenfassung. Abrufbar unter: [http://www.ziel2.nrw.de/3\\_Ergebnisse/NRW\\_Wettbewerbe\\_Zwischenevaluierung\\_FINAL.pdf](http://www.ziel2.nrw.de/3_Ergebnisse/NRW_Wettbewerbe_Zwischenevaluierung_FINAL.pdf).
- Mucciaroni, G. (1992):** The Garbage Can Model & the Study of Policy Making: A Critique. In: *Polity*, Bd. 24 Nr. 3, S. 459-482.
- Münsterland e.V. (2010):** *Wirtschaftswunderland Münsterland. Projekt: Regionales Entwicklungskonzept*. Abrufbar unter: [http://www.muensterland-wirtschaft.de/124232/wirtschaftswunderland\\_muensterland.pdf](http://www.muensterland-wirtschaft.de/124232/wirtschaftswunderland_muensterland.pdf).
- Murphy, A. B. (2008):** Rethinking multi-level governance in a changing European union: why metageography and territoriality matter. In: *Geoforum*, Bd. 72 Nr. 7, S. 7-18.
- MWME NRW [Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen] (2007a):** *Das NRW Ziel 2-Programm (EFRE) 2007-2013. Mehr Innovation wagen – Aufbruch in eine kreative Ökonomie*. Düsseldorf.
- MWME NRW [Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen] (2007b):** *RegioCluster.NRW – Gesucht: Die besten Ideen für Cluster in den Regionen. Wettbewerbsaufruf*. Düsseldorf.
- MWME NRW [Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen] (2009a):** *Aufruf: Stärkung der regionalen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch Regionale Strategiekonzepte, Regionalmanagements und Regionalbudgets*.
- MWME NRW [Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen] (2009b):** *Operationelles Programm (EFRE) für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ für Nordrhein-Westfalen nach Artikel 37 der Verordnung (EG) Nr. 10883/2006 des Rates vom 11. Juli 2006*. Stand 23. November 2009. Abrufbar unter: [http://www.ziel2.nrw.de/1\\_Ziel2-Programm/3\\_1\\_Programmtexte/Operationelles\\_Programm\\_13\\_08\\_20071.pdf](http://www.ziel2.nrw.de/1_Ziel2-Programm/3_1_Programmtexte/Operationelles_Programm_13_08_20071.pdf).
- MWME NRW [Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen] (2009c):** *RegioCluster.NRW – Gesucht: Die besten Ideen für Cluster in den Regionen. 2. Wettbewerbsaufruf*. Düsseldorf. Abrufbar unter: [http://www.ziel2.nrw.de/2\\_Wettbewerbe\\_und\\_weitere\\_Foerdermoeglichkeiten/2\\_Wettbewerbe\\_2007\\_2008/Transfer\\_NRW/200\\_Transfer\\_NRW\\_FH-EXTRA/210\\_Transfer\\_NRW\\_FH\\_EXTRA/index.php](http://www.ziel2.nrw.de/2_Wettbewerbe_und_weitere_Foerdermoeglichkeiten/2_Wettbewerbe_2007_2008/Transfer_NRW/200_Transfer_NRW_FH-EXTRA/210_Transfer_NRW_FH_EXTRA/index.php).
- Naßmacher, H. (2004):** *Politikwissenschaft*. 5. Auflage. Oldenburg.
- Nefiodow, L. (1996):** *Der sechste Kontratieff: Wege zur Produktivität und Vollbeschäftigung im Zeitalter der Information*. Sankt Augustin.
- Newlands, D. (2003):** Competition and Cooperation in Industrial Clusters: The Implications for Public Policy. In: *European Planning Studies*, Bd. 11 Nr. 5, S. 521–532.
- NGA [National Governors Association] (2002):** *A Governor's Guide to Cluster-Based Economic Development*. Washington, D.C.. Abrufbar unter: <http://www.nga.org/files/live/sites/NGA/files/pdf/AM02CLUSTER.pdf>.
- Noll, W. (2006):** Perspektiven der Strukturpolitik als Mehrebenenpolitik. In: Gärtner, S., Terstriep, J. & B. Widmaier (Hrsg.): *Wirtschaftsförderung im Umbruch*. München, S. 77-88.

- Oberender, P. & Hebborn, A. (1994):** *Wachstumsmarkt Gesundheit. Therapie des Kosteninfarkts*. Frankfurt a. M.
- OECD (Hrsg.) (1999):** *Boosting Innovation: The Cluster Approach*. Paris.
- OECD (Hrsg.) (2001):** *Innovative Clusters: Drivers of National Innovation Systems*. Paris.
- OECD (Hrsg.) (2007):** *Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*. Paris.
- Oßenbrügge, J. (2003):** Wirtschaftsgeographie und Governance. Die (regional-)politische Einbettung entgrenzter wirtschaftlicher Prozesse. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 47 Nr. 3/4, S. 159-176.
- Oxford Research AS (2008):** *Cluster Policy in Europe. A brief summary of cluster policies in 31 European countries*. Abrufbar unter: [http://www.ifm-bonn.org/assets/documents/Cluster\\_Policy\\_in\\_Europe\\_2008.pdf](http://www.ifm-bonn.org/assets/documents/Cluster_Policy_in_Europe_2008.pdf).
- Paasi, A. (1986):** The institutionalization of regions: a theoretical framework for the understanding of the emergence of regions and the constitution of regional identity. In: *Fennia*, Bd. 164, S. 105-146.
- Paasi, A. (2003):** Boundaries in a Globalizing World. In: Anderson, K., Domosh, M., Pile, S. & N. Thrift (2003): *Handbook of Cultural Geography*. London, S. 462-472.
- Paasi, A. (2004):** Place and region: looking through the prism of scale. In: *Progress in Human Geography*, Bd. 28 Nr. 4, S. 536-546.
- Perkmann, M. (1999):** Building governance institutions across European Borders. In: *Regional Studies*, Bd. 33 Nr. 7, S. 657- 667.
- Perkmann, M. (2007):** Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region. In: *Regional Studies*, Bd. 41 Nr. 2, S. 253-266.
- Perroux, F. (1968):** Les Espaces Économiques. In: Boudeville, J. (Hrsg.): *L'Espace et les Poles de Croissance*. Paris, S. 5-40.
- Phillipsenburg, G. (2008):** Clusterförderung im Rahmen der Hightech-Strategie für Deutschland. In: Floeting, H. (Hrsg.): *Cluster in der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik. Vom Marketingbegriff zum Prozessmanagement*. Edition Difü: Stadt, Forschung, Praxis. Berlin, S. 149-162.
- Pieper, B. V. (2007a):** *Lern- und Wissenscluster. Intermediäre Allianzen als neue Perspektive der Wissensökonomik*. Duisburg (=Duisburger Beiträge zur Soziologischen Forschung, Nr. 1/2007).
- Pohl, J. (1998):** Qualitative Verfahren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*. Hannover, S. 95-112.
- Pohl, J. (2005):** Urban Governance à la Wolfsburg. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): *Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9/10, S. 637 - 647.
- Porter, M. E. (1990):** *The Competitive Advantage of Nations*. New York.
- Porter, M. E. (1998):** Clusters and the new economics of competition. In: *Harvard Business Review*, November/Dezember, S. 77-90.
- Prognos AG (2007a):** *Innovationsregion Südwestfalen – Kompetenzfelder, Projektansätze und Perspektiven*. Düsseldorf.
- Prognos AG (2007b):** *Strategischer Rahmen für die Clusterentwicklung des Münsterlandes*. Bremen.

- Quiggin, J. (1987):** Egoistic Rationality and Public Choice: A Critical Review of Theory and Evidence. In: *The Economic Record*, Bd. 63, Ausgabe 180, S. 10-21.
- Raines, P. (2000):** *Developing Cluster Policies in Seven European Regions*. Glasgow (= Regional and Industrial Policy Research Paper, 42). Abrufbar unter:  
[http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF\\_files/R42\(DevelopingClusterPolicies\).pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF_files/R42(DevelopingClusterPolicies).pdf).
- Raines, P. (2001a):** Local or National Competitive Advantage? The Tensions in Cluster Development Policy. Glasgow (= Regional and Industrial Policy Research Paper, 43). Abrufbar unter:  
[http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF\\_files/R43LocalorNationalCompetitiveAdvantage.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF_files/R43LocalorNationalCompetitiveAdvantage.pdf).
- Raines, P. (2001b):** *The Cluster Approach and the Dynamics of Regional Policy-Making*. Glasgow (= Regional and Industrial Policy Research Paper, 47). Abrufbar unter:  
[www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF\\_files/R47ClusterApproachDynamicsofRegionalPolicy-Making.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF_files/R47ClusterApproachDynamicsofRegionalPolicy-Making.pdf).
- Raines, P. (2002a):** Cluster policy – does it exist? In: Raines, P. (Hrsg.): *Cluster Development and Policy*. Farnham, S. 21-33.
- Raines, P. (2002b):** Clusters and prisms. In: Raines, P. (Hrsg.): *Cluster Development and Policy*. Farnham, S. 159-177.
- Rammer, C. & Gassler, H. (1999):** *Alles Cluster? Über den Boom einer neuen wirtschaftspolitischen Strategie*. Wien (= GWU-Materialien 3/99).
- Rehfeld, D. (1999):** *Produktionscluster. Konzeption, Analysen und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik*. München.
- Rehfeld, D. (2005):** *Perspektiven des Clusteransatzes. Zur Neujustierung der Strukturpolitik zwischen Wachstum und Ausgleich*. (= IAT-Report, 2006-06). Abrufbar unter: <http://www.iatge.de/iat-report/2005/report2005-06.pdf>
- Rehfeld, D. (2006):** Kompetenzfeldwirtschaft im Ruhrgebiet. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 50 Nr. 3/4, S. 245-257.
- Risch, B. (2005):** Innovative Cluster – Zauberformel für eine neue Regionalpolitik? In: Göcke, M. & Kooths, S. (Hrsg.): *Entscheidungsorientierte Volkswirtschaftslehre. Festschrift für Gustav Dieckheuer*. Pieterlen, S. 335-343.
- Rosenfeld, S. A. (1997):** Bringing business clusters into the mainstream of economic development. In: *European Planning Studies*, Bd. 5 Nr. 1, S. 3-24.
- Rosenfeld, S. A. (2001):** *Backing into Clusters: Retrofitting Public Policies*. Congress Paper: Integration Pressures: Lessons from Around the World. John F. Kennedy School Symposium, Harvard University, March 29-30, 2001. Boston.
- Rosenfeld, S. A. (2003):** Expanding Opportunities: Cluster Strategies That Reach More People and More Places. In: *European Planning Studies*, Bd. 11 Nr. 4, S. 359-377.
- Röttger, B. & Wissen, M. (2005):** (Re)Regulation des Lokalen. In: Kessl, F., Reutlinger, C., Maurer, S. & O. Frey (Hrsg.): *Handbuch Sozialraum*. 1. Auflage. Wiesbaden, S. 207–225.
- RWI [Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung] (2007):** *Innovationsbericht zur Leistungsfähigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen in Wissenschaft, Forschung und Technologie*. Teil B, Essen.
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1997):** *Sondergutachten 1997 – Gesundheitswesen in Deutschland – Kostenfaktor und Zukunftsbranche*. Baden-Baden.
- Sack, R. D. (1983):** Human Territoriality: A Theory. In: *Annals of the Association of American Geographers*, Bd. 73 Nr. 1, S. 55-74.

- Schamp, E. W. (2005):** Cluster und Netzwerke als Werkzeuge der regionalen Entwicklungspolitik. Eine Kritik am Beispiel der Rhein-Main-Region. In: Cernavin, O., Führ, M., Kaltenbach, M. & F. Thießen (Hrsg.): *Cluster und Wettbewerbsfähigkeit von Regionen. Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung*. Berlin, S. 91-110.
- Schöne, H. (2005):** Die teilnehmende Beobachtung als Datenerhebungsmethode in der Politikwissenschaft. Methodologische Reflexion und Werkstattbericht. In: *Historical Social Research*, Bd. 30 Nr. 1, S. 168-199.
- Schroer, M. (2006):** *Räume, Orte, Grenzen – Auf dem Weg zu einer Soziologie des Raums*. Frankfurt am Main.
- Schwarz-Jung, S. R. (1993):** *Überkommunale bzw. öffentlich-private Kooperation in der Wirtschaftsförderung – eine Fragebogen-/Interviewaktion im Rahmen des Forschungsprojektes „Regionalisierung in der kommunalen Wirtschaftsförderung*. Sankt Augustin (=Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien und Berichte Nr. 58/1993).
- Scott, A. J. (1996):** Regional Motors of the Global Economy. In: *Futures*, Bd. 28 Nr. 5, S. 391-414.
- Sölvell, Ö., Lindqvist, G. & C. Ketels (2003):** *The Cluster Initiative Greenbook*. Stockholm. Abrufbar unter: <http://www.cluster-research.org/greenbook.htm>.
- Sternberg, R. (1999):** Innovative Netzwerke und Regionalentwicklung. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): *Europäische Einflüsse auf die Raum- und Regionalentwicklung am Beispiel des Naturschutzes, der Agenda 2000 und des regionalen Milieus*, S. 78-104.
- Sternberg, R. (2005):** Clusterbasierte Regionalentwicklung der Zukunft. Kriterien für die Gestaltung. In: Cernavin, O., Führ, M., Kaltenbach, M. & F. Thießen (Hrsg.): *Cluster und Wettbewerbsfähigkeit von Regionen. Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung*. Berlin, S. 119-138.
- Sternberg, R., Kiese, M. & L. Schätzl (2004):** Clusteransätze in der regionalen Wirtschaftsförderung. Theoretische Überlegungen und empirische Beispiele aus Wolfsburg und Hannover. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 48 Nr. 3/4, S. 164-181.
- Sternberg, R., Kiese, M. & D. Stockinger (2010):** Cluster Policies in the US and Germany: varieties of capitalism perspective on two high tech states. In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, Bd. 28, S. 1063-1082.
- Stockinger, D. (2010):** *Handlungsräume und Akteure der Clusterpolitik in den USA – Implementierungsprozesse in North Carolina, Oregon und Pennsylvania aus politisch-ökonomischer und institutioneller Perspektive*. Berlin.
- Storper, M. (2000):** *Regional Technology Policies in Europe: A reflection on TSER research projects, 1998-2000, and where to go from here*. Paper prepared for the Workshop on the Regional Level of Implementation of Innovation and Education & Training Policies; European Commission, Research Directorate-General XII Brussels, November 23-24, 2000. Abrufbar unter: <ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/improving/docs/ser-storper-paper.pdf>.
- Storper, M. & Scott, A. J. (1995):** The Wealth of Regions. Market forces and policy imperatives in local and global context. In: *Futures*, Bd. 27 Nr. 5, S. 505-526.
- Storper, M. & Walker, R. (1989):** *The Capitalist Imperative: Territory, Technology and Industrial Growth*. Oxford.
- Strauss, A. L. (1998):** *Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. 2. Auflage. München.
- Sugden, R., Wei, P. & J. R. Wilson (2006):** Clusters, Governance and the Development of Local Economies: A Framework for Case Studies. In: Sugden, R., Wilson, J. R. & C. Pitelis (Hrsg.): *Clusters and Globalization*. Cheltenham, S. 61-81.
- Sykes, O. & Shaw, D. (2008):** Investigating Territorial Positioning by Sub-state Territories in Europe. In: *Regional and Federal Studies*, Bd. 18 Nr. 1, S. 55-76.

- Teigland, R. & Lindqvist, G. (2007):** Seeing Eye-to-eye: How do Public and Private Sector Views of a Biotech Cluster and its Cluster Initiative Differ? In: *European Planning Studies*, Bd. 15 Nr. 6, S. 767-786.
- Thomi, W. & Sternberg, R. (2008):** Cluster – zur Dynamik von Begrifflichkeiten und Konzeptionen. Editorial. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 52, H. 2-3, S. 73–78.
- Tichy, G. (2001):** Regionale Kompetenzzyklen. Zur Bedeutung von Produktlebenszyklus- und Clusteransätzen im regionalen Kontext. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 45, H. 3-4, S. 181-201.
- Torre, A. & Gilly, J.-P. (2000):** On the analytical dimension of proximity dynamics. In: *Regional Studies*, Bd. 34 Nr. 2, S. 169-180.
- Torre, A. & Rallet, A. (2005):** Proximity and Localization. In: *Regional Studies*, Bd. 39 Nr. 1, S. 47-59.
- Vieregge [Dr. Vieregge GmbH] (2002):** *Clusteranalyse für den Kreis Mettmann. Plus: Zusätzliche Clusteranalyse für die zehn Städte des Kreises.* Unveröffentlicht.
- Vieregge [Dr. Vieregge GmbH] (2006):** *Clusteranalyse und Umsetzungsstrategien im Kreis Mettmann.* Unveröffentlicht.
- Vieregge [Dr. Vieregge GmbH] (2007):** *Projektskizze F&E Service Kreis Mettmann.* Unveröffentlicht.
- Voelzkow, H. (1998):** "Inszenierter Korporatismus". Neue Formen strukturpolitischer Steuerung auf regionaler Ebene. In: Kujath, H. J. (Hrsg.): *Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes.* Berlin, S. 215–232.
- Webb, A. & Wistow, G. (1986):** *Planning, Need and Scarcity.* London.
- Weichhart, P. (2000):** Designerregionen – Antworten auf die Herausforderungen des globalen Standortwettbewerbs. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 9/10, S. 549-566.
- Werner, J. T. (2010):** *Strategien der Clusterförderung – Eine Untersuchung am Beispiel ausgewählter Cluster in Rheinland Pfalz.* Kaiserslautern (=Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung. Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung, Bd. 9). Abrufbar unter:  
[http://www.uni-kl.de/rur/fileadmin/Medien/Publicationen/E-Paper/AzR\\_E-Paper\\_Band9\\_Werner.pdf](http://www.uni-kl.de/rur/fileadmin/Medien/Publicationen/E-Paper/AzR_E-Paper_Band9_Werner.pdf).
- Wilson, D. & Souitaris, V. (2002):** Do Germany's federal and land governments (still) co-ordinate their innovation policies? In: *Research Policy*, Bd. 31, S. 1123-1140.
- Wissenschaftsrat (2002):** *Stellungnahme zum Institut Arbeit und Technik (IAT), Gelsenkirchen, im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen.* Drs. 5262/02, Mannheim, 17. Mai 2002. Abrufbar unter:  
<http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/5262-02.pdf>
- Wolman, H. (1981):** The Determinants of Program Success and Failure, In: *Journal of Public Policy*, Bd. 1 Nr. 4, S. 433–464.
- Zahariadis, N. (2007):** The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects. In: Sabatier, P. (Hrsg.): *Theories of the Policy Process.* Boulder, S. 65-92.
- ZENIT [ZENIT GmbH] (2007):** *Struktur und regionale Verteilung der Branche Kraftwagen und Kraftwagenteile in NRW, Mülheim an der Ruhr.*
- Zey, M. (1998):** *Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique.* Thousand Oaks.

