

INEF

Report

Institut für Entwicklung und Frieden
der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Lokale und regionale Standortpolitik – Konzepte und Instrumente jenseits von Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung

Jörg Meyer-Stamer

Heft 39 / 1999

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
1 Einführung	2
2 Begriffsklärungen: Wirtschaftsförderung und Industriepolitik	2
2.1 Was ist Wirtschaftsförderung?.....	2
2.2 Was ist Industriepolitik?.....	3
3 Hintergrund der Diskussion um Standortpolitik	5
4 Standortwahlverhalten und Standortpolitik	9
4.1 Was sind Standortfaktoren?.....	9
4.2 Harte Standortfaktoren	10
4.3 Weiche Standortfaktoren.....	11
4.4 Bedeutung von Standortfaktoren in Abhängigkeit vom Branchen- und Investitionstyp.....	13
5 Ziele und Instrumente der lokalen und regionalen Standortpolitik	14
5.1 Ziele der Standortpolitik.....	14
5.2 Instrumente bezogen auf harte Standortfaktoren	14
5.2.1 Finanzielle Instrumente.....	14
5.2.2 Infrastruktur und Erschließung von Grundstücken	14
5.2.3 Arbeit	15
5.2.4 Energie und Umwelt	15
5.3 Instrumente bezogen auf weiche Standortfaktoren.....	16
5.3.1 Erarbeitung einer Standortstrategie	16
5.3.2 Veränderungen in der Organisation der Verwaltung zur Verbesserung des Wirtschaftsklimas	16
5.3.3 Stimulierung und Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen	17
5.3.4 Förderung von Existenzgründung	18
5.3.5 Unterstützung von Unternehmen in Krisensituationen.....	19
5.3.6 Exportförderung	19
5.3.7 Aufbau und Stärkung von Hochschulen und Technologieinstitutionen.....	20
5.3.8 Verbesserung des Image	22
6 Akteure und Steuerungsmuster in der lokalen und regionalen Standortpolitik	22
7 Standortpolitik und zukunftsfähige Entwicklung	24
8 Ausblick: Standortpolitik in fortgeschrittenen Entwicklungsländern	25
9 Bibliographie	27
Tabellenanhang	29

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist ein Versuch, einen Überblick über wichtige Konzepte, Kategorien und Instrumente zur Verbesserung von Standortqualität und zur Steigerung wirtschaftlicher Dynamik auf der lokalen und regionalen Ebene zu geben. Es ist keinesfalls gemeint als abschließendes Kompendium zu diesem Themenbereich, sondern stellt *work-in-progress* dar. Grundlage ist in erster Linie die zum Thema vorliegende Literatur – und nur in bescheidenem Maße eigene empirische Forschung, praktische Tätigkeit und konzeptionelle Arbeit.

Das Papier hat eine Doppelfunktion: Auf der einen Seite ist es eine Bestandsaufnahme, die für unsere eigene Arbeit im Projekt „Meso-NRW“ als Input wichtig ist. Auf der anderen Seite bietet es eine Übersicht, die für Personen hilfreich sein kann, die sich – zum Beispiel im Rahmen der technischen Zusammenarbeit

mit Entwicklungsländern – für den Themenbereich Standortpolitik / Wirtschaftsförderung interessieren. Das Papier markiert ein erstes Etappenziel verschiedener laufender Arbeiten – sowohl des „Meso-NRW“-Projektes als auch anderer, praktischer Aktivitäten des Autors. Es werden weitere Arbeiten zu diesem Themenbereich folgen – die Aufarbeitung der empirischen Ergebnisse des Projekts, aber auch eine systematische Diskussion des Konzepts „Systemische Wettbewerbsfähigkeit“ im Rahmen lokaler und regionaler Entwicklungsstrategien (die in diesem Papier explizit nicht erfolgt). Der Autor bittet daher ausdrücklich um Rückmeldungen – zu den vorgeschlagenen Kategorisierungen, zu den Instrumenten und zu ihrer Nützlichkeit und Anwendbarkeit in unterschiedlichen Umfeldern.

Jörg Meyer-Stamer Duisburg, Mai 1999

1 Einführung

Den Kernbegriffen im Titel dieser Arbeit ist gemein, daß für den Autor kaum vorhersehbar ist, welche Assoziationen sie beim Leser auslösen. *Industriepolitik* wird von manchen assoziiert mit staatlichem Dirigismus und massiven Marktverzerrungen, von anderen dagegen mit generischen Maßnahmen zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit. Bei *Wirtschaftsförderung* denken einige an Subventionen zur Ansiedlung neuer Investoren; für andere ist dies der Oberbegriff für alle Maßnahmen, mit denen der Staat die unternehmerische Dynamik zu stimulieren sucht. Standortpolitik schließlich ist in Deutschland eher konnotiert mit Deregulierung und Verbesserung der Makrorahmenbedingungen als mit aktiven Maßnahmen zur Stärkung des Unternehmensumfelds. Zugleich ist Standortpolitik unter diesen drei Begriffen derjenige, der bislang noch am unschärfsten ist und weniger als die beiden anderen die Gefahr heraufbeschwört, beim Leser heftige Abwehrreaktionen auszulösen.

Wenn in der vorliegenden Arbeit von lokaler und regionaler Standortpolitik gesprochen wird, so sind damit jene Maßnahmen gemeint, mit denen staatliche und nichtstaatliche Akteure auf der Ebene von Gemeinden / Kreisen/ Munizipien sowie Ländern / Provinzen versuchen, die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik des Unternehmenssektors zu stimulieren. Ziel dieses Papiers ist es, Ziele, Instrumente und Akteure von Standortpolitik zu systematisieren. Anlaß dazu war die Beobachtung des Autors, daß eine derartige Systematik in der vorliegenden Literatur nicht zu finden ist. Es ist nicht Ziel dieses Papiers, systematisch die Übertragbarkeit jedes Instruments auf fortgeschrittene Entwicklungsländer zu prüfen.

Diese Arbeit ist wie folgt aufgebaut. Im folgenden Abschnitt werden die Begriffe Wirtschaftsförderung und Industriepolitik disku-

tiert. Im Abschnitt 3 werden der Hintergrund der Diskussion um Standortpolitik beleuchtet, im Abschnitt 4 verschiedene Typen von Standortfaktoren vorgestellt und im Abschnitt 5 Ziele und Instrumente der Standortpolitik präsentiert. In den Abschnitten 6 und 7 werden kurz einige wichtige Aspekte von Standortpolitik diskutiert: Akteure und Steuerungsmuster sowie die Relevanz des Ziels der Zukunftsfähigkeit. Im Abschnitt 8 wird in einem Ausblick die Relevanz von Überlegungen zu Standortpolitik für fortgeschrittene Entwicklungsländer thematisiert.

2 Begriffsklärungen: Wirtschaftsförderung und Industriepolitik

2.1 Was ist Wirtschaftsförderung?

Wirtschaftsförderung ist „die Summe aller gemeindlichen Maßnahmen, die unmittelbar für betriebliche Investitions- und Standortentscheidungen von Bedeutung sind“ (Dieckmann und König 1994, 1). Diese Begriffsfassung spiegelt die deutsche Praxis wider (und trifft selbst hier nur einen Teil der Realität, denn auch die Bundesländer betreiben Wirtschaftsförderung); in anderen Ländern sind auch andere Akteure in der Wirtschaftsförderung aktiv, in den USA beispielsweise Energieversorgungsunternehmen.

Es besteht in der Literatur Einvernehmen darüber, daß sich das Profil von Wirtschaftsförderung in den letzten Jahren stark gewandelt hat. Traditionell zielte Wirtschaftsförderung in erster Linie auf die Ansiedlung von Unternehmen. Wichtige Instrumente waren Standortmarketing und die Bereitstellung von Gewerbeflächen. Heute ist in fortgeschrittenen Industrieländern die „Bestandspflege“, d.h. die Unterstützung

ansässiger Unternehmen, mindestens genauso bedeutsam.

Verschiedene Ausgangsbedingungen für Wirtschaftsförderung haben sich verändert:

- Die Verhandlungsposition zwischen Unternehmen und Kommunen hat sich gewandelt. In der Vergangenheit sahen sich mitunter Kommunen mit einer leistungsstarken Wirtschaftsstruktur einer hohen Nachfrage ansiedlungswilliger Unternehmer gegenüber, und das Hauptproblem bestand darin, geeignete Flächen bereitzustellen. Heute hingegen existiert häufig eine ausgeprägte Konkurrenz zwischen Kommunen um ansiedlungswillige Unternehmen, die zu einem Subventionswettbewerb führen kann.
- Mit der Globalisierung und dem zunehmenden Wettbewerbsdruck steigen die Anforderungen von Unternehmen an ihr lokales Umfeld. Unternehmen konzentrieren sich auf ihre Kernkompetenz und erwarten, in ihrem direkten Umfeld geeignete Zulieferer, Subkontraktunternehmen, spezialisierte Dienstleistungsunternehmen und unterstützende Institutionen in Bereichen wie Technologie, Ausbildung und Finanzierung vorzufinden.
- Bei meist niedrigen wirtschaftlichen Wachstumsraten steigt die Arbeitslosigkeit, und die Schaffung von Arbeitsplätzen rückt in der Prioritätenskala auch lokaler Politikakteure noch weiter nach oben. Wirtschaftsförderung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sind Aufgabenfelder, die sich weitgehend überlappen, die jedoch zumindest in Deutschland auf der lokalen und regionalen Ebene von unterschiedlichen Akteuren mit unterschiedlichen Strategien und Instrumenten bearbeitet werden.

- Das Selbstverständnis von Stadtverwaltungen und lokalen politischen Akteuren ändert sich. Begriffe wie „Unternehmen Stadt“ signalisieren ein verändertes Verständnis sowohl von Ziel als auch Mittel. Wirtschaftliche Prosperität rückt in der Zielskala nach oben. Neue Mittel umfassen einerseits etwa neue Führungs- und Organisationsinstrumente innerhalb von Kommunalverwaltungen („Schlanke Administration“), andererseits z.B. eine veränderte Abgrenzung zwischen staatlicher und privater Trägerschaft (*public-private partnership*).

Wirtschaftsförderung wird in einem Geflecht von Sektorpolitiken betrieben, zu denen ein teils komplementäres, teils konfliktives Verhältnis besteht. Regional-, Industrie- und Technologiepolitik sind in der Regel komplementär zur Wirtschaftsförderung; die Beratung von Unternehmen, die sich für Fördermöglichkeiten aus diesen Politikfeldern interessieren, ist ein zentrales Element von Wirtschaftsförderung. Etwas komplizierter ist die Lage bei Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik, die aufgrund ihrer Trägerstruktur (separate Ministerien und Vorfeldorganisationen) institutionell von der Wirtschaftsförderung entfernt sind. Für den Außenstehenden erscheinen sie als offensichtlich komplementäre Handlungsfelder; für die Beteiligten jedoch stehen häufig unterschiedliche Zielsetzungen, Organisationskulturen und Zeithorizonte einer engen Kooperation im Wege. Zu Politikfeldern wie der Beihilfenkontrolle und zu lokalen Aufgaben wie der Gewerbeaufsicht wird ein konfliktives Verhältnis bestehen.