## Internet-Quellenverzeichnis

(in der Reihenfolge des Auftretens im Text)

[www.youtube.com/watch?v=raTM7OSSQ8k](http://www.youtube.com/watch?v=raTM7OSSQ8k)

Interview mit Johan P. Olsen zum *Garbage-Can*-Modell

[http://www.recherche-et-organisation.com/EN/histoire\\_pensee.asp?menu\\_id1=4](http://www.recherche-et-organisation.com/EN/histoire_pensee.asp?menu_id1=4)  
nähere Informationen zum Interview

<http://www.euractiv.com/de/innovation/sechs-bereiche-leitmarkt-initiative-bestimmt/article-169448>  
Zur Leitmarktinitiative der Europäischen Kommission (Informationsplattform/Europa-Nachrichten EurActiv.com)

[http://www.zenit.de/d/projekte/european\\_cluster\\_observatory/EU\\_CLuste%20Observatory\\_factsheetLD.pdf](http://www.zenit.de/d/projekte/european_cluster_observatory/EU_CLuste%20Observatory_factsheetLD.pdf)  
Europe-INNOVA: A knowledge and collaboration platform for clusters and cluster organisations (Flyer)

<http://www.europe-innova.org/web/guest/cluster-cooperation/cluster-innovation-platform>  
Über Europe-INNOVA: Cluster Innovation Platform Overview (offizielle Seite)

<http://www.proinno-europe.eu/eca/about>  
Über die „European Cluster Alliance“ (offizielle Seite)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:059:0007:0007:DE:PDF>  
Aktuelle Mitglieder der „Clusterpolitikgruppe“ der EU-Clusterpolitik (offizieller Server Europäischer Rechtstexte)

[http://cordis.europa.eu/fp7/capacities/regions-knowledge\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/capacities/regions-knowledge_en.html)  
Über „Regions of Knowledge“ der EU-Clusterpolitik (offizielle Seite)

[http://www.europe-innova.eu/c/document\\_library/get\\_file?folderId=148898&name=DLFE-10363.pdf](http://www.europe-innova.eu/c/document_library/get_file?folderId=148898&name=DLFE-10363.pdf),  
Europe-INNOVA: Policy Brief – Cluster Policy in the Context of EU Strategy 2020 (offizielle Seite)

[http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index_en.htm)  
Über das Enterprise Europe Network (offizielle Seite)

<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/eu-strukturpolitik.did=143868.html>  
Rolle von Bund und Ländern bei der EU-Strukturpolitik (Seite des BMWi, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 mit neuem Inhalt belegt)

<http://www.kompetenznetze.de/initiative>  
Über die Initiative „kompetenznetze.de“ des Bundeswirtschaftsministeriums (offizielle Seite)

<http://www.hightech-strategie.de/de/77.php>  
Über die „Hightech-Strategie“ der Bundesregierung (allgemein) (offizielle Seite)

<http://www.hightech-strategie.de/de/116.php>  
Über die „Hightech-Strategie“ der Bundesregierung (Ziele) (offizielle Seite)

<http://www.hightech-strategie.de/de/1893.php>  
Über die „Hightech-Strategie“ der Bundesregierung (Ergebnisse der 2. Wettbewerbsrunde)

<http://www.bmbf.de/de/1121.php>  
Über den Cluster-Wettbewerb „BioIndustrie2021“ des BMBF (offizielle Seite des BMBF)

<http://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/1845.php>  
Förderrichtlinien zum BMBF-Wettbewerb 2010 „Gesundheitsregionen der Zukunft“ (offizielle Seite des BMBF)

<http://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/2367.php>  
Über den BMBF-Wettbewerb 2010 „Gesundheitsregionen der Zukunft“ (offizielle Seite des BMBF)

<http://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/1979.php>  
Über die Gewinner von „Gesundheitsregionen der Zukunft“ (Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 mit neuem Inhalt belegt)

## Internet-Quellenverzeichnis

---

[http://www.ziel2.nrw.de/1\\_Ziel2-Programm/1\\_Programmziele/Programmstrategie.pdf](http://www.ziel2.nrw.de/1_Ziel2-Programm/1_Programmziele/Programmstrategie.pdf)

Programmstrategie des Ziel-2-Programms (2007-2013) (offizielle Seite des Ziel-2-Programms NRW)

[http://www.ziel2.nrw.de/1\\_Ziel2-Programm/1\\_Programmziele/Finanzmittelverteilung.pdf](http://www.ziel2.nrw.de/1_Ziel2-Programm/1_Programmziele/Finanzmittelverteilung.pdf)

Finanzmittelverteilung des Ziel-2-Programms (2007-2013) (offizielle Seite des Ziel-2-Programms NRW)

[http://www.ziel2.nrw.de/1\\_Ziel2-Programm/2\\_Foerderprioritaeten/2\\_Innovation\\_und\\_wissensbasierte\\_Wirtschaft/index.php](http://www.ziel2.nrw.de/1_Ziel2-Programm/2_Foerderprioritaeten/2_Innovation_und_wissensbasierte_Wirtschaft/index.php)

Über den Schwerpunkt „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“ des Ziel-2-Programms (2007-2013) (offizielle Seite des Ziel-2-Programms NRW)

<http://www.mwme.nrw.de/800/index.php>

Über „Leitmärkte und Cluster“ des NRW-Wirtschaftsministeriums (Seite des NRW-Wirtschaftsministeriums, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 abgeschaltet)

<http://www.exzellenz.nrw.de/nochl/noth/clusterpolitik/nrw-clusterstrategie/>

Zusammenfassung der NRW-Clusterstrategie (offizielle Seite der Landesclusterpolitik Exzellenz.NRW)

[http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB\\_Innovationsbericht-NRW-2006\\_Kurzfassung.pdf](http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Innovationsbericht-NRW-2006_Kurzfassung.pdf)

Kurzfassung des RWI-Innovationsberichts 2006

[http://www.iat.eu/index.php?article\\_id=56&clang=0](http://www.iat.eu/index.php?article_id=56&clang=0)

Seite des Instituts Arbeit und Technik Gelsenkirchen zum Forschungsschwerpunkt Gesundheitswirtschaft und Lebensqualität.

<http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaft-nordrhein-westfalen.html>

Seite des Landesclusters „Gesundheitswirtschaft.NRW“ – Modell zur Gesundheitswirtschaft des Ministeriums.

[http://de.wikipedia.org/wiki/Institut\\_Arbeit\\_und\\_Technik](http://de.wikipedia.org/wiki/Institut_Arbeit_und_Technik)

Wikipedia-Eintrag zum Institut Arbeit und Technik.

[http://www.ziel2.nrw.de/2\\_Wettbewerbe\\_und\\_weitere\\_Foerdermoeglichkeiten/2\\_Wettbewerbe\\_2007\\_2008/Med\\_in\\_NRW/10\\_0\\_Die\\_Wettbewerbssieger/Med\\_in\\_Siegerliste\\_Projektbeschreibungen\\_2008\\_06\\_30.pdf](http://www.ziel2.nrw.de/2_Wettbewerbe_und_weitere_Foerdermoeglichkeiten/2_Wettbewerbe_2007_2008/Med_in_NRW/10_0_Die_Wettbewerbssieger/Med_in_Siegerliste_Projektbeschreibungen_2008_06_30.pdf)

Sieger des Wettbewerbsaufrufs „Med-In-NRW“ (Offizielle Ziel-2-Seite des Landes NRW)

[http://www.ziel2.nrw.de/2\\_Wettbewerbe\\_und\\_weitere\\_Foerdermoeglichkeiten/1\\_Wettbewerbe\\_2009/InnoMeT\\_NRW/index.php](http://www.ziel2.nrw.de/2_Wettbewerbe_und_weitere_Foerdermoeglichkeiten/1_Wettbewerbe_2009/InnoMeT_NRW/index.php)

Zum Wettbewerb InnoMeT-NRW (offizielle Ziel-2-Seite des Landes NRW)

[http://www.forum-gesundheitswirtschaft.de/dokumente/Masterplan\\_v1\\_0.pdf](http://www.forum-gesundheitswirtschaft.de/dokumente/Masterplan_v1_0.pdf)

Masterplan Gesundheitswirtschaft.NRW der Regierung unter Ministerpräsident Steinbrück (Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 abgeschaltet)

<http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaft-nordrhein-westfalen/clustermanagement-gesundheitswirtschaft-nordrhein-westfalen.html#c23>

Zur Arbeit des Landesclustermanagements Gesundheitswirtschaft (offizielle Seite des Landesclusters Gesundheitswirtschaft, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 abgeschaltet)

<http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnrwregional.html>

Über die sechs offiziellen Gesundheitsregionen und deren Themenpatenschaften (offizielle Seite des Landesclusters Gesundheitswirtschaft, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

<http://www.gc.nrw.de/index.php?id=35>

Über den Gesundheitscampus des Landes NRW (offizielle Seite)

<http://www.gc.nrw.de/index.php?id=2>

Über die verschiedenen Einrichtungen des Gesundheitscampus des Landes NRW (offizielle Seite)

<http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaft-nordrhein-westfalen/gesundheitscampus-nordrhein-westfalen.html>

Über die Neuausrichtung des ehem. Strategiezentrums Gesundheit zum „Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen“ seit Anfang 2012 (offizielle Seite des Landesclusters Gesundheitswirtschaft, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

## Internet-Quellenverzeichnis

---

<http://www.gc.nrw.de/index.php?id=26>

Partner des Gesundheitscampus (offizielle Seite des Gesundheitscampus)

<http://www.gc.nrw.de/index.php?id=15>

Über das „Zentrum für Telematik im Gesundheitswesen“ des Gesundheitscampus (offizielle Seite des Gesundheitscampus)

<http://www.gc.nrw.de/index.php?id=13&L=0>

Über die Aus- und Weiterbildungsangebote des Gesundheitscampus (offizielle Seite des Gesundheitscampus)

<http://www.gc.nrw.de/index.php?id=12&L=0>

Über den Bereich „Öffentliches Gesundheitswesen“ des Gesundheitscampus (offizielle Seite des Gesundheitscampus)

<http://www.gc.nrw.de/index.php?id=9>

Über die Etablierung des Gesundheitscampus (offizielle Seite des Gesundheitscampus)

<http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnrwregional/ostwestfalen-lippe.html>

Profil der Gesundheitsregion OWL (offizielle Seite des Landesclusters Gesundheitswirtschaft, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

<http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnrwregional/ruhrgebiet.html>

Profil der Gesundheitsregion Ruhrgebiet (offizielle Seite des Landesclusters Gesundheitswirtschaft, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

<http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnrwregional/muensterland.html>

Profil der Gesundheitsregion Münsterland (offizielle Seite des Landesclusters Gesundheitswirtschaft, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

[http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&Itemid=112](http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=112)

Über die Historie der Gesundheitsregion Münsterland (offizielle Seite der Gesundheitsregion, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

[http://www.muenster.de/stadt/tourismus/pdf/ratsvorlage\\_384\\_2009.pdf](http://www.muenster.de/stadt/tourismus/pdf/ratsvorlage_384_2009.pdf)

Ratsvorlage zur „Konzertierten Aktion Wissenschaftsstadt“ (offizielle Seite der Stadt Münster)

[http://www.muenster.de/stadt/tourismus/pdf/ratsvorlage\\_393\\_2008.pdf](http://www.muenster.de/stadt/tourismus/pdf/ratsvorlage_393_2008.pdf)

Ratsvorlage zu den Kompetenzschwerpunkten in Münster (offizielle Seite der Stadt Münster)

[http://www.bezreg-muenster.nrw.de/startseite/presse/pressearchiv/2008/28-05-08\\_Aufbruchstimmung\\_im\\_Muensterland/Erklaerung\\_Muensterlandtag\\_05-05-08.pdf](http://www.bezreg-muenster.nrw.de/startseite/presse/pressearchiv/2008/28-05-08_Aufbruchstimmung_im_Muensterland/Erklaerung_Muensterlandtag_05-05-08.pdf)

Über die „Coesfelder Erklärung“ (offizielle Seite der Bezirksregierung Münster)

[http://www.ztg-nrw.de/ZTG/content/e35/e5684/e6173/flyer\\_pdf6175/object6176/1ForumGWM-Druck\\_ger.pdf](http://www.ztg-nrw.de/ZTG/content/e35/e5684/e6173/flyer_pdf6175/object6176/1ForumGWM-Druck_ger.pdf)

Flyer des ersten Forums Gesundheitswirtschaft im Münsterland (Seite des Zentrums für Telematik im Gesundheitswesen)

<http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnrwregional/koelnbonn.html>

Profil der Gesundheitsregion Köln/Bonn (offizielle Seite des Landesclusters Gesundheitswirtschaft, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

[http://region-bonn.de/cms/cms.pl?Amt=RAK2009&set=0\\_0\\_0\\_0&act=0](http://region-bonn.de/cms/cms.pl?Amt=RAK2009&set=0_0_0_0&act=0)

Über den „Regionalen Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler“ (offizielle Seite der Region Bonn)

[http://www.region-koeln-bonn.de/de/akteure/region\\_koelnbonn\\_ev/geschichte/index.html](http://www.region-koeln-bonn.de/de/akteure/region_koelnbonn_ev/geschichte/index.html)

Über die Geschichte des Region KölnBonn e.V. (offizielle Seite des Vereins)

[http://www.region-koeln-bonn.de/de/akteure/region\\_koelnbonn\\_ev/mitglieder/index.html](http://www.region-koeln-bonn.de/de/akteure/region_koelnbonn_ev/mitglieder/index.html)

Über die Mitglieder des Region KölnBonn e.V. (offizielle Seite des Gesundheitsregion KölnBonn e.V. )

<http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnrwregional/aachen.html>

Profil der Gesundheitsregion Aachen (offizielle Seite des Landesclusters Gesundheitswirtschaft, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

## Internet-Quellenverzeichnis

---

<http://www.agit.de/index.php?id=702&L=0>

Über die Handlungsfelder in der Gesundheitsregion Aachen (offizielle Seite der AGIT GmbH, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

<http://www.life-tec.org/de/verein/historie.html>

Über die Historie des LifeTecAachen-Jülich e.V. (offizielle Seite des Vereins)

[http://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/\\_media/kompetenzzentren\\_fuer\\_die\\_medizintechnik\\_2000.pdf](http://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/_media/kompetenzzentren_fuer_die_medizintechnik_2000.pdf)

Über das Aachener Kompetenzzentrum Medizintechnik im BMBF-Wettbewerb „Kompetenzzentren für die Medizintechnik“ (offizielle Seite des BMBF)

<http://www.akm-aachen.de/Struktur.50.0.html>

Über die Struktur des AKM e.V. (offizielle Seite des Vereins)

<http://www.akm-aachen.de/Verein.52.0.html>

Über den Verein AKM e.V. (offizielle Seite des Vereins)

<http://www.akm-aachen.de/GmbH.51.0.html>

Über die AKM Innovationsmanagement GmbH (offizielle Seite der GmbH)

<http://www.gesundheitswirtschaft-nrw.de/gesundheitswirtschaftnrwregional/suedwestfalen.html>

Profil der Gesundheitsregion Südwestfalen (offizielle Seite des Landesclusters Gesundheitswirtschaft, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

[http://www.gesundheitswirtschaft.net/\\_neu/home/die-initiative/themenschwerpunkte.html](http://www.gesundheitswirtschaft.net/_neu/home/die-initiative/themenschwerpunkte.html)

Leitthemen der Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft e.V. (offizielle Seite des Vereins, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

<http://www.wuppertal.de/rathaus/onlinedienste/ris/www/pdf/00123761.pdf>

Evaluierungsbericht über die Arbeit der BEA der Stadtverwaltung Wuppertal (Ratsinformationssystem der Stadt Wuppertal, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 abgeschaltet)

<http://www.gesundheitsregion-muenster.de>

Internetseite des Vereins Gesundheitsregion Münster e.V.

<http://www.gesundheitsregion-rheinland.de>

Internetseite des Vereins Gesundheitsregion Rheinland e.V.

<http://www.standortinfos.de/>

Strukturdaten zum IHK-Bezirk Düsseldorf (Seite der IHKen zu Düsseldorf und Mittlerer Niederrhein)

<http://www.kreis-mettmann.de/frames/lang1/478.30.html>

Geschichte des Kreises Mettmann (offizielle Seite des Kreises Mettmann, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

<http://www.lsc-dus.de/default1.asp>

Über das Life Science Center Düsseldorf (offizielle Seite)

<https://kis.kreis-mettmann.de/>

Kreistagsinformationssystem des Kreises Mettmann. Vorlage und Anhang zu strategischen Zielen des Kreises abrufbar unter der Sitzung des Kreistages am 12.07.2010

[http://www.bergische-agentur.de/de/detailansicht/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=10558&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=761&cHash=907de34505](http://www.bergische-agentur.de/de/detailansicht/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=10558&tx_ttnews%5BbackPid%5D=761&cHash=907de34505)

Pressemitteilung zu surface.net (Internetseite der BEA)

<http://www.wuppertal.de/rathaus/onlinedienste/ris/www/pdf/00131729.pdf>

Lagebericht zur Bergischen Entwicklungsagentur GmbH zum 31.12.2010 (Ratsinformationssystem der Stadt Wuppertal, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 abgeschaltet)

<http://bioriver.de/index.php?id=147>

Über „BIO.NRW.academy“ (Seite des Vereins BioRiver)

<http://www.wuppertal.de/rathaus/onlinedienste/ris/www/pdf/00123895.pdf>

Übersicht der geförderten Ziel-2-Projekte im Bergischen Städtedreieck (Ratsinformationssystem der Stadt Wuppertal, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 abgeschaltet)

## Internetquellen aus dem Anhang:

<http://www.ostwestfalen-lippe.de/owl/wirtschaft/brancheninitiativen/brancheninitiativen-intro.php?navanchor=1010018>

Über Brancheninitiativen in der Region OWL (offizielle Seite der OWL-Marketing GmbH, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 abgeschaltet)

<http://business.metropoleruhr.de/wir-ueber-uns.html>

Über die metropoleruhr GmbH (offizielle Seite)

<http://business.metropoleruhr.de/kompetenzfelder.html>

Über die Kompetenzfelder im Ruhrgebiet (offizielle Seite der metropoleruhr GmbH, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

<http://business.metropoleruhr.de/kompetenzfelder/netzwerke.html>

Über Netzwerke im Ruhrgebiet (offizielle Seite der metropoleruhr GmbH, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 geändert)

<http://www.wfm-muenster.de/index59.htm>

Profil der Stadt Münster (offizielle Seite der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Münster)

[http://www.muensterland-wirtschaft.de/7239/Cluster\\_M\\_\\_nsterland](http://www.muensterland-wirtschaft.de/7239/Cluster_M__nsterland)

Über die Cluster im Münsterland, inkl. Videointerviews (offizielle Seite der Region Münsterland)

[http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62&Itemid=73](http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=73)

Ziele und Instrumente des Vereins Gesundheitswirtschaft Münsterland e.V. (offizielle Seite des Vereins)

[http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com\\_jumi&fileid=4&Itemid=88](http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com_jumi&fileid=4&Itemid=88)

Über die Mitglieder des Vereins Gesundheitswirtschaft Münsterland e.V. (offizielle Seite des Vereins)

[http://www.health-region.de/cms/service/download/doc\\_download/25-hrcb-info-din-a4-11-09.html](http://www.health-region.de/cms/service/download/doc_download/25-hrcb-info-din-a4-11-09.html)

Über die Ziele der Gesundheitsregion Köln/Bonn (offizielle Seite des Gesundheitsregion KölnBonn e.V.)

[http://www.health-region.de/cms/service/download/cat\\_view/968-hrcb-gremien/970-hrcb-vorstand-ev.html?limit=5&limitstart=0&order=hits&dir=ASC](http://www.health-region.de/cms/service/download/cat_view/968-hrcb-gremien/970-hrcb-vorstand-ev.html?limit=5&limitstart=0&order=hits&dir=ASC)

Protokoll der Sitzung des erweiterten Vorstands zur geographischen Abgrenzung der Gesundheitsregion (offizielle Seite des Vereins)

<http://www.agit.de/index.php?id=747&L=0>

Clusterthemen in der Region Aachen (offizielle Seite der AGIT GmbH, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 abgeschaltet)

<http://www.agiplan.de/de/leistungen-publicmanagement/wirtschaftsfoerderung-und-strukturpolitik/351.html>

Über das regionalen Entwicklungskonzept der Region Aachen (Seite der erstellenden agiplan GmbH)

<http://www.agit.de/index.php?id=702&L=0>

Handlungsfelder der Gesundheitswirtschaft in der Region Aachen (offizielle Seite der AGIT GmbH, Aufruf im Februar 2011, im Jahr 2012 abgeschaltet)

<https://kis.kreis-mettmann.de>

Kreistagsinformationssystem des Kreises Mettmann

Letzter Aufruf der Internet-Seiten am 17.12.2012

# Anhang

## 1. Interviewleitfäden

### 1.1 Leitthemen/Leitfragen für das Interview mit dem MWME NRW (Strukturpolitik)

- Clustergedanke in der Landespolitik
  - Clusterverständnis
    - Unterschiede zwischen Clustern und RegioClustern
  - Beratung mit der Wissenschaft
  - Auswahl der 16 NRW-Cluster
    - Wer, wie, warum?
    - Spielten vorhandene Initiativen auf regionaler Ebene eine Rolle?
- Evolution der Clusterpolitik in NRW: Entstehungsprozesse (auch über längere Zeiträume hinweg), Dynamiken, wandelnde Raumbezüge etc.
  - Kompetenzfeldansatz (Ruhrgebiet)
  - Clusterpolitik nach dem Regierungswechsel 2005
- Bereitstellung der notwendigen Ressourcen
  - Ziel-2-Programm: für Cluster wie geschaffen?
  - Bedeutung der Wettbewerbe
- Direkte Interaktionen mit anderen räumlichen Ebenen?
- Aufgaben des Clustersekretariats; *Cross-Clustern/Cross-Innovations*

## 1.2 Leitthemen/Leitfragen für das Interview mit dem MWME NRW (Industrie- und Clusterpolitik)

- Interne Organisation der Clusterthematik im Wirtschaftsministerium (Abteilungen 2 und 3; Neuorganisation)
- Der Clustergedanke in der Landespolitik
  - Clusterverständnis (Was wird unter Clustern verstanden, welche Rolle spielt die räumliche Dimension, z.B. Regionen vs. gesamtes Landesgebiet?)
    - konzeptionelle Unterschiede zwischen Clustern und RegioClustern → unterschiedliche Ziele?
  - Auswahl der 16 NRW-Cluster
    - Wer, wie, wann, warum?
- Unterschiede zwischen Landesinitiativen vor 2005 (z.B. Landesinitiative Logistik, Bio-Genetik, Health Care etc.) und NRW-Clustern
- Auswahl der Förderschwerpunkte innerhalb der einzelnen Wettbewerbe/*Calls*
- Direkte Interaktionen/Abstimmungen des Ministeriums mit anderen räumlichen Ebenen (Kommunen, Regionen, EU) in der Clusterthematik
- Aufgaben der jeweiligen Clustermanagements
- Auswahl der Clustermanagements; Kriterien etc.
- Bedeutung weiterer Themen:
  - *Cross-Innovations/Cross-Clustern*
  - zukünftige Themen in der Industrie-/Clusterpolitik?