2.2 Was ist Industriepolitik?

Wirtschaftsförderung läßt sich nicht eindeutig von benachbarten Politikfeldern abgrenzen. Sie teilt damit das Schicksal der

Industriepolitik. Wie die anderen Politiken zielt sie darauf, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu stärken und damit zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand beizutragen. Nach landläufigem Verständnis ist Industriepolitik eine zentralstaatliche, Wirtschaftsförderung eine lokale Aufgabe. Aber auch hier beginnen sich die Grenzen in dem Maße zu verwischen, in dem Industriepolitik dezentralisiert und etwa in Deutschland verstärkt von Bundesländern formuliert wird, die gleichzeitig auch Wirtschaftsförderung betreiben.

Industriepolitik umfaßt jene Maßnahmen, die darauf zielen,

- die sektorale industrielle Struktur gezielt zu verändern (Kapazitätsabbau in „alten“ Industrien, Förderung „neuer“ Industrien),
- die regionale industrielle Struktur gezielt zu verändern (Regionalpolitik, Strukturpolitik),
- die industrielle Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Industriepolitik ist ein Politikfeld, das in den letzten Jahren einen tiefgreifenden Wandel erlebt hat. Traditionelle industriepolitische Muster, die in den 70er Jahren üblich waren – Förderung nationaler Champions in High-tech-Industrien, Investitionslenkung, staatlicher Besitz an „Schlüsselindustrien“, Förderung von Industrieansiedlungen in strukturschwachen Regionen –, kamen in den 80er Jahren unter schweren Beschuß – aufgrund ordnungspolitischer Bedenken, aber auch deshalb, weil die Mißerfolge allem Anschein nach die Erfolge überwogen. Zwei Reaktionen waren zu beobachten. In neoliberalen Kreisen wurde Industriepolitik zu einem Schimpfwort; man plädierte in der radikalen Variante für die rigorose Beseitigung aller Maßnahmen, die nach Industriepolitik aussahen; die weniger rigorose Variante ließ immerhin Maßnahmen zu, die nicht zwi-

schen Industriezweigen diskriminierten, d.h. nicht selektiv waren (horizontale Industriepolitik, „generische“ Industriepolitik). Unter Pragmatikern hingegen entwickelte sich – insbesondere dort, wo die Demontage „alter“ Industrien weit vorangeschritten war und der Krisendruck innovative Herangehensweisen ermutigte – ein neues Verständnis von Industriepolitik, das sich mit drei Stichworten umreißen läßt: Stärkung industrieller Standorte durch gezielte Entwicklung des Unternehmensumfelds; gezielte Förderung neuer, wachstumsträchtiger Industrien, insbesondere durch die Ermutigung zur Existenzgründung; Nutzung neuer, netzwerkförmiger politischer Steuerungsmuster, in denen der Staat keine dominierende Rolle mehr spielt und gesellschaftliche Akteure (Unternehmensverbände, Gewerkschaften, Wissenschaft u.a.) gemeinsam mit dem Staat Politiken formulieren. Industriepolitik überlappt damit weitgehend mit Standortpolitik. Ein weiterer Hinweis ist bedeutsam: Es gibt zwar Industriepolitik, aber keine Dienstleistungspolitik. Anders formuliert: Es hat bislang noch niemand jene Maßnahmen, die Eingriffe in die Struktur des Dienstleistungssektors darstellen, unter einem Begriff zusammengefaßt. Vielmehr werden der Rubrik Industriepolitik nicht wenige Maßnahmen zugeordnet, die auf Dienstleistungsunternehmen zielen – in der Technologiepolitik etwa all jene, die der Förderung von Softwareunternehmen oder Technologieberatungseinrichtungen dienen, oder etliche Maßnahmen im Rahmen der Infrastrukturpolitik (z.B. Telekommunikation oder Verkehr). Industriepolitik ist mithin nicht auf jene Maßnahmen beschränkt, die ausschließlich auf den sekundären Sektor gerichtet sind, sondern umfaßt zumindest auch jene, die auf produktionsorientierte Dienstleistungen zielen.

3 Hintergrund der Diskussion um Standortpolitik

Ausgangspunkt für Überlegungen zur lokalen und regionalen Standortpolitik sind die Öffnung der Volkswirtschaften und die Globalisierung. Damit steigen die Anforderungen an Unternehmen – Firmen müssen sich auf ihre Kernkompetenzen spezialisieren und sind zunehmend auf Zulieferer, Dienstleister und unterstützende Institutionen angewiesen. Damit steigen die Anforderungen der Unternehmen an Standorte, d.h. die Regionen, in denen ihre Betriebe angesiedelt sind. Unternehmen sind daher in ihrer Standortwahl nicht frei, sondern werden solche Standorte wählen, an denen sie das für sie leistungsfähigste Umfeld vorfinden (Zulieferer, Dienstleister, unterstützende Institutionen usw.), d.h. ein leistungsfähiges Mikroumfeld und einen gut entwickelten Mesoraum (Esser, Hillebrand, Messner und Meyer-Stamer 1995). Die Zahl solcher potentiell attraktiver Standorte wird sich von

Branche zu Branche unterscheiden; in alten Industrien wie der Automobilbranche sind die Anforderungen an den Standort geringer, und die Zahl potentieller Standorte ist daher größer als in neuen Industrien. Überdies steigt die Zahl der Standorte, die prinzipiell für Ansiedlungen in Frage kommen – alte Industrieregionen, in denen früher Neuan-siedlungen von den ansässigen Unternehmen systematisch sabotiert wurden, betreiben heute offensive Standortentwicklung und buhlen um neue Investoren; und es finden dynamische Industrialisierungsprozesse in einigen Entwicklungsländern statt, in denen leistungsfähige Standorte geschaffen werden. Ein Ergebnis des letztgenannten Phänomens sind starke Verschiebungen bei inter-nationalen Direktinvestitionen: Während traditionell rd. 80 % der Direktinvestitionen zwischen Industrieländern getätigt wurden, so ist in den letzten Jahren der Anteil der Entwicklungsländer auf 35 - 40 % gestiegen. Es sind freilich nicht die Entwicklungsländer schlechthin, in denen sich ausländische

Land	1970-1980	Land	1981-1990	Land	1991-1994
Brasilien	1390	Mexiko	2442	China	19295
Mexiko	743	Singapur	2341	Singapur	6587
Singapur	386	China	1885	Argentinien	5558
Malaysia	381	Brasilien	1662	Mexiko	5381
Nigeria	219	Taiwan	1467	Malaysia	4634
Ägypten	205	Hongkong	1402	Indonesien	2066
Indonesien	194	Malaysia	1105	Hongkong	1564
Hongkong	162	Ägypten	878	Thailand	1440
Argentinien	121	Thailand	734	Brasilien	1399
Algerien	120	Argentinien	700	Nigeria	1228
Anteil an Gesamtzuflüssen der EL	67,0 %		71,9 %		88,2 %

Angaben in lfd. US-\$. Quelle: UNIDO (1996)

Firmen engagieren, sondern es ist eine kleine Gruppe. Betrachtet man die „Top Ten“ unter den Anlageländern, so hat es hier in den letzten 25 Jahren nur wenige Verschiebungen gegeben, und insgesamt tauchen nur 13 Ländernamen auf (Tabelle 1). Und die dramatische Zunahme der Direktinvestitionen in Entwicklungsländern läßt sich mit einem Wort erklären: China. In allen anderen Ländern sind die Zuwächse weniger spektakulär.

Aber die Investitionen beschränken sich nicht nur auf wenige Länder. Auch innerhalb der Länder verteilen sich ausländische Investoren nicht gleichmäßig über das Territorium. Im Gegenteil: Betrachtet man die Ergebnisse einer Studie der OECD (Vet 1993), so ergibt sich ein klares Bild: Ausländische Investitionen konzentrieren sich dort, wo Löhne hoch, Immobilien teuer und die Straßen ewig verstopft sind. In Deutschland ist dies z.B. der Raum Frankfurt, in Frankreich Paris, in England der Südosten. Weniger polemisch formuliert: Nur eine Minderheit der Investoren sucht grüne Wiesen und billige Arbeitskräfte. Das Hauptmotiv für Investitionen im Ausland ist wirtschaftliche Dynamik im Zielland, und da möchte der Investor mitten hinein, um an den gleichen Standortvorteilen teilzuhaben, von denen auch seine Konkurrenten im Zielland profitieren. Ein Unternehmen, das z.B. ein Tochterunternehmen zur Softwareentwicklung in Indien gründen will, ist gut beraten, nach Bangalore zu gehen – auch wenn die Löhne vielleicht in Madras niedriger und Programmierer genauso qualifiziert sind. Aber in Bangalore gibt es nicht nur ein reichliches Angebot an erfahreneren Arbeitskräften, sondern auch andere günstige Standortfaktoren – leistungsfähige Kommunikationsverbindungen ins Ausland, ein reichhaltiges Angebot an Kleinbetrieben, an die man Unteraufträge vergeben kann (was

wichtig ist, wenn Termine drängen und die eigenen Programmierer allein nicht rechtzeitig fertig werden), eine lokale Administration, die die Branche fördert, und anderes mehr (Stremlau 1996).

Die theoretische Begründung für die Vorteile der Konzentration von Unternehmen einer Branche an einem Ort bzw. in einer Region liefert die Innovationsökonomie, d.h. jener Zweig der Volkswirtschaftslehre, in dem dem Zusammenhang zwischen technologischer Entwicklung und Innovationsverhalten in Unternehmen und der Entwicklung von Industrien und letztlich der Volkswirtschaft insgesamt nachgegangen wird (OECD 1992, Freeman 1994). Innovationen, so eine der Kernaussagen, entstehen durch Interaktion – zwischen einem Unternehmen und seinen Kunden, einem Unternehmen und seinen Lieferanten, zwischen Unternehmen einer Branche (z.B. bei strategischen Allianzen, aber auch im Rahmen von Verbandsaktivitäten) und zwischen Unternehmen und Technologieinstituten, Ausbildungseinrichtungen, Banken und anderen unterstützenden Einrichtungen. Sind Unternehmen einer Branche und Technologieinstitute räumlich konzentriert, so kann es zu einem dichten Geflecht an formellen und informellen Kooperationsbeziehungen und an Informationsaustausch kommen. Es entstehen positive externe Effekte, weil Unternehmen z.B. Informationen über neue Lieferanten oder Prozeßtechniken nicht geheimhalten können. Weil dies allen Unternehmen so geht, entsteht ein Positivsummenspiel, d.h. alle Unternehmen profitieren – der Nutzen durch die Teilhabe an Informationen aus anderen Unternehmen ist größer als die Kosten der Informationspreisgabe (Storper 1995). In einem solchen Geflecht laufen Lernprozesse in den Unternehmen schneller ab als in Firmen, die isoliert operieren. Andere ökonomische Vorteile räumlicher Nähe kommen

hinzu: Die Transaktionskosten zwischenbetrieblicher Beziehungen sind geringer als bei entfernten Unternehmen, weil die hohe Informationsdichte und Transparenz aufwendiges Einholen von Informationen und die detaillierte Kontrolle der Interaktionen unnötig machen. Wenn Unternehmen häufig zusammenarbeiten, kann überdies der Aufwand für Vertragsgestaltung weit geringer ausfallen.