### 1.3 Leitthemen/Leitfragen für das Interview mit dem Clustersekretariat

- zur Person (fachlicher Hintergrund)
- Einbindung in VDI
- Clusterverständnis
- Bedeutung des Raumes
- Unterschiede Leitmärkte und Cluster
- Unterschiede zu Kompetenznetzen
- Erfahrungen aus seiner Tätigkeit bei kompetenznetze.de
- Bewertung der Auswahl der 16 NRW-Cluster
- Aufgaben der jeweiligen Clustermanagements
- Auswahl der Clustermanagements; Kriterien etc.
- Aufgaben des Clustersekretariates
  - was wurde von Landespolitik vorgegeben?
  - Eigene Vorstellungen, Profilierung
- *Cross-Innovation/Cross-Clustern*
  - was wird hierunter verstanden?
  - Mehr als Wertschöpfungsketten, denn diese bilden ja einen *status quo* ab?
  - Wie soll das vonstatten gehen (Möglichkeiten der Einflussnahme, Beispiel der Ministerin: Backindustrie und Gießerei → etwas zusammenbringen, was noch nicht zusammen existiert)?
- Einschätzung: Bedeutung der Fördermittel für eine funktionierende Netzwerk- bzw. Clusterarbeit

## 1.4 Leitthemen/Leitfragen für das Interview mit dem MAGS NRW

- Was wird unter Gesundheitswirtschaft verstanden
  - Bedeutung des Hilbert-Modells (IAT)
  - Bedeutung von Vorreiter-Regionen (ZIG/OWL)
  - in Praxis eher breites Verständnis oder enges?
- Clusterverständnis
- Bedeutung des Raumes
- Evolution der Clusterpolitik auf Landesebene aus Sicht des Ministeriums
  - Federführung bei Landesregierung hinsichtlich Cluster
  - wie einzelne Akteure eingebunden
  - Verhältnis zu anderen Ministerien (z.B. Innovationsministerium [Medizintechnik])
- beteiligte Akteure
  - Auswahl Clustermanagement
- Auswahl der Gesundheitsregionen
  - Anforderungen im Vorfeld
  - Anforderungen nach Auswahl (z.B. Regionalkonferenz, Entwicklungskonzept)
- Interaktionen mit anderen räumlichen und sonstigen Maßstabsebenen und die damit verbundenen Instrumente (wenden oder wandten sich regionale Initiativen, evtl. auch vor Einrichtung des Clustermanagements, auch direkt an das Ministerium?; was wird direkt ohne Mittlung des Clustermanagements mit Ministerium geklärt?)
- Wie findet man Schwerpunktthemen für die Förderwettbewerbe? (viele Medizintechnikprojekte gefördert)
- Auswahl der Jurymitglieder; Aufgabe der Jury
- Entwicklung der Instrumente: Auf Förderwettbewerbe beschränkt?

## 1.5 Leitthemen für das Interview mit dem IAT

- Clusterbegriff und -verständnis
- Regionsverständnis
- Entstehung und Evolution der Thematik Gesundheitswirtschaft im wissenschaftlichen und politischen Kontext
- Verbindung zwischen wissenschaftlicher Forschung und Anwendung des Konzeptes in der regionalen Wirtschaftsförderung
- Zwiebelmodell
  - Entstehungsprozess
  - Bedeutung
- Entwicklung in der Landespolitik nach dem Regierungswechsel 2005
- Netzwerk der Gesundheitsregionen Deutschlands
  - Hintergrund
  - Ziel

## 1.6 Leitthemen/Leitfragen für das Interview zur Region OWL

- Verständnis der Begriffe Cluster bzw. Kompetenzfeld
- Bedeutung der Dimension Raum
- Verständnis Gesundheitswirtschaft
  - Was wird hiervon umfasst, was nicht?
- Warum wird in dem von Ihnen vertretenen Raum die Förderung des betreffenden Feldes betrieben?
  - Warum in dieser Raumabgrenzung?
  - Auslöser für allgemeine Netzwerkarbeit und konkrete Initiative in der Gesundheitswirtschaft
- Evolution der Clusterinitiative: Entstehungsprozesse (auch über längere Zeiträume hinweg), Dynamiken, wandelnde Raumbezüge etc.
- beteiligte Akteure und Institutionalisierung
- Bereitstellung der notwendigen Ressourcen
  - Bedeutung von Fördermitteln, auch für die Politik
- Interaktionen mit anderen räumlichen und sonstigen Maßstabsebenen und die damit verbundenen Instrumente
- Planung, Entwicklung und Durchführung von Instrumenten:
  - Ziele
  - Maßnahmen zur Zielerreichung
  - Ansprache der weiteren Clusterakteure und Reaktionen
- Einbindung der Akteure in die Organisation der Initiative
- Besonderheit: Übernahme des Landesclustermanagements
  - welches Clusterverständnis? Anders als Verständnis auf Ebene OWL?
  - Warum Landesclustermanagement in Region? Vergabe und Verfahren.

- Vor- und Nachteile für ZIG und Region durch neue Rolle
- Reaktionen aus anderen Regionen auf Entscheidung des Landes
- Folgen der Doppelrolle
- Ausgestaltung der Struktur und der Aufgaben des Landesclustermanagements
- Bedeutung der 5 bzw. 6 Gesundheitsregionen in NRW
  - Auswahlprozess/Kriterien (räumliche Erstreckung, Verteilung, Themenschwerpunkte etc.)
  - Beteiligung des Clustermanagements bei Auswahl?
  - Warum regionale Spezifizierung?
  - Konsequenzen der Auswahl der Regionen für die Arbeit des Clustermanagements

## 1.7 Leitthemen/Leitfragen für die Interviews mit MedEcon-Ruhr, der Region Aachen sowie der Region Münsterland

- Verständnis der Begriffe Cluster bzw. Kompetenzfeld
- Bedeutung der Dimension Raum
- Verständnis Gesundheitswirtschaft
  - Was wird hiervon umfasst, was nicht
- Warum wird in dem von Ihnen vertretenen Raum die Förderung des betreffenden Feldes betrieben?
  - Warum in dieser Raumabgrenzung?
  - Auslöser für allgemeine Netzwerkarbeit und konkrete Initiative in der Gesundheitswirtschaft
- Evolution der Clusterinitiative: Entstehungsprozesse (auch über längere Zeiträume hinweg), Dynamiken, wandelnde Raumbezüge etc.
- beteiligte Akteure und Institutionalisierung
- Bereitstellung der notwendigen Ressourcen
  - Bedeutung von Fördermitteln, auch für die Politik
- Interaktionen mit anderen räumlichen und sonstigen Maßstabsebenen und die damit verbundenen Instrumente
  - auch: Zusammenarbeit mit Landesclustermanagement
- Planung, Entwicklung und Durchführung von Instrumenten:
  - Ziele
  - Maßnahmen zur Zielerreichung
  - Ansprache der weiteren Clusterakteure und Reaktionen
  - Einbindung der Akteure in die Organisation der Initiative

## 1.8 Leitthemen/Leitfragen für das Interview mit der Wirtschaftsförderung Bonn

- Warum wird in dem von Ihnen vertretenen Raum die Clusterförderung des betreffenden Feldes betrieben?
  - Warum in Köln/Bonn?
  - Warum Gesundheitswirtschaft? → Auswahlmechanismen und Methoden, Initiativen in Bonn vor Gründung der Gesundheitsregion Köln/Bonn
- Evolution der Clusterinitiative: Entstehungsprozesse (auch über längere Zeiträume hinweg), Dynamiken, wandelnde Raumbezüge etc.
- beteiligte Akteure
- Bereitstellung der notwendigen Ressourcen
- Interaktionen mit anderen räumlichen und sonstigen Maßstabsebenen und die damit verbundenen Instrumente (mit Köln, mit anderen Kreisen, mit Region BN/SU/AW)
  - auch: Zusammenarbeit mit Landesclustermanagement
- Planung, Entwicklung und Durchführung von Instrumenten: Maßnahmen zur Zielerreichung: Ansprache der weiteren Clusterakteure und Reaktionen

## 1.9 Leitthemen/Leitfragen für das Interview zur Region Südwestfalen

- Institutionalierungsprozess Gesundheitswirtschaft: Evolution der Clusterinitiative: Entstehungsprozesse (auch über längere Zeiträume hinweg), Dynamiken, wandelnde Raumbezüge etc.
  - Historie der Gesundheitswirtschaft in der Region
    - Seit wann und warum?
    - Auslöser: Problemlage vor Ort? Oder allgemeines Instrument?
  - Akteure: Wer? (Kommunen, Kammern, Verbände [hier insbesondere deren räumliche Reichweite])
  - Anstoß
    - Vorgeschichte vor der Kooperation; evtl. auch im selben Themenbereich/Kompetenzfeld
    - Statik oder Dynamik in der Kooperation: Waren die Kooperationspartner immer dieselben, oder gab es Umorientierungen; kam man evtl. selbst erst neu hinzu und ein anderer Partner ist „ausgeschieden“?
- Institutionalierungsprozess Region Südwestfalen/REGIONALE
- Bereitstellung der notwendigen Ressourcen
- Interaktionen mit anderen räumlichen und sonstigen Maßstabsebenen und die damit verbundenen Instrumente
  - auch: Zusammenarbeit mit Landesclustermanagement
- Planung, Entwicklung und Anwendung von Instrumenten: Maßnahmen zur Zielerreichung: Ansprache der weiteren Clusterakteure und Reaktionen

## 2. Ergänzende Beschreibungen der Gesundheitsregionen

### 2.1 Gesundheitsregion OWL<sup>210</sup>

#### **2.1.1 Gesundheitswirtschaft im Kontext der regionalen Clusterbetrachtung und Clusterverständnis**

In der Region Ostwestfalen-Lippe ist das ZIG eine unter nunmehr insgesamt neun Brancheninitiativen:<sup>211</sup>

- Bio-Tech-Region OstWestfalenLippe e.V.,
- Energie Impuls OWL e.V.,
- Food-Processing Initiative e.V. (Ernährungsindustrie),
- InnoZent OWL e.V. (IT – Hard- und Software sowie Systemintegration),
- IT Dialog OWL (Plattform für den Austausch und die Kommunikation zwischen IT-Netzwerken und IT-Clustern in OWL ),
- Kunststoffe in OWL,
- OWL MASCHINENBAU e.V.,
- ZIG – Zentrum für Innovation in der Gesundheitswirtschaft OWL,
- Zukunftsinitiative Möbelindustrie Nordrhein-Westfalen.

In der Anfangszeit der Beschäftigung mit dem Thema Gesundheitswirtschaft wurde jedoch noch nicht von einem Cluster- oder Kompetenzfeld-Ansatz gesprochen, sondern man betrachtete sie zunächst als eine Branche und diese nicht im Verhältnis zu anderen Branchen. Das ZIG als Teil eines Clusteransatzes zu betrachten, ergab sich erst sukzessive. Erst seit 2002/2003 stellte sich über die Beschäftigung der lokalen Politik mit der allgemeinen Clusterthematik die Frage, ob in der Region OWL neben der Gesundheitswirtschaft auch andere Branchen von Bedeutung sind. Wiederum wurde von Bielefeld ausgehend analysiert und der Bereich Maschinenbau und Metallherzeugung in den Blick genommen, der besonders unter Arbeitsplatzgesichtspunkten relevant ist. Auch für den Maschinenbau wurde in der Region eine ähnliche Netzwerkstruktur gewünscht wie für die Gesundheitswirtschaft. So wurde, auch wiederum von Bielefeld ausgehend, zusammen mit einem unternehmerischen Kern die regionale Erschließung dieses Bereichs begonnen. Hierbei konnten die Erfahrungen aus der Gesundheitswirtschaft eingebracht werden. Im Jahr 2003 wurde die Vereinsgründung von OWL MASCHINENBAU vorgenommen. Dieser wird ebenfalls von einem WEGE-Mitarbeiter betreut. Somit ist die Vorgehensweise mit jener im Bereich Gesundheitswirtschaft vergleichbar.

---

210 Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Aussagen des gesamten Abschnitts auf das Interview 5.

211 <http://www.ostwestfalen-lippe.de/owl/wirtschaft/brancheninitiativen/brancheninitiativen-intro.php?navanchor=1010018>.

### *Analytische Grundlagen der Clusterförderung in der Gesundheitswirtschaft*

Um der Struktur der Gesundheitswirtschaft auf den Grund zu gehen, wurden mehrere Stärken-Schwächen- bzw. Portfolio-Analysen in Auftrag gegeben. Zum Zeitpunkt der Gründung des ZIG existierte keine systematische Kompetenzfeldanalyse, man kannte aber bereits die relative Bedeutung dieses Bereiches: Allein 12.000 Arbeitsplätze existierten in den Diakonischen Einrichtungen als größtem Arbeitgeber am Standort. Dieses Wissen war Grundlage für die die im Jahr 2000 durchgeführte detaillierte Untersuchung mit regionalem Fokus. Im Jahr 2006 wurde die Untersuchung von einem anderen Dienstleister wiederholt. Die Leitbranchen für Bielefeld wurden in der Darstellung zwar stets mit statistischem Material „unterfüttert“, im Vergleich zu anderen Wirtschaftsförderungen, die später mit der Clusterförderung anfangen, wurde aber keine zentrale, ergebnisoffene Bestandsaufnahme durchgeführt, aus der Ableitungen für zu fördernde Netzwerkstrukturen getroffen wurden. Vielmehr ist der Prozess in Bielefeld bzw. der Region OWL als ein „*Learning by Doing*“ zu bezeichnen, in dem in Wechselwirkung mit der konkreten Netzwerkarbeit Schritt für Schritt zur Optimierung der Netzwerkarbeit notwendige Daten erhoben wurden.

#### **2.1.2 Arbeit der Initiative**

Zentrales Ziel des ZIG OWL ist es, die regionale Wirtschaftskraft zu verbessern, Innovationen zu befördern und den Vernetzungsgrad der regionalen Akteure in der Gesundheitswirtschaft zu erhöhen.

#### *Mitgliedschaft und Finanzierung des Netzwerks*

Für die konkrete Netzwerkarbeit des ZIG OWL wurde keine öffentliche Anschubfinanzierung in Anspruch genommen. Jedoch werden im bestehenden Netzwerk für konkrete Projekte inhalts- und zweckgebunden Mittel des Landes akquiriert. Die eigenen Strukturen des ZIG werden komplett aus Eigenmitteln finanziert: Die WEGE Bielefeld stellt hierbei die Geschäftsführung. Somit war es zunächst auch notwendig, eine kritische Masse an Mitgliedern zu gewinnen, um die Mittel für den weiteren Büro- und Geschäftsbedarf aufzubringen. Da kleinere oder weniger gut situierte Unternehmen dies nicht in gleichem Maße mittragen können, waren hierzu etwa ca. 14 Unternehmen, die eine Schlüsselfunktion übernehmen, notwendig. Die Hauptakteure, die sich in besonderem Maße einbringen und auch den größten finanziellen Beitrag leisten, stehen auch im besonderen Fokus der Netzwerkkoordination. Weitere Mitglieder lassen sich im laufenden Betrieb des ZIG am ehesten durch Projektförderungen von Dritten oder durch Aufträge zur Erbringung spezifischer Leistungen gewinnen. Denn Mitglieder bekommen in gewissem Umfang Leistungen erbracht, wobei aber eine zusätzliche finanzielle Unterstützung erforderlich wird, wenn der Aufwand sich erhöht. Über den Mitgliedsbeitrag existiert zudem eine Schwelle, die die Größe des Netzwerks beschränkt. Insgesamt wird in der Arbeit des ZIG hinsichtlich der Mitglieder weniger Wert auf Quantität als auf Qualität gelegt, d.h. man möchte keine passiven Mitläufer haben. Um den Kern von ca. 35 aktiven Mitgliedern hinaus existiert zudem jedoch ein weiteres Netzwerk von mehr als 100 Unternehmen, mit denen die Kernmitglieder auch Kooperationsprojekte durchführen.

### *Instrumente, Veranstaltungen und Angebote*

Zentrales Instrument der konkreten Netzwerkarbeit sind Arbeitsgruppen bzw. Entwicklungsworkshops mit unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkten: So liegt unter anderem ein Schwerpunkt auf Vernetzung und Austausch in horizontaler Wertschöpfungsbeziehung, oder wiederum ein weiterer Schwerpunkt auf der vertikalen Vernetzung (z.B. Unternehmen und Krankenhäuser). Ebenso existieren Projekte mit dem Schwerpunkt in den Bereichen Produktentwicklung (Krankenhäuser und Bettenhersteller), Qualifizierung und Ausbildungsmarketing für Pflegeberufe. Die Netzwerkkoordination besteht insbesondere darin, dass auf Ideen und Anfragen von Projektpartnern reagiert sowie die Suche nach Kooperationspartnern unterstützt wird. Dabei werden die Bedarfe systematisiert und die Begleitung organisiert.

Zum regelmäßigen Angebot der Netzwerkarbeit gehört eine jährliche Fachveranstaltung für die regionale Fachöffentlichkeit, die erstmals im Jahr 2000 durchgeführt wurde, beispielsweise zu den Themen Prävention oder Zukunft der Gesundheitsberufe. Diese Veranstaltungen wirken zudem als Katalysatoren für weitere Projektideen. Ebenso werden regelmäßig Foren organisiert, die sich an den Themen der Akteure orientieren und es spielen die geförderten Projekte, z.B. zwischen Krankenhäusern und Zulieferern, oder zum Thema Rehabilitation, eine wichtige Rolle. Entlang dieser Aktivitäten kann sich auch die Öffentlichkeitsarbeit orientieren. Da die Legitimation der Arbeit gegenüber den Geldgebern (z.B. dem WEGE-Aufsichtsrat etc.) ein zentrales Thema darstellt, muss gezeigt werden, dass die Netzwerkarbeit auch erfolgreich ist. Somit ist Evaluationsarbeit auch ein Themenfeld, das bearbeitet wird. Die Bewertung der Auswirkungen der Vernetzungsprozesse spielen nicht zuletzt auch in der Arbeit des Landesclusters eine Rolle. Somit wird großer Wert auf die regelmäßige Dokumentation der Netzwerkerfolge (auch hinsichtlich informeller Kontakte etc.) gelegt. Der Bereich der Evaluation wird auch in Zukunft eine stärkere Rolle spielen.

### *Interregionaler Austausch*

Über den intraregionalen Austausch hinaus zeigten besonders in der Frühphase der Netzwerkarbeit auch andere Wirtschaftsförderungen, Fachleute und Firmen aus dem Gesundheitsbereich Interesse an der Arbeit des ZIG OWL. Der Austausch mit anderen Wirtschaftsförderungen stand dabei anfangs immer im Spannungsfeld mit der Weitergabe von *Know-how* an potentielle Konkurrenten, die in ähnlichen Bereichen tätig werden wollen. Heute ist das Thema der Netzwerkbetreuung aber Standard in den Wirtschaftsförderungen und daher kein exklusives Wissen mehr; der Vorsprung, der einst existierte, besteht nun nicht mehr. Heute spielt hinsichtlich des Austausches mit Akteuren anderer Regionen außerhalb des Kontextes des Landesclusters in diesem Zusammenhang nicht mehr das Problem einer eventuellen Stärkung potentieller Konkurrenten eine zentrale Rolle, sondern nur noch der aufzubringende Zeitaufwand. Dennoch wird darauf geachtet, dass man sich nicht neuen Ideen und Einflüssen von außen verschließt. Dies betrifft insbesondere auch auswärtige Forschungskompetenzen, die man vor Ort in der Region nicht abdecken kann. In diesem Kontext ist die Zusammenarbeit mit den anderen Gesundheitsregionen im Rahmen des NRW-Clusters Gesundheitswirtschaft folglich von großer Bedeutung.