Ein Standort, an dem ein differenziertes Geflecht von Zuliefer-, Lohnfertigungs- und Dienstleistungsunternehmen sowie unterstützenden Institutionen für eine Branche existiert, kann nicht innerhalb kurzer Zeit geschaffen werden, sondern entsteht als Ergebnis eines längerfristigen Entwicklungs- und Differenzierungsprozesses (Porter 1990). Ein solcher Standort bietet Vorteile, die andernorts nicht ohne weiteres nachgeahmt werden können. Ein Unternehmen, das an einem solchen Standort angesiedelt ist, wird Entwicklung, Produktion und Verwaltung nicht leichtfertig an einen anderen Ort verlegen, und andere Unternehmen werden danach streben, in hochwertigen Standorten zumindest einen Fuß in die Tür zu bekommen (z.B. durch die Gründung von Tochterunternehmen oder die Ansiedlung von Entwicklungslabors). An einem solchen Standort verschiebt sich damit die Verhandlungsposition zwischen Staat und Unternehmen: Die Abwanderungsdrohung eines Unternehmens ist hier weit weniger plausibel als an einem Standort, der im wesentlichen aus grünen Wiesen besteht und keine spezifischen Vorteile bietet. Wenn es in einer Gesellschaft gelingt, eine größere Zahl solcher hochwertiger Standorte zu entwickeln, so schafft dies nicht nur die Basis für dynamische wirtschaftliche Entwicklung, sondern auch für Maßnahmen, die von Unternehmen zunächst als lästig empfunden

werden, wie Regulierung, Umweltschutz und Umverteilung.

Typen von Standortkonkurrenz

Standortkonkurrenz ist ein Stichwort für ein Phänomen, hinter dem sich drei idealtypische Konstellationen verbergen. Zum einen gibt es, insbesondere in alten Industrien, die Konkurrenz zwischen alten und neuen Standorten. Ein zentrales Definitionsmerkmal für „alte“ Industrien ist in diesem Kontext, daß es wenig Geheimnisse gibt: Die wesentlichen Prozeßkenntnisse sind in Hand- und Lehrbüchern niedergeschrieben und/oder lassen sich bei Investitionsgüterherstellern und Ingenieurfirmen käuflich erwerben; Beispiele dafür sind bestimmte Bereiche der Stahl- und Chemieindustrie (z.B. Baustahl oder PVC) sowie die Automobilindustrie. In solchen Industrien sind die Anforderungen an Standorte geringer, weil die Bedeutung des kontinuierlichen Informationsaustauschs und kollektiver Lernprozesse geringer ist als in „neuen“ Industrien, in denen ein großer Teil des wichtigen Wissens nicht formalisiert und niedergeschrieben bzw. käuflich ist, sowie in mittelständisch strukturierten Industrien (z.B. Möbel- oder Bekleidungsindustrie), in denen die Unternehmen aufgrund des hohen Innovationsdrucks auf kollektive Lernprozesse und die Unterstützung durch externe Institutionen angewiesen sind. Daher haben in alten Industrien alte Standorte systematische Probleme: Die Strukturen sind verkruftet (so daß z.B. organisatorische Innovationen schwer durchzusetzen sind), und Löhne, Steuern und Umweltschutzausgaben sind hoch, während die überkommenen Standortvorteile kontinuierlich an Bedeutung verlieren. Neue Standorte bieten weniger spezifische Vorteile, aber darauf legen Unternehmen in alten Industrien auch immer weniger Wert; allgemeine Vorteile wie eine hinrei-

chend qualifizierte Arbeiterschaft, eine ausreichende Infrastruktur und Flächen ohne Altlasten genügen vollauf. Die Auswahl an Standorten dieser Art ist groß, und wenn es nicht – wie in der EU – eine Subventionskontrolle gibt, wird zwischen solchen Standorten ein Subventionswettbewerb ausbrechen, denn die Ansiedlung von Betrieben aus alten Industrien ist attraktiv – sie bringen Arbeitsplätze, und es ist ja nicht so, daß alte Industrien unmittelbar vor dem Exitus stünden. Der Eintritt in diese Art von Standortkonkurrenz ist insbesondere für jene Regionen eine Option, in denen es aus verschiedenen Gründen nicht gelingt, einen spezifischen Standortvorteil zu schaffen. Diese Form der Standortkonkurrenz wird überdies geschürt durch Strategiewechsel in größeren Unternehmen, in denen Prioritäten neu definiert und etablierte Standorte zur Disposition gestellt werden (Wortmann et al. 1997).

Die zweite Konstellation besteht zwischen Regionen, in denen es gelungen ist, spezifische Standortvorteile zu schaffen. Ihre dynamische Entwicklung beruht anfänglich auf der Mobilisierung lokaler Ressourcen, so daß in einer frühen Phase zwischen diesen Regionen gar keine Standortkonkurrenz entsteht. In der ersten Phase spielen autonome Aktivitäten von lokalen Unternehmen die Hauptrolle. Anschließend setzen kollektive Aktivitäten ein, etwa die Einrichtung von Ausbildungs- oder Beratungseinrichtungen, die von Unternehmensverbänden unterhalten werden. Gleichzeitig oder danach organisieren sich die Unternehmen politisch, um sich der Unterstützung des lokalen Staats zu versichern. All dies wird häufig geschehen, bevor eine dynamische Region von Unternehmen, die woanders beheimatet sind, wahrgenommen wird. Erst in diesem Moment wächst das Interesse externer Unternehmen an Investitionen in dieser Region.

Sie werden auch in diesem Fall versuchen, sich ihre Ansiedlung subventionieren zu lassen, und Regionen werden darauf nicht selten eingehen. Gleichwohl ist die Verhandlungsposition der Region in diesem Fall günstiger als in der ersten Konstellation, weil sie eine Reihe spezifischer Standortvorteile zu bieten hat.

Die dritte Konstellation vereint Elemente der ersten und zweiten. Was geschieht in Regionen, aus denen alte Industrien abwandern? Im Kern geht es hier um die Frage, wie schnell die Region (genauer: die politisch relevanten Akteure in einer Region) die notwendigen Maßnahmen in Angriff nimmt, d.h. den Strukturwandel nicht der Anarchie des Marktes überläßt, sondern ihn aktiv gestaltet. Es wird meist einige Zeit dauern, bis die Akteure sich dazu durchringen, ein neues Profil für die Region zu gestalten. Erstens gibt es selten eindeutige Indikatoren für den strukturellen Niedergang einer Region, so daß strukturkonservative Akteure lange Zeit die Diagnose einer einsetzenden Strukturkrise mit plausibel erscheinenden Argumenten zurückweisen können. Zweitens neigen die lokalen Akteure zunächst dazu, den Niedergang zu verlangsamen, etwa durch Subventionen an Unternehmen, die eigentlich nicht mehr wettbewerbs- und überlebensfähig sind. Drittens sind die Erhaltungsinteressen der alten Industrien politisch weit besser organisiert als andere Interessen, etwa die von neu entstehenden Unternehmen in neuen Branchen. Viertens gibt es das Phänomen der *bounded rationality*: Wirtschaftliche (und genauso politische) Akteure wägen nicht ständig alle möglichen Optionen ab, sondern haben eine spezifische Sichtweise im Kopf, worüber nachgedacht werden darf (und worüber nicht) und was akzeptable Optionen sind (und was nicht). In alten Industrieregionen existiert meist ein von vielen Akteuren geteiltes Paradigma, in dem

die Handlungsoptionen in der Region definiert sind. Informationen von außen (technisch-organisatorischer Wandel, Entstehen neuer und Verfall alter Industrien, Globalisierung) werden systematisch gefiltert und selektiv wahrgenommen – Informationen, die in das vorherrschende Paradigma nicht hineinpassen, werden erst einmal ignoriert.

Es dauert daher meist eine ganze Weile, bis es in einer Region gelingt, eine neue Grundorientierung durchzusetzen. Das Ruhrgebiet ist ein interessantes Beispiel: Die Kohleindustrie war im Grunde seit den 50er Jahren auf dem absteigenden Ast, die Stahlindustrie wurde seit den 70er Jahren von Krisen geschüttelt, und dennoch dauerte es bis in die zweite Hälfte der 80er Jahre, ehe über eine neue Entwicklungsstrategie für die Region nachgedacht wurde (Heinze, Hilbert et al. 1996). Seither hat sich in der Standortstrategie ein Wandel vollzogen: Von Versuchen der Ansiedlung externer Unternehmen hat sich der Schwerpunkt zur Mobilisierung endogener Potentiale verschoben. Allgemein formuliert: Wenn es in einer alten Region gelingt, verkrustete Strukturen aufzubrechen und sich auf ein neues Entwicklungsparadigma zu verständigen, nähert sie sich der zuvor beschriebenen zweiten Konstellation an.

Diese differenzierende Sichtweise von Standortkonkurrenz hilft zu verstehen, weshalb die Errichtung neuer Fabriken in der meistbietenden Kommune, die manche Autoren für das vorherrschende Modell von Standortwahl, -politik und -konkurrenz halten, nur eine Erscheinung neben verschiedenen anderen ist. Freilich haben auch viele politische Akteure bis heute nicht verstanden, daß Standortpolitik nicht allein (und meist nicht primär) in der Verteilung von Subventionen besteht. In der Standortkonkurrenz gilt bislang, daß Regionen mit handlungs-, lern- und strategiefähigen Ak-

teuren selbst bei ungünstigen wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen gute Chancen haben, aus dem Globalisierungsprozeß Nutzen zu ziehen: Mit der Öffnung von Märkten geht der potentielle Absatzmarkt weit über den regionalen und nationalen Rahmen hinaus, und mit der gestiegenen Bereitschaft von Unternehmen zur Internationalisierung steigt die Chance, externe Investoren zu gewinnen.

4 Standortwahlverhalten und Standortpolitik

4.1 Was sind Standortfaktoren?

Standortfaktoren sind Eigenschaften, die über die Attraktivität eines Ortes bzw. einer Region für ansässige und ansiedlungswillige Unternehmen entscheiden. In der Diskussion um Standortfaktoren wird häufig auf die zweite Gruppe, also potentielle Investoren, abgestellt. Die erste Gruppe, also die bereits ansässigen Unternehmen, sind einerseits ein Element der Standortfaktoren; die Anwesenheit spezialisierter Zulieferer beispielsweise kann eine hohe Qualität eines Standorts signalisieren. Zugleich sind jedoch auch ansässige Unternehmen prinzipiell mobil – in aller Regel von einer Kommune zu einer benachbarten, häufig jedoch auch überregional; dies gilt insbesondere bei Erweiterungsinvestitionen, die mit der Gründung einer neuen Produktionsstätte einhergehen. Die Verbesserung der Standortqualität ist daher nicht nur Mittel zur Anwerbung neuer Unternehmen, sondern auch zur Sicherung der Anwesenheit bereits ansässiger Firmen („Bestandspflege“).