### **2.1.3 Besonderheit der Doppelrolle Landesclustermanagement/regionaler Akteur**

Darüber, dass das ZIG über dessen Geschäftsführerin das Clustermanagement Gesundheitswirtschaft für das Land übernommen hatte, erhoffte man sich unter anderem eine mittelbare Stärkung der Region OWL auf der Landesebene und man sah die Möglichkeit, weitere wichtige Kontakte zu

erschließen. Gerade als eher periphere Region erhoffte man sich eine bessere Wahrnehmung in der Landeshauptstadt. Da man als Region auch auf Impulse von außen angewiesen ist, erlaubte die Übernahme des Clustermanagements eine verstärkte Kooperation mit anderen Regionen und somit auch den Blick über das eigene Umfeld hinaus. Die interregionale Vernetzung, die als Gesundheitsregion auch weiterhin besteht, wird als besondere Bereicherung empfunden, insbesondere der Austausch bezüglich möglicher Themen für gemeinsame Projekte in landesweiter Vernetzung, auch um z.B. in bundesweiten Forschungsprogrammen erfolgreicher zu sein. Für eine Region wurde es als besonders wichtig angesehen, sich im Kontext der Mitbewerber, auch innerhalb des Landes, zu positionieren und Lücken im Wertschöpfungsbereich über Kooperationen zu schließen. Als Clustermanagerin des Landes konnte somit die spezifische regionale Sichtweise schließlich auch gezielt auf der Landesebene eingebracht werden. Eine besondere Herausforderung der Doppelrolle wurde darin gesehen, alle Regionen gleichermaßen im Blick zu haben und das Gesamtprofil der Gesundheitswirtschaft in NRW zu schärfen. Dies konnte durchaus auch mit Zielen der Region konfliktieren. Daher sei darauf geachtet worden, dass bei Auftritten als Clustermanagerin für das Land die Region OWL von einer anderen Person vertreten worden sei. Insgesamt habe in der Situation der Doppelrolle auch eine gewisse Situation der Beobachtung durch die anderen Gesundheitsregionen bestanden, auch hinsichtlich des Erfolges der Region OWL bei der Berücksichtigung in den Förderwettbewerben des Landes. In der Arbeit als Clustermanagerin ist auch ein besonderer Wert darauf gelegt worden, darzulegen, dass man für die anderen Regionen einen Service anbietet, der für diese von konkretem Nutzen ist. Insgesamt wurden die Zusammenarbeit und auch das Klima in den regionalen Austauschtreffen als sehr angenehm bewertet. Jedoch sei man auch in der eigenen Region stärker mit Entscheidungen der Landesebene zu Fragen der Gesundheitswirtschaft direkt in Verbindung gebracht worden, z.B. im Rahmen des bereits oben erwähnten Beschlusses der Landesregierung, dass sich nur Kommunen aus dem Ruhrgebiet um den Standort des neuen Gesundheitscampus bewerben konnten.

## 2.2 Gesundheitsregion Ruhrgebiet<sup>212</sup>

### **2.2.1 Gesundheitswirtschaft im Kontext der Clusterbetrachtung im Ruhrgebiet**

Die Wirtschaftsförderung metropol Ruhr GmbH ist seit Januar 2007 mit Zustimmung der Ruhrgebietsstädte unter anderem für das regionale Standortmarketing, die Initiierung und Begleitung regionaler Netzwerke und Kompetenzzentren, für die Bereitstellung wirtschaftsrelevanter Daten über das Ruhrgebiet, die Vermittlung von Ansprechpartnern in den Städten sowie für die Koordination und fachliche Unterstützung der Städte bei der Fördermittelakquisition zuständig.<sup>213</sup> Im Rahmen dieser Tätigkeiten betrachtet sie insgesamt fünf Kompetenzfelder, die im Wesentlichen zahlreiche thematische Netzwerke und Clusterinitiativen mit unterschiedlichen räumlichen Schwerpunkten im Ruhrgebiet zusammenfassen.<sup>214</sup>

---

212 Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Aussagen des gesamten Abschnitts auf das Interview 6.

213 <http://business.metropolruhr.de/wir-ueber-uns.html>.

214 Die Netzwerke werden jedoch von der Wirtschaftsförderung metropol Ruhr GmbH als eigenes Kompetenzfeld aufgeführt: Vgl. <http://business.metropolruhr.de/kompetenzfelder.html>; <http://business.metropolruhr.de/kompetenzfelder/netzwerke.html>.

- Energie,
- Logistik,
- Chemie,
- Gesundheitswirtschaft,
- Querschnittstechnologien (Mikrosystemtechnik, Nanotechnologie, neue Werkstoffe sowie Informations- und Kommunikationstechnologie).

### **2.2.2 Clusterverständnis allgemein und in Bezug zur Gesundheitswirtschaft**

Das Clusterverständnis bei MedEcon Ruhr hängt intern sehr stark mit der Person des Geschäftsführers zusammen: Dieser hatte bereits Mitte der 1990er Jahre sehr intensiv mit einer Beratungsfirma mit dem Clusterkonzept gearbeitet und nach eigenen Angaben auch den Begriff des Clustermanagements in Deutschland etabliert. Insbesondere die Kriterien Porters spielen für sein Clusterverständnis eine besondere Rolle: Ein Cluster ist demnach eine räumliche Verdichtung von miteinander verwandten oder verflochtenen Branchen und Fachzweigen, optimaler Weise verknüpft mit bestimmten Infrastrukturen (logistischer, natürlicher oder wissenschaftlicher Art; letztere heute besonders wichtig). Im Fall der Gesundheitswirtschaft spielt zudem die Referenzmarktfunktion einer Region eine wichtige Rolle. Nur wenn alle Porter'schen Kriterien erfüllt seien, könne von einem „richtigen“ bzw. einem „vollständigen“ Cluster gesprochen werden. Da ein solcher vollständiger Cluster in der Realität nicht vorkomme, sei Cluster eher als ein relativer Begriff zu verstehen, wobei der Idealtypus als Maßstab diene.

Nach diesem Verständnis handelt es sich beim NRW-Clustermanagement der Gesundheitsregionen nicht um Cluster, sondern um Kompetenzfelder. Innerhalb dieses Kompetenzfeldes wird schließlich versucht, einen Cluster im Sinne der Porterschen Kriterien aufzubauen. Insgesamt werden aber Zweifel geäußert, ob es tatsächlich einen Cluster Gesundheitswirtschaft geben kann. Die Gesundheitswirtschaft sei lediglich ein Ergebnis einer statistischen Aggregation, vergleichbar, als würde man das gesamte produzierende Gewerbe zu einer Branche erklären. Dadurch werde die Gesundheitswirtschaft zu groß und unspezifisch. Sie sei zudem stark von lokalökonomischen Funktionen, wie der direkten Patientenversorgung, geprägt, während die Clusterdefinition von einer überregionalen Arbeitsteilung ausgehe. Somit seien Exportfunktionen der Regionen zentral für die Ausbildung von Clustern. In der Gesundheitswirtschaft könnten dies klassische Waren sein, wie z.B. aus der Medizintechnik, oder aber auch Dienstleistungen wie der Gesundheitstourismus, Ausbildungsfunktionen, Forschung und Entwicklung sowie Verwaltungs- und Headquarterfunktionen. Daher seien für die Gesundheitswirtschaft auch die Kliniken die entscheidenden Einheiten für die Clusterbildung, nicht die niedergelassenen Ärzte, die lediglich Lokalversorgungsfunktionen erfüllten. Wenn sich beispielsweise eine Kliniklandschaft durch hohen FuE-Anteil (festgemacht an klinischen Studien, industriellen Partnerschaften etc.) mit nicht ubiquitären Spitzenleistungen und Spezialisierungen auszeichne (z.B. Transplantationen, seltene Krankheiten) und im Umfeld eine überproportionale Ansiedlung von medizintechnischen oder biotechnologischen Akteuren stattfinde, dann komme dies einem Cluster in der Gesundheitswirtschaft sehr nah.

Im Ruhrgebiet existieren nach Ansicht des Geschäftsführers der MedEcon Ruhr mehrere Ansätze, die zu einem Cluster ausgebaut werden könnten: Im östlichen Ruhrgebiet sei dies beispielsweise im Bereich der Biomedizin und der in Dortmund starken Mikrosystemtechnologien der Fall. Diese Bereiche wiesen zudem ein hohes Diversifizierungspotential, einen weiteren wichtigen Faktor für eine

Clusterentwicklung, auf. In Südwestfalen hätten sich die industriellen Stärken der Gesundheitswirtschaft auch aus Bereichen entwickelt, die nicht zu medizinaffinen Branchen gehörten. In diesen Branchen spiele der Faktor des Referenzmarktes allerdings keine große Rolle, denn die Nachfrager befänden sich meist außerhalb der Region. Ein weiterer Entwicklungsansatz wird im Bereich der medizinischen IT gesehen, in der das Ruhrgebiet sehr stark präsent sei und auch eine Referenzmarktfunktion einnehme. Hierbei spiele der Aspekt der klassischen Forschung und Entwicklung eine geringere Rolle. Diese Ansätze im Ruhrgebiet ließen es allerdings noch nicht zu, von einem Gesundheitscluster zu reden.

Obwohl die erwähnten Clusteransätze räumlich voneinander unabhängig seien, sei gezielt für die Gesundheitswirtschaft der ruhrgebietsweite Betrachtungsmaßstab gewählt worden. Zwar unterstelle dies gewisse Verflechtungen wirtschaftsräumlicher und infrastruktureller Art und auch einen zusammenhängenden Gesundheitsversorgungsraum, was nicht gesichert sei, der Geschäftsführer von MedEcon vertritt aber die Meinung, dass gerade über standortübergreifende Kooperationen komplementäre Kompetenzen zusammengeführt werden könnten. Das heißt, es solle zwischen den kleinräumigen Clusterbildungen zu Verzahnungen kommen und zu einer größeren Clusterentwicklung beitragen. Das Ruhrgebiet werde nicht als eine große Masse gesehen, sondern die teilräumlichen Schwerpunkte würden gesehen, bewusst gefördert und über die weiträumigere Vernetzung verborgene Potentiale erschlossen. Im Ergebnis bedeute Clustermanagement in diesem Zusammenhang nicht, einen vorhandenen Großcluster zu managen, sondern im Gesundheitswesen Clusterentwicklungen – im Plural – voranzutreiben.

### **2.2.3 Arbeit der Gesundheitsregion**

#### *Handlungsfelder von MedEcon Ruhr*

Mit dem Einbezug der Klinikwirtschaft im Jahr 2007 wurde die Zielgruppe der gesundheitswirtschaftlichen Initiative im Ruhrgebiet erweitert. Im Vergleich zum allgemeinen Verständnis der Gesundheitswirtschaft, das in der Landespolitik dominiert, werden im Kernbereich jedoch nicht die niedergelassenen Ärzte mit einbezogen, obwohl auch teilweise mit ihnen kooperiert wird. Die Arbeitsschwerpunkte von MedEcon beschäftigen sich maßgeblich mit der Frage der Zusammenarbeit von Kliniken untereinander, mit ihren Zulieferern (nicht nur im Bereich der Medizintechnik und Biotechnologie, sondern auch in Logistik und Baubranche etc.), ihren Forschungs- und Entwicklungspartnern im wissenschaftlichen und industriellen Bereich sowie anderen Partnern der Gesundheitsversorgung. In diesem Kontext wird als Hauptprojekt über Landesfördermittel aus dem Wettbewerb „MedIn.NRW“ (dem Förderwettbewerb des Landesclusters Gesundheitswirtschaft) das Projekt „Klinikcluster Ruhr“ zu 50% aus NRW-Ziel-2-Mitteln gefördert. Bei der Klinikwirtschaft werden auf der einen Seite medizinisch orientierte Kooperationen betrachtet, die sich an Indikationen und Krankheitsbildern orientieren, und auf der anderen Seite explizit wirtschaftlichen Aspekte, nämlich Logistik, Betriebs-IT im Management, Energieeffizienz, Abwasser, Umwelttechnik etc. Der zweite Bereich wird unter dem Stichwort „Hospital-Engineering“ geführt und in Kooperation mit dem Fraunhofer-Verbund bearbeitet. Aus diesem Grund sind Vertreter der Verwaltungsbereiche der Kliniken, hierunter insbesondere die technischen Direktoren, die zentralen Ansprechpartner für MedEcon Ruhr.

#### *Zusammenarbeit mit dem Landescluster*

Die eigentliche Arbeit von MedEcon Ruhr hat sich mit der Etablierung der Gesundheitsregion im

Rahmen des Landesclustermanagements nicht unmittelbar verändert. Für die Kernarbeit der Initiative spielt das Clustermanagement des Landes auch weniger eine Rolle. Für gemeinsame Auftritte außerhalb des Landes wird die zentrale Koordination aber als sehr wichtig eingeschätzt. Denn gerade auf der internationalen Ebene werde auch eine große Region wie das Ruhrgebiet kaum mehr wahrgenommen. Aber schon alleine die Tatsache, dass es einen Verbund von Gesundheitsregionen im Land gibt, der sich regelmäßig austauscht, wird als wichtig betrachtet, da hieraus sich eine starke Lobby im Land im Vergleich zu anderen Schwerpunkten des Landes ergebe. Im Rahmen der Themenpatenschaften wird die Klinikwirtschaft pauschal in einer Landesperspektive betrachtet. Das Thema umfasst im Speziellen die Verwertung klinischer Innovationen. Hierin wird ein erhebliches Potential für technologische, aber auch Verfahrensinnovationen in den Kliniken gesehen. Hierbei spielt das Wissen von Ärzten, Pflegern und dem technischen Personal eine wichtige Rolle, da die Bereiche Forschung und Entwicklung bei Nicht-Universitätskliniken nicht als systematischer Geschäftszweig vorhanden sind. Das Thema wird im Ruhrgebiet untersucht bzw. betreut und schließlich so aufbereitet, dass es auf andere Regionen übertragbar wird.

### 2.3 Gesundheitsregion Münsterland<sup>215</sup>

#### **2.3.1 Gesundheitswirtschaft im Kontext der Clusterbetrachtung in Münster und in der Region Münsterland**

Sowohl die Stadt Münster als auch die Region Münsterland betrachten neben der Gesundheitswirtschaft auch andere Kompetenzschwerpunkte. So identifizierte die Wirtschaftsförderung Münster GmbH vier weitere Kompetenzbereiche, nämlich wissensintensive Dienstleistungen, Geoinformation und Lacke/Farben sowie mit dem Bereich Nanobiotechnologie ein Feld, das als Grundlagenforschungsbereich auch Bezug zur Gesundheitswirtschaft aufweist und in der Selbstdarstellung der Gesundheitsregion auch als Kompetenz der Gesundheitswirtschaft aufgeführt wird.<sup>216</sup>

Im Jahr 2007 wurde die bei der Prognos AG in Auftrag gegebene Clusterstudie für das Münsterland veröffentlicht, die der Region vorschlägt, mit insgesamt sechs Clustern die Profilierung voranzutreiben. Diese Cluster wurden auf Grundlage eines Branchenportfolios für die Kreise des Münsterlandes und die Stadt Münster, der Ermittlung der regionalen Wertschöpfungszusammenhänge sowie einer für die Stadt Münster erstellten Produkt- und Tätigkeitsanalyse der regionalen Unternehmen ermittelt (Prognos AG 2007b, S. 17). In der regionalen Zusammenarbeit übernimmt jeweils ein Kreis bzw. die Stadt Münster stellvertretend für die gesamte Region die federführende Betreuung eines Clusters.<sup>217</sup>

- Ernährungsgewerbe (Kreis Coesfeld),
- Maschinenbau (Kreis Warendorf),
- innovative Werkstoffe und Ressourceneffizienz (Kreis Borken),
- Logistik (Kreis Steinfurt),
- wissensintensive Dienstleistungen (Stadt Münster),

---

215 Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Aussagen des gesamten Abschnitts auf das Interview 9.

216 <http://www.wfm-muenster.de/index59.htm>.

217 [http://www.muensterland-wirtschaft.de/7239/Cluster\\_M\\_\\_nsterland](http://www.muensterland-wirtschaft.de/7239/Cluster_M__nsterland) (vgl. auch Videointerviews auf dieser Seite).

- Gesundheitswirtschaft (Stadt Münster).

Damit betreut die Wirtschaftsförderung Münster GmbH federführend die beiden Schwerpunkte, die deckungsgleich in der städtischen und der regionalen Betrachtung sind. Ziel der regionalen Clusterförderung ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und auch des regionalen Clusterbewusstseins. Neben der klassischen Netzwerkarbeit soll dies über einen Online-Clusteratlas unterstützt werden, in dem Innovationserfolge und -potentiale samt der Vorstellung der relevanten Clusterakteure erfolgen soll. Dieser Clusteratlas wird in Zusammenarbeit mit dem Münsteraner Geoinformationsnetzwerk erstellt werden. Darüber soll ein clusterbezogenes Gewerbeflächenmanagement eingerichtet werden, das einen Einblick in die Clusterstrukturen mit konkreten Gewerbeflächenangeboten kombiniert. Diese Maßnahmen sind im Rahmen der vom Land Nordrhein-Westfalen geförderten Regionalen Entwicklungskonzepte entwickelt worden. (vgl. Münsterland e.V. 2010, S. 4-9)

### **2.3.2 Clusterverständnis**

Bei der konkreten Arbeit im Verein<sup>218</sup> wird der Begriff „Netzwerk“ dem des Clusters vorgezogen, insbesondere in der Kundenansprache. Dennoch werden Unterschiede in der Bedeutung gesehen: So verbindet der Geschäftsstellenbetreuer mit dem Begriff der Cluster direkt die politische Förderung und eine verbindliche Arbeit in Initiativen entlang der Wertschöpfungszusammenhänge, die über konkrete Projekte getragen wird und enger strukturiert ist, während die Netzwerkarbeit als unverbindlicher verstanden wird. In Bereich der Gesundheitswirtschaft werde die Clusterbetrachtung aber durch das unklare Verhältnis zwischen Kunden und Patienten innerhalb des Gesundheitswesens erschwert, sodass – gerade hinsichtlich des in Münster starken Kernbereichs – keine normalen Lieferketten mit Lieferanten und Kunden existierten. Die Rollen müssten vielmehr je nach Beispiel neu definiert werden. Grundsätzlich teilten alle Cluster gemeinsame Ziele: Kapitalbeschaffung, Kapitalbindung und Arbeitsplatz-Generierung. Hinsichtlich des Faktors Raum sei in der Gesundheitsregion Münsterland die Arbeit sehr stark auf die Stadt Münster konzentriert, nicht zuletzt deshalb, weil die Initiative dort auch ihren Ursprung hatte: So hat auch die Wirtschaftsförderung Münster GmbH den entsprechenden Förderantrag gestellt. Zudem ist das Technologiezentrum Münster, in dem der Verein seine Geschäftsstelle hat, eine Tochtergesellschaft der Wirtschaftsförderung. Es ist dennoch erklärtes Ziel, die weiteren Kreise sehr viel stärker einzubeziehen. Sie stehen also trotzdem im Fokus der Arbeit, denn der Handlungsraum ist über den Zuschnitt der Region Münsterland klar vordefiniert. Die anderen Kreise der Region sollen beispielsweise bei der Ausrichtung von Veranstaltungen stärker in die Pflicht genommen werden. Kooperationen über diese Regionsgrenze hinweg existierten zwar auch, aber diese sind eher locker und von geringer Zahl.

### **2.3.3 Arbeit der Gesundheitsregion**

#### *Ziele und Instrumente*

Ziele der Arbeit des Vereins Gesundheitswirtschaft Münsterland e.V. sind der Aufbau und die Weiterentwicklung von Kooperationen zwischen Unternehmen, Versorgungs- und Forschungseinrichtungen, die Identifikation von Förderprogrammen samt der Fördermittelakquisition für spezifische Forschungs-, Versorgungs- und Entwicklungsprojekte und damit die Umsetzung von Innovationen im Bereich der Gesundheitswirtschaft. Ebenso soll die Öffentlichkeitsarbeit zur Akzeptanzverbesserung der Gesundheitswirtschaft beitragen. Hierzu wird der Verein über Mitwirkung an bzw. Organi-

---

218 Stand Oktober 2009; der Betreuer der Geschäftsstelle des Vereins (Interviewpartner) ist heute nicht mehr dort tätig.

sation oder Durchführung von Informationsveranstaltungen, Kongressen oder Messen tätig.<sup>219</sup> Die Ziele sind in der Satzung des Vereins bewusst weit formuliert, damit man sich in der Arbeit nicht selbst einschränkt.

Die Geschäftsstelle des Vereins fungiert als Ort, an dem Informationen zusammenfließen, gebündelt und weitergegeben werden, womit die Hauptherausforderung der Arbeit im kommunikativen Bereich liegt: Im Bereich des Innovationsmanagements ist es Aufgabe des Clustermanagements, im Kontakt mit den Mitgliedern und sonstigen Akteuren nach neuen Ideen Ausschau zu halten, Kontakte herzustellen und evtl. in Fördermittelprogrammen zu platzieren. Dabei spielt die Themenselektion aus dem Input der Mitglieder eine zentrale Rolle: Die Schlüsselthemen und -player müssen gezielt ausfindig gemacht werden. In der konkreten Arbeit können aufgrund der begrenzten Zeit und Mittel nur die wesentlichen Aspekte verfolgt werden. So müssen stets konkrete Ergebnisse unter den begrenzten Möglichkeiten generiert werden. Dadurch besteht jedoch die Gefahr, dass man aufgrund der zwingenden Pragmatik auch potentielle Beitragszahler ausschließt, wobei aber die Hoffnung überwiegt, dass konkrete Ergebnisse die beste Werbung für den Verein im Hinblick auf die Gewinnung neuer Mitglieder darstellen. Bei der Durchführung der Projekte wird die konkrete Arbeit von Mitgliedern selbst geleistet; die Hilfestellung der Geschäftsstelle muss dabei im Vorfeld definiert werden. Die konkreten Themen bewegen sich schwerpunktmäßig in den Kompetenzbereichen der Münsteraner Gesundheitswirtschaft, die auch in der Prognos-Analyse (Prognos AG 2007b, S. 24 ff.) identifiziert wurden. Innerhalb der Themenpatenschaft für den Landescluster (Prävention) wird zudem nach einem weiteren Leitprojekt gesucht, für das zielgerichtet Fördermittel beantragt werden sollen. Die Beantragung von Fördermitteln für Projekte einzelner Mitglieder wird ebenfalls über die Geschäftsstelle koordiniert. Zusätzlich werden Aufgaben bezüglich der Themenpatenschaft (präventive Medizin) im Rahmen der Landesclusterarbeit übernommen. Dies kann auch die Organisation einer spezifischen Veranstaltung zum Thema umfassen.

### *Finanzierung und Mitgliederstruktur*

Zum Zeitpunkt des Gesprächs mit dem Clustermanager im Oktober 2009 beruhte die Finanzierung der Initiative zu 90 % auf Fördermitteln und zu 10 % auf Eigenmitteln der Wirtschaftsförderung der Stadt Münster. Insbesondere die Projektstelle für das Clustermanagement wurde aus Landesmitteln finanziert. Ziel jedoch ist es, dass sich der Verein alleine trägt. Seit Oktober 2009 hat sich die Zahl der Mitglieder allerdings nur von 20 auf 24 (Stand Februar 2012) erhöht<sup>220</sup>. Zudem ist die Verteilung der Mitglieder entlang ihrer Stellung im „Zwiebelmodell“ nicht ausgewogen, um horizontale Wertschöpfungsbeziehungen innerhalb des Vereins abbilden zu können. So dominieren neben Kliniken und Klinikverbänden oder -trägergesellschaften sehr stark institutionelle Akteure aus Kammern, Verbänden und Versicherungen, also der Kernbereich des Modells samt der Verwaltungsfunktion. Vereinzelt sind auch Dienstleister vertreten, nicht aber der klassische Mittelstand aus Zulieferindustrie oder dem Randbereich. Innerhalb der Vereinsführung wurden jedoch auch Diskussionen geführt, welche Rolle der Randbereich der Gesundheitswirtschaft in Zukunft spielen soll und spielen darf. Aufgrund der personellen und zeitlichen Einschränkungen bestehen davon abgesehen aber auch weniger Möglichkeiten, auf den Randbereich gezielt einzugehen. Insofern definiere man faktisch über die Vereinsarbeit seine eigene Gesundheitswirtschaft, so die Aussage des Geschäftsstellenbetreuers. Die Arbeit des Vereins orientiert sich daher stark an der Ausrichtung der vorhandenen Mitglieder und an den Möglichkeiten, die die vorhandenen Mittel erlauben. Eine weitere Möglich-

---

219 [http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62&Itemid=73](http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=73).

220 Vgl. [http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com\\_jumi&fileid=4&Itemid=88](http://www.gesundheitswirtschaftmuensterland.de/index.php?option=com_jumi&fileid=4&Itemid=88).

keit der Finanzierung des Vereins wird in konkreten Beratungstätigkeiten gesehen, die insbesondere im Bereich der Klinikwirtschaft erbracht werden könnten. Ebenso seien unterschiedliche Bindungsstufen mit an den Verein möglich, die auch unterschiedliche Privilegien mit sich brächten: z.B. bestehend aus den zahlenden Mitgliedern auf der einen Seite und einem weiteren Netzwerk an assoziierten, interessierten Akteuren auf der anderen Seite.

### *Zusammenarbeit mit dem Landescluster*

Die Ernennung des Münsterlandes zur Gesundheitsregion wird primär als politisch motiviert bewertet: Auch diese Region ist vom Land aufgefordert worden, im Rahmen der Arbeit des Landesclustermanagements als Gesundheitsregion zu fungieren. Insgesamt wird die Zusammenarbeit mit dem Clustermanagement des Landes als sehr positiv bewertet, da diese übergeordnete Struktur eine Menge Arbeit abnimmt, z.B. hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit und der Organisation von gemeinsamen Veranstaltungen sowie Messeauftritten. Ebenso wird die Nähe zum zuständigen Ministerium geschätzt; die Arbeit im Landescluster ermögliche einen „heißen Draht“ nach Düsseldorf. Darüber hinaus werden die regelmäßigen Treffen mit den weiteren Gesundheitsregionen sehr geschätzt und für den Austausch als sehr ergiebig angesehen. Hierdurch kann über „*Best Practice*“ viel von anderen Regionen gelernt werden und gemeinsam können Themen zur Internationalisierung in Zukunft schlagkräftig behandelt werden. Kontrovers wurde allerdings die Ansiedlung des zentralen Gesundheitscampus in Bochum diskutiert, da auch Einrichtungen aus Münster abgezogen werden.

## 2.4 Gesundheitsregion Köln/Bonn<sup>221</sup>

### **2.4.1 Gesundheitswirtschaft im Kontext der Clusterbetrachtung in Bonn und Clusterverständnis**

Zentrale Branchenschwerpunkte der Stadt Bonn liegen neben der Gesundheitswirtschaft auch im Feld der Geoinformationswirtschaft. Auch hier werden die Kooperationen besonders im Zuschnitt der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler durchgeführt. Zusätzlich werden auch Wissenschaft, Verwaltung und Verbände und Logistik und IuK-Technik als Cluster betrachtet.

In Bonn arbeitet man mit einem sehr flexiblen Clusterverständnis, das heißt, Cluster sind an sich unscharfe Gebilde ohne klare Abgrenzungen. Vielmehr werden je nach akuter Fragestellung Neuverknüpfungen von Akteuren vorgenommen, wie zum Beispiel in der bereits erwähnten Kombination von Gesundheitswirtschaft und Geoinformationstechnik. Durch die Neukombination und Generierung neuer Anwendungsbereiche lassen sich ständig neue Cluster identifizieren. Diese Betrachtung entspricht dem, was auf Ebene des Landes als „*Cross-Innovation*“ bezeichnet wird. Der Cluster umfasst je nach Fragestellung auch mehr oder weniger Akteure einer Branche, so dass zum Beispiel im Fall des Gesundheits- oder Medizintourismus, der ja Teil des Gesamtkonstrukts Gesundheitswirtschaft ist, Funktionen wie Verwaltung und Zulieferindustrie keine Berücksichtigung finden. Somit werden in der konkreten praktischen Arbeit Teilmengen aus dem Cluster Gesundheitswirtschaft, und dem Tourismusbereich kombiniert. Daher spricht der Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung auch von einem „lebendigen Begriff des Clusters“, der quasi pulsiert oder „wabert“. Dadurch wird die Tätigkeit der Clusterförderung selbst zu einer hoch kreativen Tätigkeit bei der die jeweilige Fragestellung den Cluster bestimmt. Es existierten aber auch Cluster, von de-

---

221 Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Aussagen des gesamten Abschnitts auf das Interview 10.

nen weder die Akteure noch die Wirtschaftsförderer wüssten, dass sie existieren. Wichtig für die Wirtschaftsförderung sei dabei, den Akteuren aufzuzeigen, wie ihre Position im Netzwerk aussehe und welcher Mehrwert sich generieren lasse. Für die Zusammenarbeit der Akteure wird räumliche Nähe aufgrund der Notwendigkeit kurzer Kommunikationswege für entscheidend angesehen. Je nach Fragestellung der Clusterarbeit verändern sich somit auch die räumlichen Zusammenhänge. Räume werden dabei meist zusammenhängend verstanden, wobei die Kooperation im Kontext der Gesundheitsregionen des Landes jedoch über die Steuerung des Landesclustermanagements neue Nähe schaffe.

Nach erfolgter Identifikation eines Schwerpunktbereiches werden schließlich Überlegungen angestellt, wie die Wirtschaftsförderung für den Cluster unterstützend tätig werden kann. Dafür wurde im Fall der Gesundheitswirtschaft gezielt die Frage gestellt, welche Akteure vor Ort vorhanden sind, wer miteinander zusammenarbeitet und wer noch miteinander kooperieren könnte. Wenn die Zusammenarbeit in der freien Wirtschaft gut läuft, hält sich die Wirtschaftsförderung heraus, es sollen nur Bereiche angestoßen werden, die ohne das aktive Zutun nicht zustande gekommen wären. Bei der Untersuchung der Kooperationsbeziehungen greift man jedoch nicht auf dezidierte (standardisierte) Befragungen zurück sondern man sucht das direkte Gespräch auf Veranstaltungen.

Der Weg über die Gesundheitsregion Köln/Bonn wird in solchen Fällen gewählt, sofern eine breitere Betrachtung notwendig ist, z.B. wenn die eigene Region stärker nach außen vermarktet werden soll. Im Ergebnis existieren verschiedene Maßstäbe und Foki der Arbeit in Bonn bezüglich der Gesundheitswirtschaft: Primär betrachtet man die eigenen Schwerpunkte Wissenschaft, Medizintourismus und neurodegenerative Erkrankungen, während andere Kommunen der Gesundheitsregion Köln/Bonn ihre eigenen Kompetenzen verfolgen (z.B. Versicherung und Gesundheitslogistik in Köln). Zwar versucht man sich sowohl auf Ebene Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler als auch auf Ebene Region Köln/Bonn zu ergänzen, dennoch existieren auch Konkurrenzsituationen, insbesondere mit dem anderen großen Zentrum Köln. Aber auch Bonner Krankenhäuser untereinander konkurrieren miteinander. Regelmäßige Treffen führen aber dazu, dass die Zusammenarbeit immer partnerschaftlicher ausfällt.

### **2.4.2 Arbeit der Gesundheitsregion**

#### *Ziele*

Die Ziele der Gesundheitsregion Köln/Bonn werden insbesondere darin gesehen, sich nach außen und nach innen zu vermarkten. Hierzu zählt auch die Erhöhung der Transparenz, damit die Akteure miteinander in Kontakt treten können: Immer noch gebe es viele Spezialisten vor Ort, die kooperieren würden, aber nichts voneinander wüssten. Der Verein „*HealthRegion Cologne Bonn*“ unterstützt dabei die Anbahnung von Kontakten und Kooperationen. Dies wiederum soll Innovationen anstoßen, die sich auf die gesamte Region auswirken, die regionalen Strukturen im Gesundheitswesen und für die gesamte Gesundheitswirtschaft fortentwickeln und somit den Konkurrenzgedanken zurücktreten lassen. Auch der Bereich der Fördermittelakquisition für regionale medizinische, wissenschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure wird als Ziel definiert.<sup>222</sup>

---

222 Vgl. auch: [http://www.health-region.de/cms/service/download/doc\\_download/25-hrcb-info-din-a4-11-09.html](http://www.health-region.de/cms/service/download/doc_download/25-hrcb-info-din-a4-11-09.html).

### *Mitgliedschaft und Finanzierung des Netzwerks*

Der Verein HealthRegion Cologne Bonn e.V. trägt sich seit seiner Gründung selbst, ohne hierfür Fördermittel in Anspruch genommen zu haben. Im März 2011 waren hier über 111 Mitglieder organisiert. Mit Hilfe des Vereins sollen auch Fördermittel eingeworben werden, über die konkrete Projekte einzelner Mitglieder finanziert werden. Die Fördermittelakquise wird im Verein zentral koordiniert. Im Zuge einer Sitzung des erweiterten Vorstandes im Mai 2010 wurde zudem beschlossen, dass der Wirkungsbereich der Gesundheitsregion Köln/Bonn „nicht strikt im Sinne kommunaler Gebietsgrenzen geographisch beschränkt [ist], sondern eher im Sinne des „Rheinlandes“ verstanden“<sup>223</sup> wird. Demnach stehe der Aufnahme des Rhein-Kreises Neuss bzw. des Kreises Ahrweiler nichts entgegen.

## 2.5 Gesundheitsregion Aachen<sup>224</sup>

### **2.5.1 Gesundheitswirtschaft im Kontext der allgemeinen Clusterbetrachtung**

In der Region Aachen werden insgesamt sechs verschiedene Themenfelder für die Clusterentwicklung aufgeführt:

- Automobil- und Schientechnik,
- Informations- und Kommunikationstechnologien,
- *Life Sciences*,
- Logistik,
- Gesundheitsregion Aachen,
- Energie und Klimaschutz.

In diesen Feldern werden unterschiedliche in der Region bestehende Netzwerke zusammengefasst. Darüber hinaus existiert ein Netzwerk namens „Vis-à-Vis“, in dem sich Initiativen bzw. Netzwerke aus verschiedensten Branchen und Technologien – und somit auch aus mehreren der oben genannten Clusterthemen – enger miteinander verzahnen möchten.<sup>225</sup>

In den vergangenen 15 Jahren wurden zahlreiche Analysen bezüglich der Schwerpunkte der Region vorgenommen, die auch regelmäßig mit aktuellem Datenmaterial fortgeschrieben wurden. Würde man hierbei lediglich – wie in den meisten Analysen üblich – die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für die Analyse heranziehen, stellte sich die Situation der Region Aachen, so die Einschätzung der befragten AGIT-Mitarbeiter, hierbei insgesamt nicht gut dar, weil kaum große Produzenten vor Ort ansässig sind. Vielmehr wurde der Fokus der Untersuchung auf die Erfassung der relevanten Akteure an den Hochschulen gelegt, was mit klassischen statistischen Untersuchungen sehr schwierig sei. Aus diesem Grund wurden externe Gutachter engagiert, die diesen Mehrwert entsprechend darstellen konnten.

---

223 Protokoll der Sitzung, abrufbar unter: [http://www.health-region.de/cms/service/download/cat\\_view/968-hrcb-gremien/970-hrcb-vorstand-ev.html?limit=5&limitstart=0&order=hits&dir=ASC](http://www.health-region.de/cms/service/download/cat_view/968-hrcb-gremien/970-hrcb-vorstand-ev.html?limit=5&limitstart=0&order=hits&dir=ASC).

224 Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Aussagen des gesamten Abschnitts auf das Interview 7.

225 <http://www.agit.de/index.php?id=747&L=0>.

Zusätzlich war aber auch implizites Wissen der Wirtschaftsförderung über die Wirtschaftsstruktur und ihre zentralen Akteure bei der Schwerpunktsetzung im Bereich der Gesundheitswirtschaft von besonderer Bedeutung: Innerhalb des Bereichs der Gesundheitswirtschaft wurden beispielsweise keine detaillierten Analysen mehr vorgenommen. Ebenso wurde mit der konkreten Arbeit der Gesundheitsregion begonnen, bevor das Entwicklungskonzept vom hierfür beauftragten Institut Arbeit und Technik fertig gestellt wurde, da man bereits über die Erfahrungen aus den Vorjahren ausreichend Ansatzpunkte für Maßnahmen sah. Als Wirtschaftsförderung kenne man die Stärken und Schwächen der Region sowie deren Akteure, die man entlang einer realen oder virtuellen Wertschöpfungskette zusammenführen möchte. Dies sei der Kern jeglicher Clusterarbeit und diese Erkenntnis somit nicht abhängig von spezifischen Untersuchungen. Zusammenfassend beruhen die Förderfelder der AGIT auf einer Mischung aus implizitem Wissen und *Know-how* der Wirtschaftsförderung und konkreten Analysen.

Darüber hinaus betreut die AGIT die Bearbeitung der regionalen Entwicklungskonzepte, die ebenfalls im Rahmen der Landespolitik gefördert werden (vgl. Kap. 6.2.3). Das Konzept, das von der agiplan GmbH erstellt wurde, umfasst eine aktuelle Analyse der Wirtschaftsstruktur sowie die Ableitung einer Stärken-Schwächenanalyse und sieht darüber hinaus unter anderem die Optimierung der regionalen Clusterstrategie vor. Ebenfalls sollen die Voraussetzungen für die Beantragung der Regionalbudgets geschaffen werden.<sup>226</sup>

Die Betreuung der Cluster liegt im Aufgabenbereich der AGIT GmbH, die 1983 als erstes Technologiezentrum in West-Deutschland zur Unterstützung des Strukturwandels in Aachen (vgl. auch Fromhold-Eisebith 2004, S. 756) gegründet wurde und sich im Laufe der Zeit zu einer Wirtschaftsförderungseinrichtung mit regionaler Zuständigkeit entwickelt hat. Ebenso wurden mit der Zeit immer neue Konzepte bzw. Instrumente angewendet, zu denen auch das Clusterkonzept zählt. Getragen wird die AGIT GmbH heute von den Gebietskörperschaften der Region, der Handwerkskammer und der Industrie- und Handelskammer Aachen. Insgesamt hat sich auch das „Anspruchsfeld“ an die Gesellschaft gewandelt, insbesondere seit der Öffnung der Ziel-2-Förderung für alle Regionen des Landes und der landesweiten Clusterstrategie. Somit wurden Fragestellungen der Regionalentwicklung zum zentralen Aufgabenbereich, während in der Anfangszeit der Technologietransfer von den Hochschulen in die Unternehmen dominierte. Als regionale Wirtschaftsförderungsagentur ist die AGIT zuständig für diejenigen Themen, die über den Wirkungskreis einer kommunalen Wirtschaftsförderung der Kreise oder Städte hinaus gehen. In den meisten Fällen betrifft dies Fragestellungen, die mit Verknüpfungen und Netzwerken zu tun haben, also die Fälle, in denen es notwendig ist, in einem größeren räumlichen Kontext zu agieren. Diese Möglichkeit wird über die breite Gesellschafterstruktur eröffnet. Bei der konkreten Netzwerkarbeit wird wiederum auf die einzelnen Kommunen zurückgegriffen, insbesondere wenn es um die Umsetzung vor Ort geht. Um die regionale Zusammenarbeit in den Kommunen zu verankern und um Transparenz über die Arbeit bzw. Vertrauensbildung für die AGIT zu betreiben, finden beispielsweise Sitzungen zum Thema Clusterentwicklung und Ziel-2-Förderung auf Ebene der Landräte bzw. Kreisdirektoren statt. Dies wird insofern als notwendig erachtet, als insbesondere in den Fragen der Clusterentwicklung die Kommunen der Region auch miteinander konkurrieren: Weil sich die wirtschaftsstrukturelle Situation der einzelnen Kreise stark unterscheidet, profitieren nicht alle Kommunen in gleichem Maße von bestimmten Maßnahmen. Die Aufgaben der Regionalagentur für die Region Aachen, die mit Fördermitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) arbeitsmarkt- und qualifikationspolitische Maßnahmen durchführt, ist ebenfalls bei der AGIT angesiedelt.

---

226 <http://www.agiplan.de/de/leistungen-publicmanagement/wirtschaftsfoerderung-und-strukturpolitik/351.html>.

### **2.5.2 Clusterverständnis allgemein**

Im Rahmen der praktischen Clusterarbeit versucht man in der AGIT, einen pragmatischen Ansatz zu wählen, der jedoch auch einige Aspekte von Porters Clusterverständnis berücksichtigt. In der Praxis verschwimmen schließlich theoretische Aspekte des Clusterkonzeptes mit den regionalen Rahmenbedingungen und dem faktisch Machbaren in der regionalen Konsensbildung. Grundsätzlich vereint die Region Aachen viele verschiedene Funktionen, die für Forschung und Entwicklung zentral sind: Hierzu gehören Hochschulen, Forschungseinrichtungen und sonstige Innovationsgeber, an denen entlang eine Wertschöpfungskette aufgebaut bzw. zusammengeführt werden kann. Die überregional und auch international ausstrahlende Hochschule soll verstärkt mit regionalen Unternehmen zusammengeführt werden. Allerdings sind in der Region Aachen nur wenige große produzierende Unternehmen ansässig, jedoch weist sie eine ausgeprägte mittelständische Struktur technologieorientierter Unternehmen auf. In der Clusterpraxis ist man daher bemüht, denjenigen Teil der Wertschöpfungskette zu fördern, der von der Hochschule in die technologieorientierten Unternehmen reicht. Durch Erschließung von Ziel-2-Fördermitteln sollen schließlich auch weitere Bereiche der Wertschöpfungskette über die Einbeziehung von Unternehmen aus anderen Regionen des Landes abgedeckt werden.

Insofern sei man, so die Einschätzung der Interviewpartner, bei der Clusterarbeit auch näher am Porterkonzept als die NRW-Clusterpolitik mit ihrem landesweiten Clusterfokus. Sinnvoller sei, die Netzwerke zunächst in einem überschaubaren räumlichen Zusammenhang zum Innovationsgeber Hochschule zu sehen. Diese Akteure (Hochschule, *Spin-Offs*, technologieorientierte KMU etc.) sind selbst innerhalb der Stadt Aachen stark konzentriert in den Gewerbegebieten und Technologiezentren: Mit zunehmender Entfernung vom Aachener Talkessel nimmt die Dichte an Unternehmen und sonstigen Clusterakteuren deutlich ab. Dies macht es der AGIT wiederum besonders schwer, im Rahmen der Clusterförderung einen regionalen Ausgleich zu schaffen, an dem die Kommunen der Region Aachen gleichermaßen profitieren können.

Bezüglich des Clusterbegriffs werden in der Regel die Termini Cluster, Kompetenzfeld, Netzwerk, Unternehmensnetzwerk etc. synonym benutzt. Zunächst wurde in der Region Aachen noch von Brancheninitiativen gesprochen, heute von Clusterinitiativen. Bei der Verwendung dieser Begriffe richte man sich ganz pragmatischen nach den von der Mehrheit verwendeten Schlagwörtern. In der konkreten Arbeit spielten weder die genaue Definition noch ein fester Begriff die entscheidende Rolle. Die jeweiligen Maßnahmen seien das zentrale Element, das für die Unternehmen von Interesse sei. Momentan wird im Clusterbegriff insbesondere ein bestimmtes Label gesehen, um eine gewisse Nachhaltigkeit der Maßnahmen herzustellen und um sie mit der Fördermittelpolitik des Landes kompatibel zu machen bzw. um für Unternehmen und die Region das Optimum zu erreichen.