Ein ansiedlungswilliges Unternehmen wird in der Regel einen langen Katalog von relevanten Standortfaktoren zusammenstellen und dann auf potentielle Standorte anwenden. Tabelle 11 und Tabelle 12 geben dafür

Tabelle 2: Standortfaktoren für die Wirtschaft

<i>Harte Standortfaktoren</i>	<i>Weiche unternehmensbezogene Faktoren</i>	<i>Weiche personenbezogene Faktoren</i>
Lage zu den Bezugs- und Absatzmärkten Verkehrsanbindung (Straße, Schiene, Wasser, Luft) Arbeitsmarkt (quantitativ, qualitativ) Flächenangebot, Flächen-/Mietkosten (gewerblich) Energie- und Umweltkosten Lokale Abgaben Förderangebote	Wirtschaftsklima lokal/regional; Qualität und Disposition der öffentlichen Verwaltung Stadt-/Regionsimage Branchenkontakte, Kommunikations- und Kooperationsmöglichkeiten Hochschulen/Forschung Innovatives Milieu der Region Leistungsfähigkeit von Wirtschaftsverbänden	Wohnen/Wohnumfeld Umweltqualität Schulen/Ausbildung Soziale Infrastruktur Freizeitwert (Sport, kulturelles Angebot) Reiz der Stadt und der Region

ein praktisches Beispiel; es handelt sich hier um die Kataloge, mit denen die Verantwortlichen bei Mercedes-Benz operierten, als es um die Entscheidung für einen Standort für ein Werk für Scheingeländewagen ging, die am Ende zugunsten von Tuscaloosa (Alabama, USA) ausging.

Analytisch lassen sich unterschiedliche Typen von Standortfaktoren unterscheiden. Eine gängige Unterscheidung ist die zwischen „harten“ und „weichen“ Standortfaktoren.

4.2 Harte Standortfaktoren

Harte Standortfaktoren beziehen sich auf die betriebswirtschaftliche Logik der Standortwahl; sie sind überwiegend messbar. Die wichtigsten harten Standortfaktoren sind die folgenden:

- Lage zu den Bezugs- und Absatzmärkten: Das Motiv für die Ansiedlung eines neuen Betriebs ist das Interesse des Investors, Zugang zu einem spezifischen Markt zu erhalten. Traditionell ging es häufig um die Umgehung von Handelsbarrieren; heute steht demgegenüber die

Nähe zu den Kunden und die Realisierung von raschen Lernprozessen durch intensive Kommunikation mit den Kunden, aber auch mit Zulieferern und wichtigen Konkurrenten im Vordergrund.

- Verkehrsanbindung (Straße, Schiene, Wasser, Luft): Dieser Faktor wurde in der Vergangenheit stärker betont, als es heute der Fall ist, denn die Unterschiede in Sachen Verkehrsanbindung haben sich nivelliert. Dies ist nicht zuletzt das Ergebnis der Diagnose, daß dies ein zentraler Standortfaktor ist, was dazu geführt hat, daß benachteiligte Regionen massiv in die Verbesserung ihrer Verkehrsanbindung investiert haben.
- Arbeitsmarkt (quantitativ, qualitativ): Hier geht um die Qualität des Arbeitskräftepotentials (Qualifikation, aber auch Faktoren wie Fluktuation und Krankenstand) und die Lohnkosten. Wichtig ist der Hinweis, daß für einen externen Investor häufig nicht der Durchschnitts-, sondern der Grenzlohn entscheidend ist, wenn er Beschäftigte mit überdurch-

schnittlichen Lohnangeboten von anderen Betrieben abwerben muß.

- Flächenangebot: Auf der lokalen Ebene geht es darum, ein Grundstück mit der geeigneten Größe, Zuschnitt und Verkehrsanbindung bereitzustellen. Dieser Faktor hängt eng zusammen mit der Frage der gewerblichen Flächen-/ Mietkosten. Hier hat sich die Situation insofern gewandelt, als potentielle Investoren häufig verschiedene interessierte Kommunen gegeneinander ausspielen und einen günstigen Grundstückspreis heraushandeln können. Ein wichtiger Faktor bei der Beurteilung von Flächen ist die Frage von Altlasten, d.h. die Verschmutzung von Boden und Grundwasser durch frühere Nutzungen.
- Energie- und Umweltkosten: Dies kann für bestimmte, energie- und umweltintensive Branchen ein zentraler Standortfaktor sein. Unternehmen suchen freilich nicht notwendigerweise den Standort mit den niedrigsten Umweltschutzauflagen, sondern eher den Standort mit den zuverlässigsten, kooperationsbereiten Umweltschutzbehörden. Unternehmen erkennen heute die Notwendigkeit von Umweltschutz in der Regel an, und sie suchen Standorte, die auch auf der Umweltschutzseite stabile Rahmenbedingungen bieten.
- Lokale Abgaben: Hier werden die lokal erhobenen Steuern sowie Abgaben zwischen Standorten verglichen. Auch hier ergibt sich für Investoren die Möglichkeit, günstige Konditionen, etwa eine befristete Steuerbefreiung, herauszuhandeln.
- Förderangebote: Neben der Subventionierung der Grundstücks- und Erschließungskosten sowie der Befreiung von lokalen Steuern und Abgaben kann es sich hierbei um Investitionszulagen, aber

auch um indirekte Förderangebote, etwa der Organisation spezieller Qualifikationsmaßnahmen, handeln. Prinzipiell sind der Phantasie von Kommunen hier keine Grenzen gesetzt; praktisch jedoch erschöpfen sich die Maßnahmen häufig in den hier genannten.

4.3 Weiche Standortfaktoren

Weiche Standortfaktoren haben in den letzten Jahren in dem Maße mehr Aufmerksamkeit erfahren, in dem sich die Qualität harter Standortfaktoren angeglichen hat. Weiche Standortfaktoren sind überwiegend nicht meßbar (vgl. Tabelle 8). In der Literatur finden sich unterschiedliche Bestimmungen der verschiedenen Typen von weichen Standortfaktoren. Grabow (1994, 148 f.) unterscheidet drei Typen:

- unternehmensbezogenen Faktoren (z.B. das Verhalten der öffentlichen Verwaltung oder politischer Entscheidungsträger, die Arbeitnehmermentalität, das Wirtschaftsklima),
 - beschäftigungsbezogene Faktoren, d.h. Faktoren, die für potentielle Beschäftigte bedeutsam sind,
 - persönliche Präferenzen der Entscheider.
- Hahne (1995) unterscheidet zwischen zwei Typen:
- Weiche unternehmensbezogene Faktoren: Dies sind Faktoren, die für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens direkt relevant sind, sich jedoch nur schwer messen lassen und daher nicht den harten Faktoren zuzuordnen sind.
 - Weiche personenbezogene Faktoren: Dies sind Faktoren, die für die Lebensqualität der Beschäftigten bedeutsam sind – jene Faktoren also, die über die Attraktivität einer Region für zuziehende Führungs- und Fachkräfte entscheiden.

Diese Faktoren sind zudem auch für die Führungs- und Fachkräfte ansässiger Unternehmen relevant, weil in diesem Personenkreis ein gewisses Maß an Mobilität vorausgesetzt werden kann und daher bei einer Verschlechterung der weichen personenbezogenen Faktoren mit einer Abwanderung gerechnet werden muß.

Besonders wichtige weiche unternehmensbezogene Faktoren sind die folgenden:

- Wirtschaftsklima der Stadt bzw. der Region: Es gibt gravierende Unterschiede zwischen Regionen hinsichtlich der Priorität, die sie der wirtschaftlichen Entwicklung zuweisen. Dies ist eng verknüpft mit der Fähigkeit der wichtigen Akteure (Politiker, Verwaltung, Verbände u.a.), sich auf eine wirtschaftliche Entwicklungsstrategie für die Region zu verständigen. Die Zahl der Regionen ist begrenzt, in denen eine klar umrissene Entwicklungsstrategie existiert, die von den Schlüsselakteuren getragen wird und dazu führt, daß Wirtschaftsförderungsaktivitäten eine hohe Priorität eingeräumt wird. Mögliche Indikatoren für das Wirtschaftsklima sind die folgenden:
 - Schnelligkeit und Qualität der Beantwortung von Anfragen und der Bearbeitung von Anträgen; Zusammenfassung administrativer Kompetenzen;
 - Effektivität der Unterstützung von Unternehmen beim Umgang mit Kontrollbehörden (Gewerbeaufsicht, Bauaufsicht, Umweltschutz etc.);
 - wirtschaftliche Kompetenz, Offenheit und Gastfreundlichkeit von wichtigen Akteuren (z.B. Bürgermeister);
 - Bemühungen um das subjektive Wohlbefinden potentieller Investoren durch Politik und Verwaltung;
 - Umgangsweise und Umgangston zwischen Politik und Verwaltung einerseits und Unternehmen und ihren Verbänden andererseits;
- Stadt- /Regionsimage: Das Image einer Stadt bzw. einer Region ist nicht zu trennen vom Wirtschaftsklima, ist mit diesem aber nicht identisch. Image bedeutet Außenwahrnehmung, und diese wird nicht nur durch „objektive“ Tabestände geprägt, sondern auch durch subjektive Einschätzungen. Darüber hinaus kann es gelingen, das Image durch gezielte Werbemaßnahmen zu beeinflussen; eine Region kann dadurch ein besseres Image erhalten, als es das Wirtschaftsklima implizieren würde.
- Branchenkontakte: Unternehmen siedeln sich vorzugsweise dort an, wo bereits andere Unternehmen der gleichen, verwandter und unterstützender Branchen lokalisiert sind, weil sich so der Aufwand für die Identifikation möglicher Zuliefer- und Lohnfertigungsunternehmen reduzieren läßt. Dies hängt mit dem Aspekt Kommunikations- und Kooperationsmöglichkeiten zusammen, denn die Möglichkeit zum regelmäßigen, insbesondere informellen Austausch mit Unternehmen der gleichen Branche reduziert die Informations- und anderen Transaktionskosten.
- Hochschulen/Forschung: Höhere Ausbildungseinrichtungen und Forschungsinstitute sowie eine leistungsfähige technologische Infrastruktur (insbesondere im MNPQ-Bereich) steigern die Attraktivität eines Standorts, insbesondere dann, wenn ihr Angebot auf das spezifische Spezialisierungsprofil der lokalen

Industrie und Dienstleistungsbetriebe ausgerichtet ist.

- Innovatives Milieu der Region: Regionen unterscheiden sich in der Leichtigkeit, mit der Informationen zwischen Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und Forschungs-, Entwicklungs-, Ausbildungs- und anderen Institutionen hin- und herfließen. Es gibt auch gravierende Unterschiede hinsichtlich der Leichtigkeit, mit der Unternehmensgründer mit einer innovativen Geschäftsidee Startkapital mobilisieren können. Die Innovativität des lokalen Milieus ist stark pfadabhängig – ein erfolgreiches innovatives Milieu ist genauso selbstverstärkend wie ein lokales Milieu, das durch Konservatismus, Erstarrung, Mißgunst und Mißtrauen geprägt ist.
- Leistungsfähigkeit von Wirtschaftsverbänden: Die Qualität von Wirtschaftsverbänden und Kammern (technische und organisatorische Kompetenz, Qualität des Dienstleistungsangebots, Partizipationsmöglichkeiten für Mitgliedsfirmen u.a.m.) unterscheidet sich zwischen Regionen.

Die weichen unternehmensbezogenen Standortfaktoren haben auch in der internationalen Diskussion in den 90er Jahren eine stark zunehmende Aufmerksamkeit erfahren. Michael Porter (1990, 1998) stellt in seinen Arbeiten zu Clustern in erster Linie auf einige weiche Standortfaktoren ab – Unternehmenskontakte, Präsenz von unterstützenden Institutionen sowie eine spezifische, besonders anspruchsvolle Nachfrage. Auch die Diskussion um *industrial districts* (Messner und Meyer-Stamer 1993, Becattini 1990, Markusen 1996, Schmitz und Musyck 1993, Brusco 1996) und Netzwerke (Bianchi und Bellini 1991, Roeland und Hertog 1998, Nielsen 1996) thematisiert in erster Linie

unternehmensbezogene weiche Standortfaktoren.

Besonders wichtige weiche personenbezogene Faktoren sind die folgenden:

- die Qualität des Wohnens und des Wohnumfelds,
- die Umweltqualität,
- die Qualität von Schulen und anderen Ausbildungseinrichtungen,
- die Qualität der sozialen Infrastruktur,
- der Freizeitwert (Sport, kulturelles Angebot),
- der Reiz der Stadt und der Region.

4.4 Bedeutung von Standortfaktoren in Abhängigkeit vom Branchen- und Investitionstyp

Nicht alle Standortfaktoren sind für alle Unternehmen bzw. Investitionstypen gleichermaßen bedeutsam. Zwei Fragen sind hier zu unterscheiden: die nach dem Typus der Investition und die nach der Verortung einer Investition im Industriebenszyklus.

In einer Untersuchung für die EU wurden Abhängigkeiten zwischen Investitionstyp und Standortfaktoren festgestellt, die in Tabelle 10 zusammengestellt sind.

Die Anforderungen von Unternehmen an den Standort verändern sich im Laufe des Lebenszyklus. Nach Pieper (1994) lassen sich in den vier Phasen bestimmte Kernanforderungen unterscheiden (Tabelle 4).

Eine ähnliche Strukturierung nimmt (vor dem Hintergrund von Überlegungen aus der Innovationsökonomie) Gelsing (1992) vor (Tabelle 5).

5 Ziele und Instrumente der lokalen und regionalen Standortpolitik

5.1 Ziele der Standortpolitik

Das Oberziel der lokalen und regionalen Standortpolitik ist die Schaffung von Arbeit und Einkommen durch die Förderung von drei Typen von Unternehmen:

1. bereits ansässige Unternehmen,
2. durch lokale Unternehmer neu gegründete Unternehmen,
3. durch externe Investoren neu angesiedelte Unternehmen.

Eine mögliche Untergliederung von Instrumenten unterscheidet nach direkten und indirekten Instrumenten (Tabelle 9). Eine andere, im folgenden gewählte Möglichkeit besteht darin, die Instrumente der Standortpolitik den harten bzw. den weichen Standortfaktoren zuzuordnen.

5.2 Instrumente bezogen auf harte Standortfaktoren

Auf harte Standortfaktoren bezogene Instrumente, tragen häufig wenig dazu bei, daß sich ein Standort besonders auszeichnet, d.h. im Wettbewerb um Ansiedlungen bzw. die Verhinderung von Abwanderung einen Wettbewerbsvorteil aufbaut. Gleichwohl sind diese Instrumente aufgrund der vorherrschenden Verhandlungskonstellation zwischen Unternehmen und Standorten unverzichtbar. Die Situation ist paradox: In dem Maße, in dem es verschiedenen Standorten gelingt, ihre Attraktivität durch die Verbesserung harter Standortfaktoren zu erhöhen, verschlechtert sich die Verhandlungsposition gegenüber Unternehmen, weil diese verschiedene interessierte Standortanbieter gegeneinander ausspielen können .

5.2.1 Finanzielle Instrumente

Finanzielle Instrumente sind ein besonders verbreitetes Instrument. Es lassen sich zwei Haupttypen von finanziellen Instrumenten unterscheiden: Steueranreize, Zuschüsse und andere Subventionen (Tabelle 6, Tabelle 7). Analysen zeigen, daß finanzielle Anreize in den seltensten Fällen den Ausschlag bei Standortentscheidungen geben (UNCTAD 1996). Gleichwohl gelingt es Standorten nur selten, sich entsprechenden Forderungen von Unternehmen zu widersetzen.

5.2.2 Infrastruktur und Erschließung von Grundstücken

In der Vergangenheit waren der Ausbau der Infrastruktur und die Bereitstellung von Grundstücken als Instrumente von herausragender Bedeutung. Der Zugang zu Autobahnen war lange Zeit eine Faktor, bei dem sich Standorte beträchtlich unterschieden. In altindustriellen Regionen war es häufig nicht einfach, Grundstücke bereitzustellen; dies galt insbesondere dann, wenn potentielle Flächen im Besitz etablierter Unternehmen waren, deren Wachstumspotential und der daraus resultierende Flächenbedarf gering war, die gleichwohl aber zögerten, diese Flächen zu veräußern.

Die Bedeutung dieser Instrumente hat sich nicht gewandelt, wohl aber ihr spezifischer Zuschnitt. Im Bereich der Infrastruktur lassen sich Standortvorteile heute insbesondere im Bereich der Informationstechnik schaffen – durch die Bereitstellung von leistungsfähigen Übertragungsmedien, aber auch und besonders durch Möglichkeiten der informationstechnischen Integration (z.B. zwischen Produzenten, Spediteuren, Häfen, Zoll u.a.). Mitte der 90er Jahre gaben Vertreter deutscher Wirtschaftsförderungs-

einrichtungen in einer Umfrage an, daß Bereitstellung und Entwicklung von Gewerbeflächen ihre wichtigste Aufgabe sei (Hollbach-Grömig 1996, 8). Bei der Bereitstellung von Grundstücken geht es heute auch um die Frage von Altlasten, insbesondere beim Recycling von Flächen in altindustriellen Regionen.

5.2.3 Arbeit

Die Verfügbarkeit von Arbeitskräften mit einem akzeptablen Verhältnis zwischen Lohn- und Qualifikationsniveau ist insbesondere für ansiedlungswillige Unternehmen ein zentrales Kriterium bei der Bewertung eines Standorts. Prinzipiell sind zwei Wege denkbar, dieses Verhältnis zu verbessern: Reduzierung des Lohnniveaus und Anhebung des Qualifikationsniveaus. In der Praxis überwiegt der zweite Weg. Tatsächlich haben sich maßgeschneiderte Qualifikationsprogramme, die gemeinsam von Staat und neuen Investoren entwickelt und vorwiegend vom Staat finanziert werden, zu einem zentralen Instrument in der Ansiedlungspolitik entwickelt.

Aber auch für ansässige Unternehmen ist die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte ein zentraler Aspekt. Das Problem hierbei ist jedoch, daß zwei Dilemmata existieren, die regelmäßig Klagen über unzureichende oder falsche Qualifizierung zur Folge haben. Das erste Dilemma besteht zwischen der Forderung von Unternehmen nach qualifizierten Arbeitskräften und ihrer Bereitschaft, in die Qualifizierung ihrer Beschäftigten zu investieren. Letztere fällt um so geringer aus, je größer die Wahrscheinlichkeit (und zwar insbesondere bei KMU nicht unbedingt die statistisch nachgewiesene, sondern die subjektiv empfundene Wahrscheinlichkeit) ist, daß Arbeitskräfte zu anderen Unternehmen wechseln. Dies ist ein wichtiger Grund da-

für, daß Unternehmen systematisch im Qualifizierungsbereich unterinvestieren. Andere Gründe kommen hinzu, etwa (wiederum insbesondere in KMU) das Fehlen einer expliziten Personalentwicklungsstrategie, der unklare Qualifizierungsbedarf, eine generelle kurzfristige Orientierung und die Überlastung von Firmenbesitzern bzw. Direktoren.

Das zweite Dilemma ergibt sich daraus, daß – insbesondere im Fall von Arbeitslosen – die Beziehung zwischen Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen und Nachfrage nach Qualifikation durch gravierende Informationsdefizite gekennzeichnet ist. Der Arbeitslose tritt gegenüber dem Qualifizierungsträger als Nachfrager auf (oder auch nicht, wenn das Arbeitsamt ihn schickt), und nach Abschluß tritt er gegenüber Unternehmen als Anbieter seiner neugewonnenen Qualifikation auf. Es gibt jedoch nur selten eine direkte Abstimmung zwischen Angebot an Qualifizierung durch diverse Träger und der Nachfrage nach Qualifikation durch Unternehmen. „Runde Tische“ der verschiedenen Beteiligten können hier Abhilfe schaffen (Schönfeld 1998).

5.2.4 Energie und Umwelt

Welche Bedeutung traditionelle Instrumente wie reduzierter Energie-, insbesondere Stromkosten, sowie die großzügige Auslegung der Umweltschutzgesetzgebung haben, ist nicht leicht überschaubar. Wichtig bleibt die Sanierung von Altlasten, die häufig von der öffentlichen Hand getragen wird, weil Altbesitzer nicht mehr zu belangen sind und Neuinvestoren wenig Neigung verspüren, diese Kosten zu übernehmen. Wichtig bleibt ferner die Genehmigungssicherheit, d.h. die möglichst korrekte Beachtung der gesetzlichen Regelungen, um späteren Klagen ge-

gen Produktionsbetriebe keine Chance zu geben.

An Bedeutung gewinnen neue, ganz anders zugeschnittene Sicht- und Herangehensweisen. Strategisch denkende Unternehmen sehen Umweltschutz nicht mehr nur als lästige, kostenträchtige Pflicht, sondern als unabwiesbare Notwendigkeit. Solche Unternehmen suchen gezielt nach Standorten mit besonders anspruchsvollen Anforderungen im Bereich der Umweltregulierung – wohlwissend, daß Umwelтанforderungen in der Tendenz nur härter werden und daher frühzeitiges Lernen, wie mit neuen Anforderungen umzugehen ist, einen Wettbewerbsvorteil schaffen kann (Gerybadze et al. 1996).