### **2.5.3 Arbeit der Gesundheitsregion**

#### *Ziele der Gesundheitsregion*

Ziel der Gesundheitsregion Aachen ist es, langfristig die regionalen Akteure im Gesundheitsbereich zu vernetzen und Aktivitäten in der Gesundheitswirtschaft strategisch zu bündeln. Dies geschieht in den Handlungsfeldern „Medizintechnik/*Life Sciences*“, „Zweiter Gesundheitsmarkt“ (Gesundheitstourismus/Gastpatienten, *Wellness*, Sport- und Freizeitangebote mit Gesundheitsbezug etc.), „Arbeit und Bildung“, „Patientenversorgung und Pflege“ sowie „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“.<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup> <http://www.agit.de/index.php?id=702&L=0>.

Als entscheidend für die Arbeit der Gesundheitsregion Aachen werden die jeweiligen Wettbewerbs-*Calls* angesehen, über die man Fördermittel in die Region holen kann und die regionale Wertschöpfungskette mit Schwerpunkt auf den Hochschulen und technologieorientierten KMU um Unternehmen außerhalb der Region zu erweitern.

### *Suche der Konsortialpartner im Rahmen der Förderwettbewerbe*

Da für die Arbeit der Gesundheitsregion die jeweiligen Wettbewerbs-*Calls* als entscheidend angesehen werden, liegt die Suche nach Konsortialpartnern für mögliche Förderprojekte im Fokus der Arbeit. Da die Fristen der *Calls* in der Regel sehr kurz bemessen sind, werden meist über bekannte Strukturen Projekte zusammengestellt. Die Zeit reicht dabei nicht aus, beispielsweise das Clustermanagement oder die anderen Gesundheitsregionen mit einzubeziehen und einen völlig unbekanntem Partner zu suchen.

### *Zweiter Gesundheitsmarkt: Gastpatienten in der Gesundheitsstadt Aachen*

Neben der AGIT als regionaler Wirtschaftsförderungsagentur beschäftigt sich auch die Stadt Aachen mit dem Thema Gesundheitswirtschaft. Ihr zentrales Handlungsfeld, das vom Oberbürgermeister zur Chefsache erklärt wurde, stellt der Medizintourismus bzw. stellen die sog. Gastpatienten dar: Der gute Ruf und die Expertise der Aachener Kliniken führen zu einer vermehrten internationalen Kundschaft. Patienten aus dem Ausland besitzen demnach eine große Bedeutung für Übernachtungszahlen in der Stadt: Die ausländischen Patienten (maßgeblich aus Russland, Belgien, den Niederlanden und England) bringen dabei oft auch ihre Familien mit und verbinden den Klinikaufenthalt mit Urlaub. Die Stadt Aachen möchte sich auf diese Zielgruppe einstellen und stellt Überlegung für ein spezielles kulturelles Programm an. Aber auch Themen zur Nachsorge spielen eine Rolle.

### *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit*

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Gesundheitswirtschaft findet im Kontext der Euregio Maas-Rhein<sup>228</sup> statt. In der Euregio übernimmt der „Region Aachen e.V.“ die Rolle des Vertreters der deutschen Seite. Dabei bewegen sich die Kooperationen mit Gesundheitsbezug eher im Bereich von Einzelprojekten, es existiert keine grenzüberschreitende Institution, die zentral den Bereich Gesundheitswirtschaft koordiniert. Die Gesundheitswirtschaft als Ganze wird dabei im Ergebnis auch gar nicht kommuniziert. So bestehen beispielsweise Projekte zur internationale Gesundheitskarte (in Zusammenarbeit mit der AOK), darüber hinaus zahlreiche euregionale Projekte im Bereich der *Life Sciences* sowie eine Kooperation zwischen dem Aachener Uniklinikum und einem Krankenhaus in Maastricht, die im grenzüberschreitenden Gewerbegebiet Avantis gemeinsam ein Herzklappenzentrum betreiben.

### *Finanzierung der Gesundheitsregion*

Die Arbeit der Gesundheitsregion selbst hat nicht als Ziel-2-Projekt am Wettbewerb teilgenommen. Bis auf die Unterstützung vom Land (50.000 €) wird die Arbeit komplett aus Eigenmitteln getragen. Im Bereich der Medizintechnik sind allerdings verschiedene Projekte aus der Region eingereicht

---

228 Diese besteht aus der Region Aachen, der Provinz Limburg (NL), dem Nordbrabant (NL), der Provinz Limburg (B) und der deutschsprachigen Gemeinschaft (B).

worden. Der AKM e.V. wurde dabei in der Wettbewerbsphase von der AGIT unterstützt. Insgesamt sollen aus der Steuerungsgruppe neue Projektmöglichkeiten generiert werden, die auch wieder in Wettbewerben eingebracht werden können. In der konkreten Arbeit der Gesundheitsregion stehen wiederum eher Einzelprojekte im Fokus, weniger die Gesundheitsregion als Ganze. Vielmehr bildet sie eine Struktur, die Unterstützung für zu generierende Einzelprojekte bzw. -vorhaben leistet.

### *Zusammenarbeit der Gesundheitsregionen im Landescluster*

Die Zusammenarbeit der Region Aachen mit dem Landesclustermanagement Gesundheitswirtschaft umfasst neben den regelmäßigen Treffen der Gesundheitsregionen und der Bearbeitung der Themenpatenschaft (Medizintechnik/*Life Sciences*) Auftritte auf einem Gemeinschaftsstand (z.B. MEDICA, Hauptstadtkongress, Gesundheitskongress des Westens) ein gemeinsames Marketing (Broschüren) und den Austausch mit anderen Regionen bezüglich Kooperationen in Ziel-2-Projekten, z.B. zur Medizintechnik. Die Region steht aber auch in Konkurrenz zu anderen Gesundheitsregionen des Landes: So existieren beispielsweise Überschneidungen im Bereich der Medizintechnik mit dem Ruhrgebiet. So waren beide Regionen auch im BMBF-Wettbewerb „Gesundheitsregionen der Zukunft“ aktiv, wobei sich auch beide Regionen für die Runde der besten 20 qualifizierten (vgl. Kapitel 5.2.3).

### *Besonderheit: eigenes Clustermanagement im Bereich Medizintechnik*

Neben der Arbeit im Landescluster Gesundheitswirtschaft unter der Federführung der Clustermanagerin aus der Region Ostwestfalen-Lippe wird die Region Aachen das Clustermanagement des Landesclusters Medizinforschung übernehmen. Hierfür hat das Innovationsministerium im Jahr 2009 den Wettbewerb „InnoMeT.NRW“ ausgeschrieben, den die Region Aachen – bzw. das Konsortium bestehend aus AGIT, AKM, LifeTecAachen-Jülich, der Universitätsklinik und dem Fraunhofer-Institut für Produktionstechnik – gewonnen hat.

## 2.6 Gesundheitsregion Südwestfalen<sup>229</sup>

### **2.6.1 Gesundheitswirtschaft im Kontext der regionalen Clusterbetrachtung**

Nach der Entscheidung des Landes, dass die REGIONALE 2013 in Südwestfalen ausgerichtet wird, wurde eine breite Clusteruntersuchung bei der Prognos AG in Auftrag gegeben. Auch hier war wiederum Ziel, neben den etablierten Kompetenzbereichen weitere Wirtschaftsschwerpunkte aufzudecken. Im Zuge dieser Untersuchung wurde die Abstimmung der einzelnen Kompetenznetzwerke über das Dach „Clusterland Südwestfalen“ vorgeschlagen. Dieses Projekt übernimmt die Gesamtsteuerung der Clusterinitiativen, die Netzwerke werden untereinander vernetzt und gemeinsame Lernprozesse sollen hieraus abgeleitet werden (Prognos AG 2007a, S. 46). Neben der Gesundheitswirtschaft werden folgende Kompetenzbereiche herausgestellt:

- *Automotive,*
- Metall und Maschinenbau,
- Werkstofftechnologien,

---

229 Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Aussagen des gesamten Abschnitts auf das Interview 8.

- Holzwirtschaft,
- Gebäudetechnik.

Im Rahmen des „Clusterlandes Südwestfalen“ wurden für jeden Kompetenzbereich federführende Akteure bestimmt. So übernimmt beispielsweise die IHK den Bereich *Automotive*, der Märkische Kreis mit Siegen-Wittgenstein das Feld Metall und Maschinenbau, der Hochsauerlandkreis die Holzwirtschaft und der Märkische Kreis gemeinsam mit dem Kreis Soest die Gesundheitswirtschaft, wobei die Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft den organisatorischen Kopf bildet. Im Südwestfalenverbund wurde vereinbart, dass jeder federführende Akteur die Zielgruppenakteure im gesamten Initiativraum eigenverantwortlich ansprechen und erschließen darf. Hierüber findet eine informelle Abstimmung statt, z.B. indem man Hinweise gibt und Vermerke oder Ähnliches austauscht. Anfänglich vorhandenes Misstrauen ist in der Praxis schnell gewichen. Da über die südwestfälischen Schwerpunkte unterschiedliche Landescluster berührt sind, findet auch jeweils ein Austausch mit den Landesclustermanagements statt, z.B. neben der Gesundheitswirtschaft auch mit „Produktion.NRW“.

### **2.6.2 Clusterverständnis**

Bei der Wahl des Namens „Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft“ sei wichtig gewesen, dass der Name der Initiative möglichst nicht die Zielgruppe zu stark einschränkt, obwohl zunächst der industrielle Schwerpunkt innerhalb der Initiative Bestand hatte. Dieser Schwerpunkt sollte aber keine weiteren interessierten Unternehmen ausschließen. Der Begriff „Cluster“ hingegen ist bei den federführenden Akteuren der Brancheninitiative Gesundheitswirtschaft nicht fest definiert, sondern man verfolgt ein pragmatisches Verständnis im Tagesgeschäft, da die federführend tätigen Mitarbeiterinnen unterschiedliche Verständnisse vom Clusterbegriff haben, sich aber auch dessen bewusst sind: So versteht eine Seite Cluster als Gebilde, die die gesamte Wertschöpfungskette abbilden, woraus sich dann ergibt, dass der Cluster Gesundheitswirtschaft weit über die gewählte Region hinaus reicht. Somit wäre die Gesundheitswirtschaft in Südwestfalen kein Cluster, eher aber auf Bezugsebene des Landes. Auf der anderen Seite werden Cluster als regionale Verbünde gesehen, die mehrere Branchen in einer Wertschöpfungskette umfassen. Bei letzterem Verständnis liegt der Fokus also nicht auf der kompletten Wertschöpfungskette, sondern auf der Verknüpfung branchenübergreifender Unternehmen in einer Region. Für die praktische Arbeit wird der definitorischen Unterscheidung jedoch keine weitere Bedeutung zugemessen.

### **2.6.3 Arbeit der Initiative**

#### *Ziele*

Über die Arbeit in der Brancheninitiative wird versucht, eine schlagkräftige Einheit zu bilden, auch im Hinblick auf Marketing und Öffentlichkeitsarbeit sowie politisches Lobbying auf Landesebene. Daher versucht man auch verstärkt, Verbände und weitere Netzwerke (z.B. Krankenhausnetzwerke) als Mitglieder zu gewinnen. Die Cluster- bzw. Netzwerkarbeit wird als Mehrwert für Unternehmen in vielfacher Hinsicht verstanden: Neben der klassischen Generierung von Synergien durch den Austausch wird ein besserer Kontakt zur Landespolitik angestrebt. Ebenso soll durch die Netzwerkarbeit eine Umorientierung in neue Wertschöpfungsketten ermöglicht werden, was besonders für Unternehmen von Bedeutung ist, die in klassischen Branchenzusammenhängen stark von der Wirtschaftskrise betroffen waren.

### *Instrumente*

Die Instrumente der Brancheninitiative umfassen schwerpunktmäßig Veranstaltungen, die die Mitglieder zusammenführen. Hierbei werden sowohl Themen angeboten, die für einen Teil der Wertschöpfungskette von Interesse sind, also spezifischer ausfallen, als auch solche, die alle Akteure der Gesundheitswirtschaft ansprechen. Bei der Themenfindung wird auf Ideen und Wünsche der Mitglieder eingegangen und die genauen Themen werden von den Vertretern der jeweiligen Zielgruppe ausgewählt. Daneben betreibt die Brancheninitiative gezielt Marketing und Öffentlichkeitsarbeit, sowohl nach innen – zu weiteren Zielgruppenakteuren – als auch nach außen hin zur Positionierung der Region.

### *Verhältnis zur Landesclusterpolitik*

Die Zusammenarbeit der Gesundheitsregionen wird als sehr positiv empfunden, da sich die Gesundheitsregionen größtenteils gegenseitig entlang der Wertschöpfungskette ergänzen. Somit spielt das Konkurrenzdenken keine wesentliche Rolle: Vielmehr könne man die Landesziele gemeinsam verfolgen und sich gegenseitig bei der Öffentlichkeitsarbeit unterstützen.

## 3. Entwicklung der Cluster- und Kompetenzfeldthematik in der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann

### 3.1 Erste allgemeine Kompetenzfeld-Untersuchungen

Die Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann beschäftigt sich seit dem Jahr 2002 näher mit der Clusterthematik, bzw. mit der Identifikation von Kompetenzfeldern. Hier wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass sich die Förderung von Schwerpunktbereichen in der Wirtschaftsförderungslandschaft etabliert hatte: So wurde von Seiten der kreisangehörigen Städte der Wunsch an die Kreiswirtschaftsförderung herangetragen, die Kompetenzfelder zu analysieren und neue Handlungsfelder aufzuzeigen.

Um systematisch regionalwirtschaftliche Ansatzpunkte zu analysieren, wurde im Oktober 2002 das Büro Dr. Vieregge GmbH beauftragt, auf der Grundlage von 6.510 Handelsregisterunternehmen aus dem Kreis in 60 Branchen Aussagen über potentielle Kompetenzfelder zu tätigen. Mit dem im Januar 2003 fertiggestellten „Kompetenz- und Zukunftsrating“ erfolgte diese Branchen-Auswertung für jede einzelne kreisangehörige Stadt sowie für den Kreis Mettmann in Gänze.

Dieses Gutachten beschränkte sich zunächst auf die Sortierung von Branchen nach Clusterindex (CI) und Entwicklungsprognose nach einem Branchen-Rating der Feri AG: Für den Kreis Mettmann wurden 22 Branchen mit einem CI über eins identifiziert, wobei die stark konzentrierten Branchen gleichzeitig wettbewerbsfähig gewesen seien. Dabei fällt auf, dass für die Branchen mit einem CI größer als eins in überwiegender Mehrheit eine befriedigende bis stabile Branchenentwicklung prognostiziert wird. Es werden 77% der Unternehmen von den Bereichen Handel (Großhandel), Unternehmensdienstleistungen sowie Herstellung von Metallerzeugnissen gestellt.

Im Ergebnis wurden schließlich Cluster in drei Bereichen vermutet, allerdings bleibt hierbei völlig offen, auf welcher Grundlage diese Auswahl erfolgt, es wird lediglich davon gesprochen, dies geschehe aufgrund von Erfahrungen mit vergleichbaren Analysen (Vieregge 2002, S. 6 f.):

1. Metallverarbeitung, industrienaher Dienstleistungen,
2. Maschinenbau und Recycling,
3. *Consulting*, Softwareentwicklung und -beratung, Herstellung von Informationstechnik,
4. Gesundheitswirtschaft: Chemie, Medizintechnik, Forschung und Entwicklung.

In dieser Art wurden für alle zehn kreisangehörigen Städte ebenfalls Branchenanalysen erstellt und auch *Clustervermutungen* ausgesprochen.

Die Ergebnisse wurden den Wirtschaftsförderungen der Städte zur Verfügung gestellt, die sich hierzu äußern sollten. Die Reaktionen aus den Städten fielen jedoch stark verhalten aus, bzw. es überwog die Kritik. Diese hing in besonderer Weise damit zusammen, dass eigene Stärken, deren sich die Wirtschaftsförderer bereits bewusst waren, sich nicht in der Analyse wiederfanden. Dies hängt maßgeblich mit Ausrichtung des Gutachtens auf die Branchenbasis zusammen: So wurde die Kompetenz im Bereich „Kalkindustrie“ einer kreisangehörigen Stadt – mangels entsprechender Branche – nicht herausgestellt. Diese Unternehmen finden sich in der Branche „Gewinnung von Steinen und

Erden“ wieder. Diese wurde zwar in der Untersuchung für diese Stadt dargestellt, aber die entsprechende Erwartungshaltung eines spezifischen Kompetenzbereichs „Kalk“ konnte hierdurch nicht befriedigt werden. Ebenso verhielt es sich mit Stärken zweier Städte aus dem Südkreis, in denen zahlreiche Unternehmen der Pharma- und *Biotech*-Industrie ansässig sind: So wurde moniert, dass die Stärken im „Bio-Gen-Tech-Bereich“ keinerlei Berücksichtigung fänden. Der Gutachter betonte, dass es eine solche Branche nicht gebe und daher die Untersuchung auf diesem Aggregationsniveau keine Aussage machen könne. Er vermutete, dass sich die Unternehmen in Branchen wie „Chemie“ oder „Forschung und Entwicklung“ wiederfinden ließen.<sup>230</sup>

Direkt als Anregung für eigene Aktivitäten wurde die Untersuchung lediglich von der Stadt Velbert aufgenommen: So sei erstmals eine „allgemeine, zwar grobe, aber vergleichbare Darstellung des Besatzes von Unternehmen nach Branchen“ vorhanden, „welche als Grundlage zur Ableitung eines Kreis-Wirtschafts-Profiles genutzt werden kann“. Zudem sei die Einschätzung bestätigt worden, dass eine Stärke in der/den Metallbranche/n vorhanden seien. Daher wurde der Wunsch geäußert, dieser Stärke näher auf den Grund zu gehen, indem eine Detail-Analyse für die Branche „Schloss und Beschlag (Branche 26.63)“ in Angriff genommen und aus dieser Branche eine Analyse der Wertschöpfungsketten abgeleitet werden sollte. Ebenso wurde aus einer städtischen Wirtschaftsförderung die Ableitung eines Clusters „Automobilzulieferer“ gewünscht, der sich neben Unternehmen der Branchen „Herstellung von Kraftwagen und Kraftfahrzeugteilen“ sowie „sonstiger Fahrzeugbau“ auch aus anderen Branchen zusammensetzt (insbesondere Metall, Kunststoff, Maschinenbau)<sup>231</sup>.

Zumindest der erste Teil wurde von der Stadt Velbert aktiv aufgegriffen. So wurde ebenfalls das Büro Vieregge beauftragt, ein Strategiepapier „Schließ- und Sicherheitstechnik der Stadt Velbert“ auf Basis der Branche „Schloss und Beschlag“ zu erstellen. Im April 2004 wurde dieses schließlich bereitgestellt.

## 3.2 Folgeaufträge

Ende 2006 wurde für den Kreis Mettmann erneut eine Clusteranalyse von der Dr. Vieregge GmbH erstellt – diesmal ausschließlich für den Kreis, nicht mehr mit differenzierten Aussagen für die kreisangehörigen Städte.

Zunächst erfolgte eine Auswertung und Clusterprognose für das Jahr 2005, später eine aktualisierte Auswertung für das Jahr 2006, die nun im Vergleich zu 2002 insbesondere den Vergleich mit Nordrhein-Westfalen als Gesamtstandort ermöglichte. Darüber hinaus wurde der Kreis Mettmann hinsichtlich der Beschäftigungsdynamik in der Vergangenheit und der Zukunftsdynamik in eine Übersichtsgrafik eingeordnet. Dabei sticht besonders heraus, dass der Kreis Mettmann ein Standort mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote in der Vergangenheit war, jedoch auch eine unterdurchschnittliche Zukunftsdynamik bescheinigt bekam. In einem Ranking aller Kreise und kreisfreier Städte in NRW nahm der Kreis Mettmann einen Platz im Mittelfeld ein (vgl. Vieregge 2006, S. 35).

Aus der sog. „Zukunftsampel“ wurde ein gewisser Handlungsbedarf für den Kreis Mettmann ableitbar. Das Gutachten kam zu folgendem Schluss: „Der Einfluss von Branchen mit einem hohen Clusterindex ist dabei wichtig für die Identifizierung von Kompetenzen und Themen, in denen man wachsen kann.“ (ibid., S. 32)

---

230 Auswertung von Brief- bzw. Mailverkehr.

231 Auswertung von Brief- bzw. Mailverkehr.

Ebenfalls wurde für den Kreis Mettmann ein Branchenranking nach Beschäftigung für das Land NRW und den Kreis Mettmann erstellt. Im Vergleich mit der ausführlichen Clusteranalyse und -prognose wurde hier jedoch eine gröbere Aggregation der einzelnen Branchen vorgenommen. Die Struktur ähnelt jener des Landes, jedoch lagen die Schwerpunkte deutlicher im verarbeitenden Gewerbe und im Handelssektor. Der Anteil an Dienstleistern und im Gesundheitswesen war ebenfalls geringer als in NRW. Vergleichsweise Stärken wurden im Bereich der Datenverarbeitung und Forschung und Entwicklung identifiziert.