Eine andere Herangehensweise setzt auf die Schaffung von *Industrial ecosystems*, d.h. Industrieparks mit weitgehend geschlossenen zwischenbetrieblichen Stoffströmen (Ayres 1996). Solche Standorte sind insbesondere für solche Unternehmen attraktiv, die andernorts aufgrund der Umweltbelastung, die von ihrem Nichtproduktoutput ausgeht, auf Genehmigungsprobleme stoßen bzw. aufgrund hoher Entsorgungskosten an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen.

5.3 Instrumente bezogen auf weiche Standortfaktoren

5.3.1 Erarbeitung einer Standortstrategie

Ausgangspunkt von Maßnahmen zur Stärkung weicher Standortfaktoren ist sinnvollerweise die Erarbeitung einer Standortstrategie. Steueranreize, Infrastruktur und Grundstücke sich eher generische Instrumente, die auf die verschiedensten Branchen bezogen werden können. Viele weiche Standortfaktoren sind demgegenüber an bestimmte Branchen oder Typen von Branchen

gebunden. Wenn es etwa darum geht, das innovative Milieu zu stärken, so sind dazu spezifische Wissenschafts- und Forschungsinstitutionen, Ausbildungseinrichtungen und kollektive Akteure nötig.

Bei der Formulierung einer Standortstrategie geht es darum, die existierenden Vorteile einer gegebenen Region zu identifizieren – jene Aspekte, durch die sich eine Region vorteilhaft von anderen unterscheidet. Die Formulierung einer Strategie zur Entwicklung eines Standorts, bei der ein eklatantes Mißverhältnis zwischen anspruchsvollen Zielen einerseits und unzureichender Qualität der Ausgangsbedingungen andererseits besteht, ist wenig aussichtsreich. Das Motto einer Standortstrategie sollte lauten: Stärken stärken, Schwachpunkte beseitigen. Die Standortstrategie sollte nicht von modischen Vorstellungen darüber ausgehen, was „Zukunftsindustrien“ sind, sondern von einer soliden Analyse der existierenden Schwächen und Stärken – der vorhandenen Industrien und Dienstleistungsunternehmen, Technologie- und Ausbildungsinstitutionen, Infrastruktur, Verbände und Kammern usw. Das Ziel einer Standortstrategie ist es, einen Standortvorteil zu schaffen – ein Geflecht von Faktoren, die die Wettbewerbsfähigkeit einer oder weniger Branchen stärken und an anderen Orten nicht leicht imitiert werden können.

5.3.2 Veränderungen in der Organisation der Verwaltung zur Verbesserung des Wirtschaftsklimas

Es gibt eine Reihe von Ansatzpunkten, durch eine Reorganisation der öffentlichen Verwaltung das lokale Wirtschaftsklima zu verbessern:

- Schnelle und qualitativ gute Antworten auf Anfragen und Anträge. Konkrete In-

strumente hierzu finden sich im Instrumentenkasten der „schlanken Administration“, mit dem Prinzipien der Reorganisation von Unternehmen, die auf Verschlankeung, bessere Qualität und stärkere Kundenorientierung zielen, an die Verhältnisse der öffentlichen Verwaltung angepaßt werden sollen. Ansatzpunkte sind etwa die Dezentralisierung von Aufgaben- und Budgetverantwortlichkeit und die Einführung von Elementen der Kosten- und Leistungsrechnung anstelle kameralistischer Prinzipien.

- Zusammenfassung administrativer Zuständigkeiten. Der weitestgehende Ansatz ist hier die *one-stop-agency*, d.h. die Einrichtung einer Agentur an der Schnittstelle zwischen Unternehmen, insbesondere externem Investor, und öffentlicher Verwaltung. Der Investor hat nur mit dieser Agentur zu tun, anstatt sich – wie bislang meist üblich – mit einer Vielzahl von Ämtern und Stellen auseinandersetzen zu müssen. Die Kompromißlösung ist die *first-stop-agency*, d.h. eine Agentur, die dem investitionswilligen Unternehmen die erforderlichen administrativen Regularien umfassend erklärt und beim Kontakt sowie u.U. bei Verhandlungen mit den zuständigen Ämtern und Stellen behilflich ist.
- Schaffung eines wirtschaftsfreundlichen Klimas durch Schlüsselakteure (Bürgermeister etc.): Wichtige Faktoren sind hierbei die erklärte und demonstrierte wirtschaftsfreundliche Haltung wichtiger politischer und administrativer Akteure sowie die Möglichkeit des direkten Zugangs zu Schlüsselakteuren bei massiven Behinderungen wirtschaftlicher Aktivitäten. Insbesondere gegenüber externen Investoren können Haltung und Kompetenz von Schlüsselakteuren entscheidend sein. Das subjektive „Wohlbefinden“ von Entscheidungsträgern in Unternehmen im Umgang mit den Spitzen von Politik und Verwaltung sollte als Entscheidungselement nicht unterschätzt werden.
- Kooperativer Umgangsstil zwischen Politik / Verwaltung und Kammern / Verbänden: Das wirtschaftliche Klima drückt sich nicht nur in politischen Erklärungen, sondern auch und gerade in der Praxis des Umgangs zwischen Staat und Wirtschaft aus. Ein kooperativer, konstruktiver Umgangsstil zwischen beiden Seiten kann dabei zum positiven Standortfaktor werden, nicht nur im Kontext der gemeinsamen Formulierung einer Entwicklungsstrategie.

5.3.3 Stimulierung und Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen

Manche Standorte zeichnen sich durch intensive formelle und informelle Kooperation zwischen Unternehmen aus, andere durch ein ausgeprägtes Mißtrauen und eine kooperationsfeindliche Kultur. Ein kooperatives Klima kann durch verschiedene Maßnahmen geschaffen werden. Hier handelt es sich um eine Aufgabe, die in erster Linie Kammern und Verbänden sowie den Unternehmen selber zufällt. Sie können durch die Einrichtung von Branchenarbeitskreisen, Arbeitskreisen zu bestimmten Themen und das Angebot von Serviceleistungen dazu beitragen, daß auch weniger kooperationswillige und -geübte Unternehmen in den Erfahrungsaustausch eingebunden werden. Dies hat in aller Regel eine positive Wirkung auf die Leistungsfähigkeit des einzelnen Unternehmens, weil es so an kollektiven Lernprozessen teilhaben kann, die meist schneller ablaufen als die im isolierten Unternehmen.

Darüber hinaus wird auf diese Weise eine Atmosphäre geschaffen, die potentielle Unternehmensgründer ermutigt und darüber hinaus für externe Unternehmen attraktiv ist. Auch der Staat kann einen Beitrag zur Schaffung einer kooperationsfreundlichen Atmosphäre leisten, etwa durch entsprechende Maßnahmen bei öffentlichen Ausschreibungen (z.B. Zulassung von Unternehmensgruppen).

5.3.4 Förderung von Existenzgründung

Zur Förderung von Existenzgründung werden vornehmlich zwei Instrumente eingesetzt: spezielle Ausbildungsangebote für potentielle Gründer und Gründerzentren.

Existenzgründer benötigen Wissen aus den verschiedensten Bereichen – Ausarbeitung eines Geschäftsplans, Durchführung einer Markt- und Konkurrenzanalyse, Kostenrechnung, Unternehmens- und Personalführung, Innovations- und Technologiemanagement, Steuer- und Sozialversicherungsrecht, Fördermöglichkeiten und anderes mehr. Kurse, in denen Wissen zu diesen Fragen vermittelt wird, haben zwei Funktionen: Sie sollen vermeiden, daß Existenzgründer aufgrund von Wissensmängeln scheitern, und sie sollen potentielle Existenzgründer ermutigen, die aufgrund hoher Unsicherheit und Unübersichtlichkeit vor einer Existenzgründung zurückschrecken. Entsprechende Ausbildungsangebote werden von verschiedenen Institutionen für unterschiedliche Ziele und Zielgruppen gemacht:

- Existenzgründerkurse von Industrie- und Handels- bzw. Handwerkskammern richten sich an bislang abhängig Beschäftigte, die eine Existenzgründung planen;
- Ausbildungseinrichtungen (insbesondere Hoch- und Fachhochschulen) bieten

Kurse an, mit denen Studenten auf die Möglichkeit der Selbständigkeit hingewiesen und Informationsunsicherheiten, die zu einer Präferenz für abhängige Beschäftigung führen, abgebaut werden sollen.

- Begleitende Kurse von Kammern, Hochschulen und anderen Anbietern richten sich an Personen, die den Sprung in die Selbständigkeit bereits getan haben und sich nun speziellen Fragen gegenübersehen, auf die sie ihre bisherige Ausbildung und Berufstätigkeit nicht vorbereitet hat.

Ein Kernproblem derartiger Ausbildungsangebote besteht darin, daß Existenzgründer – insbesondere solche, die ihr Unternehmen bereits gegründet haben – prinzipiell keine Zeit haben. Wochenarbeitszeiten von 80 Stunden sind in der Existenzgründungsphase keine Seltenheit. Ausbildungsangebote müssen hinsichtlich der Dauer und zeitlichen Platzierung darauf Rücksicht nehmen.

Der Grundgedanke bei der Errichtung von Gründerzentren besteht darin, feste Kosten für Unternehmensgründungen zu reduzieren und informelle Kontakte zwischen Gründern zu stimulieren, um dadurch Lerneffekte zu verbessern. Eine weitere Idee ist, daß in Gründerzentren Dienstleistungen wie Sekretariat, Kommunikationstechnik, Seminar- und Präsentationsräume und dergleichen von neuen Unternehmen gemeinsam genutzt werden, wodurch Skalenvorteile genutzt werden können. Selbst wenn marktübliche Mieten verlangt werden (was häufig nicht der Fall ist), genossen Unternehmensgründungen auf diese Weise einen Kostenvorteil. Die Realität von Gründerzentren in Deutschland zeichnet sich freilich vorwiegend dadurch aus, daß Unternehmen in erster Linie die günstige Miete als Vorteil wahrnehmen, während die anderen Ange-

bote nur sehr eingeschränkt gewürdigt werden (Sternberg et al. 1996).

Die Errichtung von Gründerzentren ist häufig verbunden mit dem Recycling von Gewerbeflächen und -gebäuden, häufig Altbauten in relativ zentraler Lage, die durch Unternehmensumzug oder -schließung frei werden. Im Falle von Unternehmensschließungen ist die Umwandlung der freiwerdenden Immobilie in ein Gründerzentrum zugleich eine wichtige arbeitsmarktpolitische Maßnahme.