Insgesamt kam das Gutachten zu dem Ergebnis, dass wettbewerbsfähige Branchen nur unterdurchschnittlich im Kreis Mettmann vertreten seien. Eine Ausnahme bildete die Medizin- und Messtechnik, die einen auf Unternehmen basierenden Clusterindex von größer eins aufwies (S. 28). Es wurde schließlich gefolgert, dass die Struktur der Kompetenzbranchen im Kreis Mettmann in Zukunft eher ein unterdurchschnittliches Wachstum nach sich ziehen werde; es wurden acht Kompetenzbranchen identifiziert, die jedoch kaum einen Beitrag zur Beschäftigungssicherung leisten könnten (S. 43). Den größten Beschäftigungsrückgang zwischen 1999 und 2005 wies die Branche „Herstellung von Metallerzeugnissen“ mit einem Minus von 24% auf. Die Branchen Metallerzeugung und -bearbeitung sowie Handelsvermittlung und Großhandel zeigten ebenfalls starke Beschäftigungsverluste (S. 44).

Im Anschluss wurden schließlich vier Kompetenzfelder im Kreis Mettmann bestimmt (S. 50 f.):

1. *Metall-Maschinenbau-Industrie-Engineering*: darunter Schließ- und Sicherheitstechnik; Metall, Metallerzeugnisse und Maschinenbau. Es wird allerdings auch festgestellt, dass dies ältere Branchen seien, die in Zukunft Probleme haben würden, ihre Arbeitsplätze halten zu können.
2. *Life-Science Engineering*: In diesem Bereich sind hohe Clusterindizes bezüglich Beschäftigter und Unternehmen identifiziert worden. Die Medizin- und Messtechnik sowie der Bereich Chemie waren auf Basis des Clusterindizes Unternehmen schon länger Kompetenzfelder.
3. *Software-Engineering*: Die Branchen Datenbanken und Datenverarbeitung wurden als junge Wachstumsbranche bewertet und wiesen über 4.000 Beschäftigte und überdurchschnittliche Konzentrationswerte auf.
4. Handel (insbes. Großhandel, darunter Maschinen- und Ausrüstungshandel) und Logistik stellten zusammengenommen rund 20 % der Beschäftigten, ohne Berücksichtigung des Einzelhandels.

Im Ergebnis wurden Initiativen im Bereich *Gesundheitswirtschaft* oder „*Industrie*“ vorgeschlagen mit einer strategischen Schwerpunktsetzung im Bereich von Entwicklungs-Services, die für externe Unternehmen vorgenommen werden könnten (S. 52-54). Diese Auswahl beruhte vermutlich auf der Tatsache, dass die Kompetenzfelder eins und vier eine stark unterdurchschnittliche Zukunftsdynamik zugewiesen bekommen haben.

Mit diesen Ergebnissen zunächst alleine gelassen, forderte die Kreiswirtschaftsförderung das Büro Vieregge schließlich auf, seine Ergebnisse in Form einer Projektskizze zu konkretisieren. Der Vorschlag der Entwicklungs-Services für externe Unternehmen wurde in der Projektskizze von 2007 aufgegriffen und näher erläutert:

So wurde der Vorschlag gemacht, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen im Kreis Mettmann untereinander als Anbieter-Cluster zu vernetzen. Auf die Dienste dieses Clusters könnten die Netz-

werke der „Regionalen Nachfrager-Cluster“ zurückgreifen. Die Schwerpunktzielgruppe des Projektvorschlages waren dabei kleine und mittelständische Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes, die in Forschung und Entwicklung einsteigen bzw. diesen Bereich ausbauen möchten sowie auf Anbieterseite die Unternehmen, die die Services anbieten.

Hierbei wurden Cluster nun weder als rein räumlich konzentrierte Branchenverbände noch als konzentrierte Wertschöpfungsketten verstanden, sondern in einer gesamten Handlungsstrategie zusammengeführt. Die Verbindung wurde dabei über Möglichkeiten der gemeinsamen Nutzung von FuE-unterstützender Infrastruktur hergestellt.

Doch auch diese Untersuchung auf Kreisebene blieb ohne konkrete Folgen. Dies scheint auch damit zusammenzuhängen, dass im Ergebnis der vorgenommene Vorschlag nicht ausreichend Bezug auf die quantitativen Ergebnisse der zuvor durchgeführten Studie nahm. Es schien nicht überzeugend geklärt, ob die notwendige Basis an forschenden Unternehmen im Kreis Mettmann ausreichend war, um solch einen Service zu etablieren. Auch auf die Tätigkeitsschwerpunkte der forschenden Unternehmen, also deren Leistungspotential, wurde in der Projektskizze nicht eingegangen. Ebenso war unklar, in welchem Umfang Unternehmen aus den Nachfrager-Clustern bereit wären, bedeutende Teile ihrer FuE-Leistungen an Externe zu vergeben, ohne dass es zu klassischen Kooperationen zwischen verwandten Bereichen kommt.

### 3.3 Einarbeitung in den status quo und Auswertung vorhandener Gutachten und Analysen

Neben der obligatorischen Einarbeitung in die für mich neuen administrativen Strukturen erfolgte eine intensive Auseinandersetzung mit den für den Kreis Mettmann erstellten Studien. Darüber hinaus wurden weitere vorliegende Untersuchungen herangezogen, aus denen sich weitere Aussagen über den Wirtschaftsraum Kreis Mettmann und seine Clusterpotentiale entnehmen ließen. Die Ergebnisse stellte ich in einem ca. 50-seitigen Bericht zusammen. Aus den Ergebnissen der eher deskriptiven als bewertenden Auswertung sollten im Nachgang schließlich Vorschläge, Handlungsoptionen bzw. verschiedene Szenarien entwickelt werden.<sup>232</sup> Folgende Untersuchungen lagen dieser Auswertung zugrunde:

- Vom Kreis Mettmann in Auftrag gegebene Gutachten und Handlungsempfehlungen
  - Dr. Vieregge GmbH (2002): Clusteranalyse für den Kreis Mettmann + Zusätzliche Clusteranalyse für die zehn Städte des Kreises. [Vieregge 2002]
  - Dr. Vieregge GmbH (2006): Clusteranalyse und Umsetzungsstrategien im Kreis Mettmann. [Vieregge 2006]
  - Dr. Vieregge GmbH (2007): Projektskizze F&E Service Kreis Mettmann. [Vieregge 2007]
- Für das Land NRW erstellte Gutachten bzw. Untersuchungen, aus denen Aussagen über den Kreis Mettmann abgeleitet werden können
  - Institut Arbeit und Technik (2004): notiert in NRW. Strategische Handlungsfelder in Nordrhein-Westfalen. [IAT 2004]
  - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2007): Innovationsbericht zur Leistungsfähigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen in Wissenschaft, Forschung und Technologie. [IAT 2007]
  - ZENIT GmbH (2007): Struktur und regionale Verteilung der Branche Kraftwagen und Kraftwagenteile in NRW. [ZENIT 2007]
- Gutachten für größere Regionsabgrenzungen mit Bezug zum Kreis Mettmann
  - Institut Arbeit und Technik (2002): Cluster in der Regio-Rheinland. [IAT 2002]

Die dort betrachteten Untersuchungen unterscheiden sich sehr stark in der jeweiligen Herangehensweise und in der Methodik der empirischen Analyse: Größtenteils beruhen die Studien, die zum Teil ja bereits oben erörtert wurden, auf quantitativen Erhebungen, d.h. es wurden vorhandene Bran-

---

<sup>232</sup> Die Aussagen zur Vorgehensweise dürfen nicht mit der wissenschaftlichen Methodik dieser Arbeit verwechselt werden, die in Kapitel 4 vorgestellt wird. An dieser Stelle wird nämlich meine Vorgehensweise im Dienst bei der Kreisverwaltung beschrieben. Diese folgte, wie bereits im Methodenkapitel erörtert, nach Möglichkeit gänzlich den Interessen des Arbeitgebers und nicht des Forschungsvorhabens. Somit bestand auch bei der Herausarbeitung von weiterzuerfolgenden Kompetenzschwerpunkten keine zwingende Beziehung zum gewählten Theorieansatz. Um diesen Bezug herzustellen, wurde nämlich erst zu einem späteren Zeitpunkt das selektive *Sampling* durchgeführt, um möglichst ergänzende Einblicke in das Gesamtsystem der Clusterförderung in NRW zu erhalten.

chendaten bzw. aggregierte Daten zu Unternehmen, Umsatz und/oder Güterproduktion statistisch ausgewertet und über einen Clusterindex bzw. Standortquotienten dargestellt und teilweise auch Entwicklungsdynamiken in den untersuchten Bereichen sichtbar gemacht. Neben dem Vorteil der „harten Zahlen“ erlaubt diese Herangehensweise jedoch keine Aussage über den tatsächlichen Verflechtungsgrad der Unternehmen in den Branchen, weshalb sich auch kein dezidierter Bedarf an einer konkreten Clusterförderung ableiten ließ. Das Institut Arbeit und Technik verfolgte hingegen bei den vorliegenden Untersuchungen jeweils einen qualitativen Ansatz über intensive Netzwerkanalysen und Expertenbefragungen. Im Gutachten für das Land NRW aus dem Jahr 2004 wurden verschiedene Branchen miteinander verschnitten, da Wertschöpfungsketten die Grundlage der Untersuchung darstellten. Die Betrachtung von Wertschöpfungsketten, oder sog. Zukunftsfeldern, anstelle von Branchen brachte aber auch gewisse Nachteile mit sich:

Der Kreis Mettmann war plötzlich als kleiner Teilraum für eine Fülle von Kompetenzen, die von der Maßstabebene des Landes her gedacht wurden, von gewisser Relevanz. Dies suggerierte somit ein sehr breites Kompetenzprofil. Letztlich konzentrierte sich dieses aber auf wenige Branchen: Dies wird besonders deutlich, wenn man die Produktionstechnik (mit Maschinenbau und Steuerungs- Mess-, Regeltechnik) mit den Zukunftsfeldern Energie- und Umwelttechnik in Beziehung setzt. Die Kompetenzen in den letztgenannten Bereichen gehen im Kreis Mettmann maßgeblich auf die Stärken in der Produktionstechnik zurück.

Aufgrund der unterschiedlichen methodischen Herangehensweisen und Erhebungsmethoden ließen sich die einzelnen Ergebnisse somit nicht direkt miteinander vergleichen. Daher wurden in besagter Auswertung zentrale Ergebnisse und Tendenzen der einzelnen Gutachten mit Bezug auf den Kreis Mettmann eher deskriptiv dargestellt und die Erkenntnisse zueinander in Beziehung gesetzt. Ziel war es also, ein besseres Gefühl für den regionalen Wirtschaftsraum zu erlangen.

Mit der Auswertung der verschiedenen Gutachten kam ich schließlich zu dem Ergebnis, dass sich trotz der unterschiedlichen Herangehensweisen und differierenden Empfehlungen einige herausragende Kompetenzfeldbereiche für den Kreis Mettmann herauskristallisierten:

- Wertschöpfungskette auf Materialbasis: Metallverarbeitung,
- Produktbasierte Wertschöpfungskette: *Automotive*,
- Produktionstechnik: Maschinenbau, Steuerungstechnik und zum Teil Medizintechnik.

Einzelne Branchen bzw. einzelne Unternehmen können dabei auch in mehreren Kompetenzfeldern aktiv sein (z.B. Maschinenbau und Steuerung im Umwelttechnikbereich; Metall in *Automotive* usw.). In allen diesen Bereichen stellt der Kreis Mettmann jedoch keinen Solitär mit einer starken Spezialisierung dar, sondern er ist stark von der gemeinsamen industriellen Tradition im Bergischen Land geprägt. Insgesamt liegen die Kompetenzfelder des Kreises (insbesondere wenn man der reinen Branchenbetrachtung folgt) in Bereichen, die bei den Prognosen nicht als besonders zukunftsfähig galten. Daher verwies ich auf die Risiken von regionalwirtschaftlichen Sklerosen bzw. „*Lock-Ins*“.

Ich empfahl schließlich, keine weiteren quantitativen Daten zur Regionalwirtschaft mehr zu beauftragen, sondern stattdessen den Bereich Produktionstechnik, der auch die Bereiche *Automotive* und Metallverarbeitung in sich vereinigen kann, stärker in den Blick zu nehmen. Hierzu sollte wiederum ein Gefühl – jenseits von statistischer Repräsentativität – dafür gewonnen werden, wie die Produktionstechnik bzw. der Maschinenbau im Kreis Mettmann aufgestellt ist.

## 3.4 Analyse vorhandener Daten zum Maschinenbau und der Produktionstechnik

Den Maschinenbau bzw. die Produktionstechnik weiter zu verfolgen, ermöglichte es, den gesamten Kreis mit in die Betrachtung einzubeziehen. Der im Bereich der metallverarbeitenden Industrie sehr dominante Nordkreis war bei der Betrachtung potentieller Wertschöpfungsbeziehungen als mögliche Zulieferer ebenso vertreten wie die größeren Maschinenbauunternehmen im Südkreis (insbesondere in Haan, Erkrath, Hilden und Langenfeld).

Ein Gespräch im Januar 2009 mit Vertretern des Landesverbands des VDMA (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagebau) NRW, der kurz zuvor auch das Landesclustermanagement des NRW-Clusters Maschinenbau/Produktionstechnik übernommen hatte, bestärkte meine Einschätzung, dass der Maschinenbau im Kreis Mettmann eine bedeutende Rolle einnimmt.

Nach Bewertung der vorhandenen Daten ließ sich guten Gewissens folgendes Hauptargument für eine Betrachtung des Maschinenbaus im Kreis Mettmann festhalten:

Sowohl das Land Nordrhein-Westfalen auf einer höheren Ebene als auch der Großraum Düsseldorf sind als ein führender Cluster für den Bereich Produktionstechnik/Maschinenbau identifizierbar. Innerhalb dieser größeren Cluster spielt der Kreis Mettmann als Gebietskörperschaft eine führende Rolle.

Dieses Argument beruht auf folgender Argumentationskette:

Die Beschäftigten im Maschinenbau konzentrieren sich in Deutschland zu

- ca. 29 % in Baden-Württemberg,
- ca. 22 % in NRW,
- ca. 19 % in Bayern.

Dabei sind mehr als ein Drittel der im Maschinenbau Beschäftigten in NRW im Rheinland konzentriert. Der Großraum Düsseldorf/Wuppertal, zu dem auch der Kreis Mettmann gehört, stellt sogar deutschlandweit nach Stuttgart den bedeutendsten Verdichtungsraum für den Bereich Produktionstechnik-Maschinen dar. (RWI 2007, S. 276 ff.)

Zwar lassen sich die verschiedenen vorhandenen Statistiken nicht direkt miteinander in Beziehung setzen, aber sie haben gemein, dass innerhalb des Landes NRW der Kreis Mettmann eine führende Rolle als Maschinenbaustandort einnimmt.

Nach Daten des Rheinisch Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI 2007, S. 278 f.):

- Dritter Platz der Kreise und kreisfreien Städte bei der Zahl der Beschäftigten in der Produktionstechnik Maschinen,
- Ebenfalls dritter Platz bei Produktionstechnik Steuerung.

Nach Daten des VDMA NRW (2008):

- Erster Platz bei der absoluten Anzahl an Unternehmen im Maschinenbau landesweit,

- Ebenfalls erster Platz bei der Anzahl der Beschäftigten im Regierungsbezirk Düsseldorf.

Aber auch bundesweit zählt der Kreis Mettmann zu einem der Top-5%-Standorte im Maschinenbau (RWI 2007, S. 276).

Die Tatsache, dass der Maschinenbau Teil zu den 16 NRW-Clustern gehört, von denen ein besonderer Einfluss auf eine positive Wirtschaftsentwicklung erwartet wird, ermöglichte schließlich auch die Verbindung mit der aktuellen Förderpolitik des Landes. Finanzielle Unterstützungen einer eventuellen Netzwerkstruktur waren zwar nicht möglich, da diese nur im Rahmen der RegioCluster-Wettbewerbe gewährt werden konnte. Und letztere schließen die NRW-Cluster explizit aus. Jedoch sicherten die Vertreter des Landesclustermanagements zu, dass auch regionale Aktivitäten ideell unterstützt werden können.

Nachdem die generellen Kompetenzpotentiale des Kreises Mettmann in den Blick genommen worden waren, schlug ich vor, nun konkrete Unterstützungsbedarfe innerhalb dieses identifizierten Bereiches herauszuarbeiten. Es sollte also geklärt werden, welche Möglichkeiten der Unterstützung im Rahmen einer Clusterförderung überhaupt sinnvoll sein können bzw. ob die Unternehmen im Kreis grundsätzlich Interesse an entsprechenden Angeboten zeigen. Hierzu war aber der Kreiswirtschaftsförderung insgesamt zu wenig über die Zielgruppe bekannt. Dieses Wissensdefizit sollte in einem nächsten Schritt kompensiert werden. Neben der Erkundung des Themenfeldes Maschinenbau und der Zulieferindustrie wurden zudem Gespräche mit Vertretern von Wirtschaftsförderungsstellen in der Nachbarschaft des Kreises Mettmann geführt. Hierzu gehörten insbesondere Duisburg (Netzwerk der Metallindustrie MatecNet) sowie die Bergische Entwicklungsagentur, die seit der REGIONALE 2006 einen breiten Kompetenzfeldansatz verfolgt (inklusive Metallindustrie und *Automotive*).

### 3.5 Vorbereitung weitergehender Untersuchungen zum Maschinenbaustandort Kreis Mettmann

Um ein Gefühl für den Maschinenbau im Kreis Mettmann zu bekommen, sollten Gespräche mit Unternehmern geführt werden, die direkt dem Maschinenbau zuzuordnen sind, und mit solchen, die eher als Zulieferer zu qualifizieren sind. Diese Unterscheidung stellte sich aber als nicht zweckmäßig heraus, da ein klassisches Maschinenbauprodukt auch wiederum ein Zwischenprodukt einer anderen Wertschöpfungskette sein kann. Daher wurde zwischen Maschinenbauern und Lohnbetrieben bzw. Lohnfertigmern unterschieden:<sup>233</sup> Maschinenbauunternehmen sind solche Unternehmen, die Endprodukte oder Komponenten herstellen, die zum Branchenzweig des Maschinenbaus gehören und über eine eigene Konstruktionsabteilung verfügen. Lohnbetriebe oder Lohnfertiger hingegen produzieren Teile oder Komponenten nach Plänen und im Auftrag der Auftraggeber; sie betreiben keine eigene Entwicklung. Folgende Themenbereiche wurden angesprochen bzw. erfragt:<sup>234</sup>

- Unternehmens- bzw. Konzernstruktur,
- Tätigkeitsbereiche der Firma,
- [Maschinen und Bedienung],
- Kundenverteilung und Kundenakquisition,
- Wettbewerbssituation,
- Messeteilnahmen,
- Zulieferer/Lohnfertiger,
- Einschätzung des Zuliefer- bzw. Abnehmerpotentials in der engeren Region,
- (Produktentwicklung),
- Zusammenarbeit mit Hochschulen,
- Erfahrungen mit Kooperationsprojekten,
- Fachkräfte-/Ingenieurbedarf,
- Ausbildungssituation bzw. Mitarbeiterqualifikation im Unternehmen,
- Mitgliedschaften in Verbänden/Unternehmensvereinen sowie die jeweilige Motivation,
- Interesse an weiterem Austausch mit anderen Unternehmen,
- Unterstützungsbedarfe,
- Kenntnis über Clusterpolitik bzw. vorhandene Initiativen,

---

233 Die genaue Abgrenzung kristallisierte sich allerdings erst nach den ersten Gesprächen mit Branchenvertretern heraus.

234 Themen in runden Klammern betrafen nur Maschinenbauer, solche in eckigen Klammern nur die Lohnfertiger.

- Standortbewertung,
- Wissen bzw. Kontakte zu Wirtschaftsförderungen der Stadt/des Kreises.

Im Ergebnis konnten Gespräche mit Vertretern von acht Maschinenbauunternehmen und fünf Lohnfertigern geführt werden. Die Gespräche wurden digital aufgezeichnet, transkribiert und thematisch ausgewertet. Die zentralen Ergebnisse werden im folgenden Kapitel zusammengefasst.

## 3.6 Kurzzusammenfassung der Ergebnisse der Unternehmergespräche und Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen

### *Unternehmensstruktur der Maschinenbauer*

Bei den befragten Maschinenbauern handelt es sich ausnahmslos um Anbieter, die eine bestimmte Produktnische bedienen. Daher verteilt sich der Abnehmermarkt auf die gesamte Welt. Einige der Unternehmen sind Marktführer in ihrem Bereich bzw. einzige Anbieter. Zu dieser Stellung haben in Einzelfällen auch Aufkäufe von Mitbewerbern geführt. Produkte ohne einen speziellen Nischencharakter, die von einigen Unternehmen zusätzlich angeboten werden, verkaufen sich über die Nähe zu Interessenten und einen spezifischen technologischen Vorsprung.