5.3.5 Unterstützung von Unternehmen in Krisensituationen

Unternehmensschließungen mögen den positiven Effekt haben, daß durch sie interessante Immobilien frei werden. Grundsätzlich jedoch ist es aus der Sicht der lokalen und regionalen Wirtschaftsentwicklung natürlich vorzuziehen, daß existierende Unternehmen weiterbestehen. Zwar ist der drohende Marktaustritt als gerechte Strafe für inkompetentes Unternehmertum ein zentraler Leistungsanreiz in Marktwirtschaften. Dies nimmt sich aus der Sicht wirtschaftspolitische Entscheidungsträger jedoch häufig anders aus, zumal die politische Ökonomie von Marktwirtschaften häufig dafür sorgt, daß inkompetente Großunternehmen mit großzügigen öffentlichen Subventionen über Wasser gehalten werden, während KMU, die mitunter einfach Pech gehabt haben, keinerlei Unterstützung genießen. Aus der Sicht lokaler und regionaler Akteure geht es daher auch darum, die bestehende Voreingenommenheit gegenüber KMU abzubauen. Ziel der Unterstützung von Unternehmen in Krisensituationen ist es, durch die Mobilisierung existierender Fördermöglichkeiten einen Konkurs mit entsprechendem Verlust an Arbeitsplätzen abzuwenden. Durch die Hinzuziehung externen Know-hows und die

Moderation und Stimulierung unternehmensinterner Kreativität sollen die Bedingungen dafür geschaffen werden, daß ein Unternehmen künftig florieren kann. In Deutschland kann dabei auf ein umfangreiches Förderinstrumentarium (das indes nicht spezifisch für diesen Zweck existiert) zurückgegriffen werden (vgl. Tabelle in Kühlkamp 1998, 34 ff.). Erstrebenswert ist darüber hinaus die Prävention von Unternehmenskrisen, die in der Praxis etwa dadurch erfolgt, daß Betriebsräte von Unternehmen, die sichtbar auf eine Krise zusteuern, mit Wirtschaftsförderagenturen Kontakt aufnehmen.

Eine spezifische Konstellation, die nicht selten zu Unternehmenskrisen führt, ist der Generationenwechsel in Familienunternehmen. Hier können insbesondere Kammern und Unternehmensverbände Unterstützung leisten, etwa durch die Organisation von Arbeitskreisen für Juniorchefs. Ein weiterer Ansatzpunkt liegt in der Kombination mit Existenzgründungsprogrammen: Personen, die den Schritt in die Selbständigkeit wagen wollen, müssen nicht notwendigerweise ein neues Unternehmen gründen, sondern können auch ein Unternehmen übernehmen, dessen Eigner sich zurückziehen möchte, bislang aber keine Nachfolger in der Familie gefunden hat.

5.3.6 Exportförderung

Die zentralen Instrumente der Exportförderung – Handelsdiplomatie, Exportfinanzierung, Exportkreditversicherung – liegen außerhalb der Einflußsphäre lokaler und regionaler Akteure. Gleichwohl kann auch auf dieser Ebene Exportförderung betrieben werden. Typische Ansatzpunkte sind Servicestellen bei Kammern und Verbänden, die Unternehmen zu nationalen und supranationalen (EU-) Programmen beraten. Einige

Bundesländer haben Repräsentanzen in wichtigen Zielländern von Exporten aufgebaut.

5.3.7 Aufbau und Stärkung von Hochschulen und Technologieinstitutionen

Wichtige Ansatzpunkte sind in diesem Kontext die folgenden:

- Gründung neuer Hochschulen, Reform bzw. Einrichtung neuer Studiengänge in existierenden Hochschulen: Hier geht es insbesondere darum, solche Hochschulen bzw. Studiengänge einzurichten, die auf das lokale bzw. regionale Spezialisierungsprofil zugeschnitten sind. Neben den üblichen Instrumenten wie Unternehmensbefragungen und regelmäßigen Diskussionen mit Unternehmensverbänden und Kammern kann es sinnvoll sein, das Interesse von Unternehmen daran zu messen, in welchem Maße sie bereit sind, Mitarbeiter als Dozenten mit einem geringen Lehrdeputat abzustellen.
- Aufbau einer Statistik und regelmäßige Publikation der Strukturveränderungen des lokalen Arbeitsmarkts: Neben der Angebotsseite sollte auch die Nachfrageseite, d.h. die Studenten, ins Blickfeld rücken. Angehende Studenten treffen die Entscheidung für das Studienfach häufig

auf der Grundlage großer Unsicherheit, d.h. ohne zuverlässige Daten über die aktuelle Nachfragesituation nach bestimmten Qualifikationen, geschweige denn mittelfristigen Projektionen. Die Durchführung entsprechender Arbeitsmarktanalysen und ihre weite Verbreitung an weiterführenden Schulen ist keine abschließende Lösung dieses Problems, insbesondere weil der Zeitraum zwischen Durchführung einer Analyse, ihrer Veröffentlichung und Verbreitung, der Entscheidung über ein Studienfach und dem Abschluß des Studiums lang ist – er kann leicht zehn Jahre betragen, und in einem solchen Zeitraum kann der Strukturwandel ganz überraschende Richtungen eingeschlagen haben. Gleichwohl sollten entsprechende Analysen durchgeführt werden, um die Informationsdichte zu erhöhen und die Unsicherheit zu reduzieren. Komplementär dazu ist es – nicht nur bei der Hochschulausbildung – essentiell, sich vom Konzept des „Bildungsabschlusses“ zu verabschieden und eine Struktur und Kultur lebenslangen Lernens zu schaffen. In der Weiterbildung liegt ein Potential für Universitäten und Fachhochschulen, das bislang erst ansatzweise ausgebeutet wird.

Tabelle 3: Leitfragen bei PR-Aktivitäten		
Newsletter	PR-Broschüre	Was jeder Wirtschaftsförderer wissen sollte:
Wer soll erreicht werden? Wer schreibt? Wer liefert Fotos? Gibt es genug interessante Themen? Wie oft soll er erscheinen? Können Fachjournalisten eingebunden werden? Wettbewerber?	Gibt es wirklich Bedarf? Wer erarbeitet ein Konzept? Wer schreibt? (Sachkompetenz des Autors) Gibt es genug Informationsquellen? Welche Fotos sollen verwendet werden? Realistische Umsetzungsplanung? Wettbewerber? Gibt es weitere Verwendungsmöglichkeiten?	Welche Unternehmen der Region lassen sich – auch überregional – Redaktionen exemplarisch empfehlen? Welche Wirtschaftsunternehmen und Produktionsstätten eignen sich besonders akustisch und visuell? Welches dieser Themen ist auch überregional oder sogar international interessant?
Quelle: Koschinski 1998.		

- **Stärkung der technologischen Infrastruktur:** Technologieinstitutionen sind nicht nur jene Einrichtungen, die High-tech-Forschung betreiben. Essentiell ist zunächst die Existenz einer Struktur leistungsfähiger MNPQ-Institutionen, die Eichungen durchführen, die Unternehmen über Normen unterrichten und bei deren Einführung unterstützen, Materialtests durchführen und Unternehmen bei der Qualitätssicherung unterstützen können. Darüber hinaus ist es hilfreich, wenn es Institutionen gibt, die in einem spezifischen Sektor, der lokal stark vertreten ist, ein weltweites *scanning* neuer Prozeß- und Produkttechnologien betreiben und Unternehmen entsprechend beraten. Hinzu können Demonstrationszentren für neue Technologien und technologische Beratungseinrichtungen kommen. Forschungszentren, die in Zusammenarbeit mit bzw. im Auftrag von lokalen Unternehmen konkrete Forschungsprojekte durchführen, sind gewissermaßen die letzte Stufe beim Aufbau einer technologischen Infrastruktur.
- **Aufbau von technologieorientierten Gründerzentren:** Diese Einrichtungen haben sich im großen und ganzen bewährt; anderslautende Einschätzungen sind im Zweifelsfall mit überzogenen Erwartungen zu erklären. Der Erfolg solcher Zentren hängt u.a. vom Zuschnitt auf das regionale Spezialisierungsprofil ab.
- **Stärkung der Kooperation mit Unternehmen:** Forschungseinrichtungen und Unternehmen folgen unterschiedlichen Handlungslogiken; wichtige Aspekte sind etwa die Zeithorizonte (kurz bei Unternehmen, häufig lang bei Forschung) und das Interesse an Publikation. Erfolgreiche Kooperation ist daher a priori nicht selbstverständlich, sondern setzt auf beiden Seiten Anpassungsbereitschaft voraus. Unternehmensverbände und spezialisierte Transferstellen können als Vermittler an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen eine wichtige Rolle spielen.

5.3.8 Verbesserung des Image

Wichtigste Instrumente sind hierbei die Erarbeitung von Selbstdarstellungsmedien (Video, CD-ROM, Diskette, Broschüren), Anzeigen in internationalen Zeitungen und Zeitschriften sowie eine Internet-Präsenz. Ein wichtiger Faktor für den Erfolg ist die genaue Identifikation der jeweiligen Zielgruppe und ihr adäquates Ansprechen (Tabelle 3).

6 Akteure und Steuerungsmuster in der lokalen und regionalen Standortpolitik

Die Akteurs- und Steuerungsmuster in der lokalen und regionalen Standortpolitik unterscheiden sich von jenen in der traditionellen Wirtschaftsförderung. War Wirtschaftsförderung eine vorwiegend staatliche Aufgabe, die auf der kommunalen Ebene vom einschlägigen Amt wahrgenommen wurde, so ist ein wichtiges Merkmal von Standortpolitik die enge Verknüpfung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und Aktivitäten. Zugleich ist jedoch der Hinweis bedeutsam, daß Standortpolitik nicht eine überschaubare, beschauliche Welt von Konsens und Kooperation, sondern durch vielfältige Rivalitäten und Konflikte gekennzeichnet ist – zwischen staatlichen Agenturen, zwischen Akteuren des privaten Sektors, zwischen Staat und privatem Sektor sowie zwischen Akteuren auf verschiedenen Aggregationsebenen. Hinzu kommen Konflikte zwischen benachbarten Gebietskörperschaften und ihren verschiedenen Organisationen, die häufig eine an sich sinnvolle Zusammenarbeit erschweren.