Hieraus ergibt sich, dass die Beziehungen zu Abnehmern gerade nicht regional sind, dennoch lässt sich ein Potential des Erfahrungsaustausches hinsichtlich der Vertriebsmethoden und Markterschließungen im Ausland ausmachen. Grundsätzlich lässt sich aber keine technologische oder produktspezifische Schwerpunktbildung innerhalb des Maschinenbaus im Kreis Mettmann ausmachen. Dies bringt den Vorteil mit sich, dass Unternehmen des Maschinenbaus, die sich in einer regionalen Clusterinitiative engagieren würden, keiner direkten Konkurrenzsituation ausgesetzt wären.

### *Unternehmensstruktur der Lohnfertiger*

Die befragten Lohnfertigungsunternehmen bilden ein vergleichsweise breites Spektrum ab. Es reicht vom Angebot verschiedenster Metallverarbeitungsarbeiten allgemein über Schwerpunkttätigkeiten und Spezialisierungen auf bestimmte Arbeitsschritte bzw. Werkstückgrößen. Die Betriebe reichen vom klassischen Handwerksbetrieb mit vier Mitarbeitern bis hin zu Industrieunternehmen mit 30 Beschäftigten. Alle befragten Firmen waren Einzelunternehmen, wobei ein Unternehmen in ein enges Netzwerk aus Partnerfirmen in ganz Europa eingebunden ist.

### *Zulieferbeziehungen: der räumliche Faktor*

Die klassische räumliche Nähe spielt bei den Zulieferbeziehungen eine entscheidende Rolle: Je standardisierter das benötigte Produkt und je größer die nachgefragte Stückzahl ist, desto weitere Entfernungen können in Kauf genommen werden. Daher befördern die Nischenanbieter des Maschinenbaus in der Region mit vergleichbar geringen Stückzahlen die Regionalisierung der Zulieferbeziehungen. Es ist somit ein großes regionales Zulieferpotenzial vorhanden. Die räumliche Nähe, die bestätigen die Unternehmer, hält die Transaktions- und Logistikkosten gering, erhöht insbesondere die Reaktionszeit der Unternehmen und erhält die Flexibilität. Dies ist insbesondere bei nichtstandardisierten Nischenprodukten wichtig, die kontinuierlich weiterentwickelt werden. Die Zulieferer müssen entsprechend kurzfristig ihre Vorleistungen anpassen können.

### *Schlussfolgerungen aus den Zulieferbeziehungen für weitere Maßnahmen*

Es stellt sich heraus, dass als *status quo* die meisten allgemeinen vorgelagerten Wertschöpfungsschritte regional abgedeckt werden: Die tatsächlichen Zulieferbeziehungen sind zu einem großen Teil neben dem Kreis Mettmann auch in das südliche und westliche Ruhrgebiet sowie das Bergische

Städtedreieck hin orientiert. Im Falle einer Entscheidung für konkrete Clusterförderungsmaßnahmen ergibt sich hieraus also, dass eine Abstimmung mit besagten Nachbarkommunen bzw. -regionen sinnvoll erscheint.

Neben den tatsächlichen Zulieferbeziehungen können aber auch die potentiellen Beziehungen betrachtet werden. Und hierbei stellte sich heraus, dass die geteilten vorgelagerten Wertschöpfungsbe-  
reiche weitestgehend über bereits im Kreis Mettmann ansässige Unternehmen abgedeckt werden könnten. Neben der Betrachtung *aktueller* Wertschöpfungsräume ergab sich aus Sicht der Kreiswirts-  
schaftsförderung auch ein konkreter Nutzen aus der Berücksichtigung des *potentiellen* Wertschöp-  
fungsraumes. Insgesamt konnte ein Potential an weiteren langfristigen und nachhaltigen Beziehun-  
gen in der Region als Gesamter ausgemacht werden. In den Gesprächen kristallisierte sich  
schließlich heraus, dass viele Unternehmen auf Zulieferer zurückgreifen, die in weiterer Entfernung  
ihren Betrieb führen, weil sie über entsprechende Angebote in der näheren Umgebung nicht infor-  
miert sind. Als ein möglicher Handlungsansatz wurde somit die (Zuliefer-)Transparenzschaffung  
herausgestellt.

#### *Produktentwicklung*

Die Produkte der Maschinenbauer warten mit einem recht langen Lebenszyklus und einer relativ  
konstanten Grundtechnologie auf. Die Produkte werden eher sukzessive im fortlaufenden Austausch  
mit den Kunden bzw. Anwendern fortentwickelt. Damit wird die Produktentwicklung nah am beste-  
henden, marktreifen Produkt durchgeführt, Entwicklungen in neuen Grundlagentechnologien finden  
eher weniger statt. Wie die Entwicklung in der Firma selbst organisiert ist, unterscheidet sich von  
Unternehmen zu Unternehmen. Konkrete Technologie- und Patentbeobachtung finden nur bei grö-  
ßeren Unternehmen statt, nicht beim klassischen Mittelständler, der zwischen 30 und 50 Mitarbeiter  
hat.

Hieraus ergibt sich auch, dass der Bedarf am konkreten Austausch mit Hochschulen nicht nur bei  
den Lohnfertigern, die keine konkrete Produktentwicklung durchführen, gering ist, sondern eben  
auch bei kleinen Maschinenbauern eher die Ausnahme darstellt. Grundsätzliches Interesse wird den-  
noch geäußert. Aufgrund der Dominanz inkrementaler Weiterentwicklungen ist wissenschaftliche  
Forschung in Zusammenarbeit mit den kleinen und mittelständischen Unternehmen von untergeord-  
neter Bedeutung. Die Hochschulen spielen aber bei den Maschinenbauunternehmen dennoch eine  
wichtige Rolle, denn diese sind auf qualifizierten Fachkräftenachwuchs (Ingenieure) angewiesen.  
Somit äußerten die befragten Unternehmen auch großes Interesse am neuen Angebot der dualen  
Studiengänge am Campus Velbert/Heiligenhaus.

Im Rahmen einer Clusterförderung können die Unternehmen insbesondere bei der Technologiebe-  
obachtung unterstützt werden, damit die eher traditionell ausgerichteten Maschinenbauunternehmen  
am technologischen Fortschritt partizipieren können.

#### *Mitgliedschaft in Verbänden, Unternehmervereinen und Netzwerken*

Während die Lohnfertiger weniger in Verbänden oder Netzwerken organisiert sind, ist bei den Ma-  
schinenbauern die Mitgliedschaft im VDMA Standard. Die Vorteile einer Mitgliedschaft im VDMA  
liegen insbesondere in der Möglichkeit, bestimmte Beratungsdienstleistungen in Anspruch nehmen  
zu können.

Eine regionale Maschinenbauinitiative muss demnach einen deutlichen Mehrwert gegenüber Unternehmensvereinen und Branchenverbänden bieten. Insgesamt wird von den Unternehmen ein expliziter regionaler Bezug als legitimes Alleinstellungsmerkmal anerkannt. Eine entsprechende Initiative müsste somit von ihrem regionalen Zuschnitt her einerseits breiter als lokale Unternehmensverbände, aber enger als der VDMA als Branchenvertreter ausgerichtet sein. Über die thematische Schwerpunktsetzung im Wertschöpfungsbereich des Maschinenbaus müsste sie sich hinsichtlich der angesprochenen Zielgruppe enger als Unternehmervereine, aber breiter als der Branchenverband aufstellen. Dies würde über die Integration der Zulieferunternehmen erreicht.

## 3.7 Gruppentermine mit interessierten Unternehmern

### *Erster Gruppentermin*

Während der Unternehmengespräche wurde stets auch das Interesse an einem weitergehenden Austausch mit anderen Unternehmern abgefragt. Diejenigen, die ein Interesse hieran geäußert hatten, wurden erstmals im November 2009 zu einem Gruppengespräch in das Kreishaus eingeladen. Hierbei wurden in einer moderierten Gruppendiskussion – auf Grundlage der Ergebnisse der vorangegangenen Gespräche, die auf diesem Weg noch einmal in der Gruppe verifiziert werden konnten – verschiedene Themenbereiche herausgearbeitet, die in einer regionalen Maschinenbauinitiative bearbeitet werden könnten:

- Sublieferanten finden,
- Konkrete Problemstellungen lösen,
- Gemeinsame IT-Lösungen,
- Unternehmensübergreifende Nachwuchsförderung und Ausbildung, Kooperation bei dualem Ausbildungssystem,
- Personalbindung (*Recruiting*, Entlohnung etc.),
- Zertifizierung,
- Normen, Auflagen, gesetzliche Bestimmungen,
- Zentrale Betreuung bei Sicherheits- und Umweltauflagen,
- Energieversorgung,
- Fuhrpark und Logistik,
- Fördermittel-*Scout*; Fallmanager bei einer zentralen Anlaufstelle,
- Vertrieb,
- Kapazitätsausgleich und Austausch.

Als Instrumente und Ansprachemöglichkeiten wurden folgende Optionen herausgearbeitet:

- Zentrale Koordination der Maßnahmen über einen Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung des Kreises,
- Anbieten von hochkarätig besetzte Vorträge mit externen Referenten,
- Über Direktansprache Interesse bei anderen Unternehmern wecken,
- Erreichen von potentiellen Mitgliedern über die Listen des VDMA und VDW sowie der Industrie- und Handelskammern zu Düsseldorf und Wuppertal,
- Einrichtung einer IT-basierten Informationsplattform.

Schließlich einigten sich die Teilnehmer auf die Durchführung eines weiteren Gruppengesprächs im ersten Quartal 2010, bei dem neben der Formulierung einer Vision auch die Möglichkeiten einer zentralen Auftaktveranstaltung erörtert werden sollten, auf der die breite Zielgruppe angesprochen und über die Ziele informiert werden sollte.

#### *Weitere Gruppentermine*

Beim zweiten Gruppengespräch im Frühjahr 2010 wurden in einem moderierten Verfahren die Eckpunkte einer Vision für ein regionales Maschinenbaunetzwerk erarbeitet. Diese Eckpunkte flossen in einen Text ein, den ich im Anschluss an den Termin formuliert und mit den Teilnehmern rückgekoppelt habe. Folgende Vision wurde schließlich formuliert:

#### *„Programmatik:*

- *Zentrales Ziel* des Netzwerkes ist es, die Leistungsfähigkeit des Wertschöpfungsbereichs Maschinenbau in unserer Region aktiv und umfassend weiter zu stärken. Das Netzwerk wird nicht aus der Defensive heraus geboren, sondern aus der Überzeugung, einen starken Standort weiter zu stärken. Daher soll in der Netzwerkarbeit der besondere Standortvorteil der Region (hervorragende Lage zwischen den Ballungszentren) hervorgehoben werden.
- Dabei soll das Netzwerk mehr sein als ein klassischer Unternehmerkreis: Es wendet sich an aktive Unternehmer, die im Verbund für ihre Arbeit im Wertschöpfungsfeld des Maschinenbaus Synergien erschließen wollen. Die konkrete Arbeit zur Erreichung gemeinsamer Ziele steht dabei im Fokus. Das Netzwerk wird sich stets am konkreten Nutzen und Mehrwert für seine Mitglieder messen lassen müssen.
- Daher bedarf es eines thematischen Fokus, der enger ist als bei klassischen Unternehmerkreisen, jedoch aufgrund der Betrachtung von Wertschöpfungszusammenhängen breiter als von Branchenverbänden. Der räumliche Zuschnitt ist regional, das heißt breiter als bei Unternehmerverbänden, aber enger als bei den klassischen Branchenverbänden, die meist auf Landesebene organisiert sind.
- Die Verzahnung mit Politik und Verwaltung auf einer regionalen Basis ist für die Mitglieder wichtig; dabei muss jedoch lokales Kirchturmdenken außen vor bleiben. Zwar muss das maßgebliche Engagement in der Netzwerkarbeit von den Unternehmen selbst ausgehen, jedoch wird seitens der Unternehmer eine zentrale und begleitende Koordination der Maßnahmen für unverzichtbar gehalten, die zunächst von der Wirtschaftsförderung zu leisten ist.

#### *Zielgruppe:*

- Das Netzwerk richtet sich insbesondere (jedoch nicht exklusiv) an kleine und mittlere Unternehmen aus folgenden Branchen:
  - Maschinenbau
  - Metallverarbeitende Unternehmen
  - Steuerungs- und Schalttechnik
  - Oberflächentechnik
  - sowie weitere Zulieferbranchen.
- Diese Unternehmen sind vorwiegend im Bereich der Einzelprodukt- oder Kleinserienherstellung tätig, Großserienhersteller stehen nicht im Fokus.
- Hochschulen und Bildungseinrichtungen sollen insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung der Fachkräf-

- Berater und Anwälte etc. gehören jedoch nur in Ausnahmefällen zur Zielgruppe des Netzwerks, z.B. wenn sie über ausgewiesene Expertise und Spezialisierungen klar dem direkten Wertschöpfungsbereich des Maschinenbaus oder der Zulieferbetriebe zugeordnet werden können. Ebenso ist denkbar, dass diese Berufsgruppen bei einzelnen Veranstaltungen oder Einzelmaßnahmen des Netzwerks eingebunden werden.
- Aus Sicht der Unternehmer im Kreis Mettmann ist hinsichtlich des regionalen Zuschnitts der Netzwerkinitiative ein Radius von etwa 50 km sinnvoll. Daher sollen insbesondere Akteure im Großraum Rheinland / Bergisches Land angesprochen werden (NE-D-ME-LEV-W-SG-RS), evtl. auch aus dem südwestlichen Ruhrgebiet und darüber hinaus.

#### *Denkbare Arbeitsfelder:*

- *Transparenzschaffung:* Gerade in Hinblick auf potentielle Sublieferanten des Maschinenbaus besteht in der betrachteten Region nur unzureichend Transparenz. Zwar ist bekannt, dass die Region im Wertschöpfungsbe- reich sehr stark aufgestellt ist, jedoch ergibt sich das konkrete Wissen über eine mögliche Zusammenarbeit oftmals nur über den direkten Kontakt, der über eine gezielte Netzwerkarbeit befördert werden soll. Die Transparenzschaffung und somit das Kennenlernen der relevanten Akteure in der Region ist somit zugleich Handlungsfeld und zentrales Ziel der Netzwerkarbeit: Viele weitere Arbeitsfelder werden über eine verbesserte Kenntnis der Akteure untereinander erst ermöglicht.
- *Organisation eines gemeinsamen Einkaufs,* beispielsweise in den Themenfeldern IT-Lösungen, Energiever- sorgung sowie Fuhrpark und Logistik.
- *Kapazitätsausgleich:* Eine enge Netzwerkarbeit kann auch zu einer besseren Auslastung von Maschinen- und Personalkapazitäten führen, beispielsweise auch über die Organisation von Kapazitätsaustauschbörsen.
- *Personal und Fachkräfteentwicklung*
  - Über die Einbindung von Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen in die regionale Netzwerkarbeit soll dem drohenden Fachkräftemangel aktiv entgegengewirkt werden.
  - Die im Netzwerk organisierten Unternehmen können unternehmensübergreifende Ausbildungsprogram- me entwickeln und koordinieren und somit auch innerbetrieblich bei der Nachwuchsförderung Synergie- potentiale ausschöpfen.
- *Vertrieb*
  - Insbesondere für die Zulieferbetriebe ergeben sich Vertriebsmöglichkeiten maßgeblich über direkten Kontakt mit möglichen Kunden. Eine an Wertschöpfungsketten organisierte Netzwerkarbeit erhöht die Chancen, geeignete Abnehmer bzw. Zulieferer zu finden und die Wertschöpfung in der Region zu halten.
  - Die in der Region tätigen Maschinenbauunternehmen sind meist hoch spezialisiert und bedienen den weltweiten Markt; sowohl in den klassischen Industrienationen als auch in den aufstrebenden Volkswirt- schaften des Ostens und Südens. Eine koordinierte Netzwerkarbeit kann helfen, Marketing- und Ver- triebsmaßnahmen in gemeinsamen Abnehmermärkten zu koordinieren und entsprechend spezialisierte Dienstleister in diesen Bereichen zu finden.
- *Spezialisierte Dienstleistungen,* die für die Maschinenbauunternehmen umfassend von den Verbänden, wie dem VDMA und dem VDW erfüllt werden, können für die Zulieferbetriebe über ein im Netzwerk verwalte- ten Pool vermittelt werden. Hierzu zählen neben den bereits erwähnten Marketing- und Vertriebsdienstlei- stungen z.B. die Bereiche Zertifizierung, Normen, Auflagen und gesetzliche Bestimmungen (insbesondere im Kontext einer zentralen Betreuung bei Sicherheits- und Umweltauflagen), aber auch Dienstleistungen im Hin- blick auf spezielle Fragestellungen zu bestimmten Fördermittelprogrammen. Zudem kann über die regelmäßi- ge Netzwerkarbeit hierfür relevantes Erfahrungswissen auch untereinander ausgetauscht werden.<sup>235</sup>

---

235 Veröffentlicht in der Vorlage 01/13/2010 des Autors für den Ausschuss für Wirtschaftsförderung und Tourismus des Kreises Mettmann am 20.05.2010. Abrufbar unter: <https://kis.kreis-mettmann.de/>.

## Zusammenfassung

Mit dieser Arbeit wird ein Beitrag zur Beantwortung der Frage geleistet, wie und warum sich Clusterinitiativen und -politiken im politisch-administrativen Mehrebenensystem herausbilden und wie sich die verschiedenen Maßstabsebenen dabei gegenseitig beeinflussen. Clusterinitiativen im politischen Sinne bilden dabei den Ausgangspunkt der Beobachtung, d.h. es wird von der sog. Clusterpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen ausgegangen, zunächst ohne für die Auswahl der Untersuchungseinheiten die Frage zu stellen, ob es sich um Cluster im Sinne des wissenschaftlichen Diskurses handelt. Die Forschung zur Clusterpolitik soll insgesamt stärker als bislang prozessorientiert betrachtet werden, wobei die Bedingungen und Auswirkungen für die verschiedenen Maßstabsebenen und die Interaktionen dieser Ebenen untereinander herausgestellt werden. Diese Arbeit leistet somit nicht nur einen Beitrag zur Clusterpolitikforschung, sondern die Erkenntnisse lassen sich auch im Kontext von allgemeinen Regionalisierungsprozessen bzw. der *Scale*-Debatte nutzbar machen.

Die auf Experteninterviews und der Beobachtung der eigenen Teilnahme als Mitarbeiter im erforschten Themenfeld basierende empirische Untersuchung wird im Zuge der Auswertung und Interpretation über ein erweitertes *Garbage-Can-Framework* (*Multiple-Streams-Framework*) strukturiert, das im Rahmen der Arbeit aus Ansätzen zur Clusterpolitikforschung und dem politikwissenschaftlichen *Agenda-Setting* erarbeitet wird. Dies ermöglicht einen neuen, vertieften und prozessorientierten Detailblick in grundsätzliche Strukturen, die bei der Etablierung von Clusterförderung auf verschiedenen Maßstabsebenen im Land NRW eine Rolle spielen.

Clusterinitiativen und Clusterpolitik sind demnach ein Ergebnis der Mehrebeneninteraktion von strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen (Pfadabhängigkeit) sowie der strategischen Nutzung des Gestaltungsspielraums (Pfadformung) unter Ausnutzung sich zeitlich befristet öffnender Möglichkeitsfenster durch die Koppelung bzw. Kompatibilisierung von Strömen verschiedener Maßstabsebenen über zentrale Akteure, sog. *Policy Entrepreneurs*. Die Wahl des *Multiple-Streams-Frameworks* in dieser Arbeit ermöglicht es, die Herausbildung von Clusterinitiativen und somit auch die Regionalisierung prozesshaft und nichtlinear zu untersuchen und über die Identifizierung verschiedener Ströme Vernetzungen zwischen den Ebenen nicht nur akteursbezogen, sondern auch eigenschaftsbezogen zu untersuchen. Als Ergebnisse politischer Institutionalisierungsprozesse sind Clusterinitiativen nur kontext- bzw. netzwerkabhängig zu verstehen. Initiativen suchen sich ihre Berechtigung und eine „ökologische Nische“. Sie sind entsprechend den individuellen Rahmenbedingungen ausgestaltet, die sich aufgrund des Zeitpunktes, des Zielsystems und der regionalen und überregionalen Positionalität ergeben. Die Arbeit zeigt, dass eine *Multiple-Streams*-Betrachtung der Clusterpolitik den politikwissenschaftlichen *Public-Choice*- und Phasenmodellen überlegen ist, eben gerade dadurch, dass sie rationales bzw. zielorientiertes Handeln nicht *a priori* unterstellt.

**Vorveröffentlichung:**

**Büter, K. & Pohl, J. (2011):** Die performative Herstellung von Clustern durch Theoretiker und Praktiker im Akteur-Netzwerk. In: *Geographische Zeitschrift*, Bd. 99, H. 2+3, S. 65-83.