Die wichtigsten staatlichen Akteure sind Landesministerien (Wirtschaft, Erziehung / Wissenschaft / Technologie, Infrastruktur,

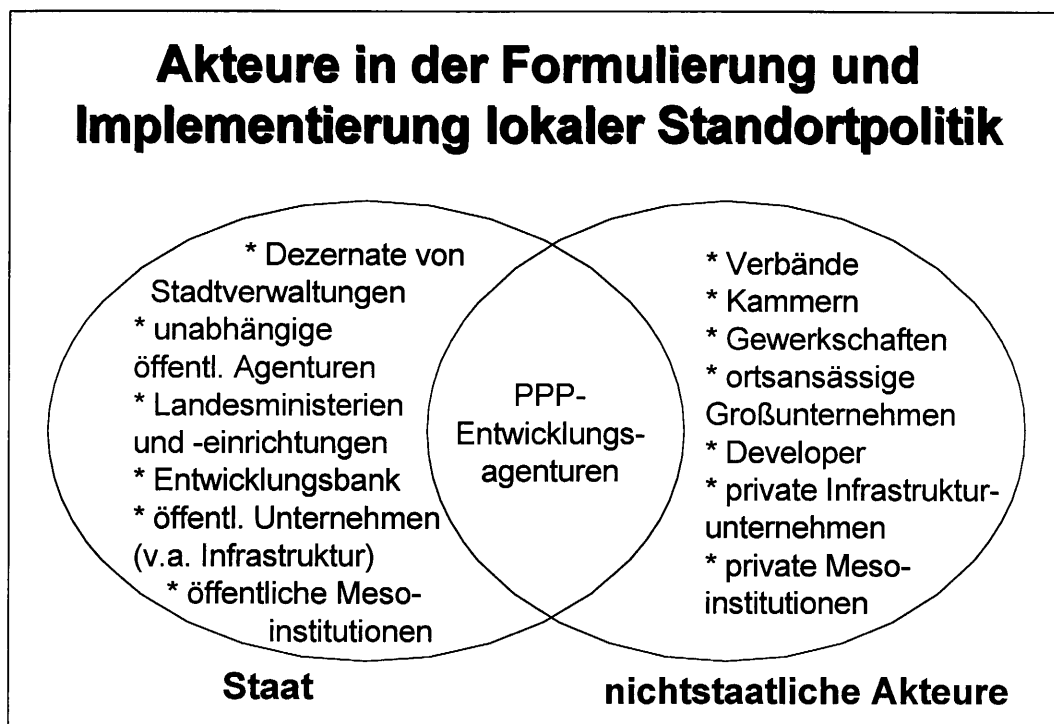
Arbeit, Umwelt, ...) und ihre Vorfeldorganisationen (z.B. Landesgesellschaft für Wirtschaftsförderung, Landesgesellschaft für Beschäftigungsförderung, Landesbank), das Wirtschaftsförderungsamt auf Kreis- und/oder Kommunalebene und weitere kommunale Verwaltungseinheiten (Erziehung, Arbeit, ...) sowie Organisationen zwischen diesen beiden Ebenen, z.B. regionale Entwicklungsagenturen. Typische Konfliktlinien verlaufen zwischen Wirtschaftsförderung auf Kommunal- und Kreisebene, zwischen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (mit an sich komplementären Zielen, aber unterschiedlichen Organisationskulturen, Denkweisen und Instrumenten) sowie zwischen Agenturen, die Wirtschaft und Beschäftigung fördern wollen, und Einheiten, die Kontrollfunktionen wahrnehmen (Arbeits- und Umweltschutz, Gewerbeaufsicht, Feuerwehr, Finanzamt, ...). Umgekehrt sind besondere Erfolge dort erkennbar, wo es gelingt, solche Akteure in eine gemeinsame Strategie einzubinden (vgl. z.B. Neumann 1996).

Wichtige Akteure des privaten Sektors sind Industrie- und Handels- sowie Handwerkskammern und Unternehmensverbände. Eine wichtige Rolle spielen ferner häufig Großunternehmen des produzierenden Gewerbes sowie aus dem Dienstleistungsbereich (z.B. Banken). Hinzu kommen mitunter private Infrastrukturanbieter (Telekommunikation, Brücken und Straßen, Hafen, ...) sowie Immobilienfirmen, und auch kommerzielle Beratungsfirmen können als selbständige Akteure involviert sein.

Ebenfalls zu den Akteuren aus dem nichtstaatlichen Bereich zählen die Gewerkschaften. Überdies können andere Organisationen der Zivilgesellschaft in der Standortpolitik aktiv sein, z.B. Umweltverbände.

Einige wichtige Akteure können sowohl zum staatlichen als auch zum privaten Bereich zählen, insbesondere Bildungseinrichtungen (Berufsschulen, Technikerschulen, Universitäten, Weiterbildungsträger) sowie Forschungs- und Technologieeinrichtungen (MNPQ-Einrichtungen, Technologie-Demonstrationszentren, *technology extensi-*

Stärken und Schwächen einer Region identifiziert sowie Strategien und konkrete Projektvorschläge formuliert (Voelzkow 1994, Heinze, Hilbert et al. 1996). Es gelang freilich nur partiell, diese neuen Formen mit etablierten institutionellen Lösungen, insbesondere den demokratisch gewählten Gremien sowie der öffentlichen Verwaltung,



on, Technologieinformations- und Beratungszentren, Technologieorientierte Gründerzentren, FuE-Einrichtungen).

Bedeutsamer wurden in letzter Zeit Institutionen, die als Public-private Partnership (PPP) staatliche und private Initiative zusammenführen. Insbesondere im Bereich der Wirtschaftsförderagenturen erscheint PPP als vielversprechende Option (vgl. z.B. Birnstiel 1995).

Wichtige Veränderungen waren seit den 80er Jahren hinsichtlich der Foren zu beobachten, in denen Standortpolitik diskutiert und formuliert wird. In Deutschland entstanden neue Foren, z.B. in Nordrhein-Westfalen die Regionalkonferenzen, in denen ein breites Spektrum von Akteuren

kompatibel zu machen. Ein Kernproblem ist hierbei, daß Verwaltungsgrenzen und ökonomische Funktionsräume in aller Regel nicht identisch sind. Neue Einheiten – z.B. Regionalkonferenzen – haben daher immer mit dem Mißtrauen etablierter Institutionen sowie den häufig seit langem eingeschliffenen Rivalitäten zwischen diesen zu kämpfen (oder konkret formuliert: Zwei benachbarte kreisfreie Städte, die sich seit langem bekämpfen, werden nicht deshalb zu einem konstruktiven Miteinander finden, weil sie verdonnert werden, in einer Regionalkonferenz zusammenzuarbeiten).

Es ist – das sollte man in diesem Zusammenhang nicht vergessen – nicht ohne Ironie, daß lokale Standortpolitik in der Ära der

Globalisierung an Bedeutung gewinnt. Im speziellen Fall Europas steht dahinter nicht nur die Notwendigkeit, auf der lokalen Ebene die Standortqualität zu verbessern, sondern auch die Politik der EU-Kommission, die lokale und regionale Initiativen ermutigt und finanziell unterstützt (Bullmann und Eissel 1993, Engel 1994, McAleavey 1994). Zugleich führt sie ein Element ein, das zu Kreativität zwingt: Die Beihilfenkontrolle verhindert, daß reiche Regionen Unternehmen mit hohen Subventionen halten bzw. ködern.

Auf die nationale Ebene kommen in einer Zeit, in der sich Globalisierung und Lokalisierung gegenseitig verstärken, neue Aufgaben zu, während sich alte Aufgaben ändern oder wegfallen. Die Regionalpolitik wandelt sich – es geht heute stark um die Stimulierung dezentraler Aktivitäten, und Kreativität auf der dezentralen Ebene wird u.a. durch die kompetitive Vergabe von Fördermitteln ermutigt. Transfers in wenig leistungsfähige Regionen finden weiterhin statt, gewinnen jedoch eine eher sozial- denn industriepolitische Bedeutung. Traditionelle Muster von Industriepolitik – Schaffung neuer Industrien (z.B. Luft- und Raumfahrt, Nukleartechnik) durch den Staat, Alimentierung von Altindustrien – verlieren an Bedeutung. Wichtiger werden Aktivitäten wie Exportförderung, Finanzsystementwicklung und Innovationsförderung.

7 Standortpolitik und zukunftsfähige Entwicklung

Im Vordergrund der Betrachtung stand bislang das Problem der Wettbewerbsfähigkeit. Nach landläufigem Verständnis stehen die Ziele *Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit* und *zukunftsfähige / ökologisch nachhaltige Entwicklung* in einem Konfliktverhältnis. Diese Sichtweise ist jedoch schon bei kurzfristiger

Betrachtung nicht unumstritten (Porter und Linde 1995). Und erst recht wird es zu nachhaltiger bzw. zukunftsfähiger Entwicklung keine Alternative geben, wenn es darum geht, auf der lokalen und regionalen Ebene ein Leitbild bzw. eine Zielvorstellung für eine langfristige Standortstrategie zu finden. Das Abschlußdokument der Rio-Konferenz von 1992, die Agenda 21 mit ihrem Zieldreieck ökologische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung, bietet einen Orientierungsrahmen für lokale Strategieformulierung: Kaum jemand wird sich vorstellen wollen, daß die Lebens- und Wirtschaftsweise in 20 Jahren ressourcenintensiver und schmutziger sein könnte als heute; die sozialen Probleme von Armut und Arbeitslosigkeit manifestieren sich vor allem auf der lokalen Ebene und erzeugen hier einen Problem- und Handlungsdruck; und wie wichtig eine solide wirtschaftliche Basis ist, wissen vor allem die Akteure in jenen Regionen, in denen diese Basis abgetragen wird.

Eine lokale Agenda 21 bedeutet also nicht zwangsläufig, daß sich die Konflikte zwischen Ökologie und Ökonomie weiter zuspitzen, sondern kann im Gegenteil einen Ausweg aus diesem Konflikt weisen. Daß dies kein einfacher Prozeß sein wird, muß nicht betont werden – die aktuelle Polarisierung zwischen den Forderungen der Unternehmen nach Kostenentlastung und Deregulierung und Umwelt-NGO-Parolen wie „Konkurrenz belebt das Geschäft – und zerstört die Lebensgrundlagen“ (BUND Berlin 1996, 17) sind schließlich nicht zu übersehen. Eine lokale Agenda 21 als Strategieformulierungsprozeß erfordert auf allen Seiten weitgehende Lern- und Anpassungsprozesse: Unternehmen müssen sich von eingeschliffenen Denkmustern lösen, staatliche Akteure ihre bürokratischen Routinen und Ressortplänkeleien überwinden, und

gesellschaftliche Gruppen müssen liebge-
wonnene Denk- und Argumentationsmuster
revidieren bzw. weiterentwickeln. Gemein-
sames Ziel der wichtigen Akteure muß es
sein, sich einer Beantwortung der folgenden
Frage anzunähern: *Welche künftige zu-
kunftsfähige Wirtschaftsstruktur streben wir
an, d.h., in welchen Bereichen wollen wir
Arbeitsplätze schaffen, die Produkte und
Dienstleistungen mit einer wesentlich gerin-
geren Ressourcenintensität (hinsichtlich
Prozeß und Produkt) erzeugen?*

Es wäre vermessen, an dieser Stelle auch nur
einen Versuch einer konkreten Antwort ge-
ben zu wollen. Mehr noch: Es würde dem
Prinzip widersprechen, das einem Strategie-
formulierungsprozeß zugrunde liegen sollte.
Das Prinzip sollte lauten: Es findet ein offe-
ner, vorurteilsloser Suchprozeß statt, in dem
ein breites Spektrum relevanter Akteure
Ideen und Konzepte für eine zukunftsfähige
Entwicklungsstrategie sammelt, diskutiert
und priorisiert. Instrumente, die dabei einge-
setzt werden können, stehen reichlich zur
Verfügung (Metaplan- und andere Pla-
nungstechniken, Zukunftswerkstätten, Pla-
nungszellen etc.), auch wenn sie noch immer
nicht hinreichend bekannt sein und bei man-
chen Akteuren auf Ängste und Widerstände
stoßen mögen. Der Folgeschritt bestünde
dann darin, daß unterschiedliche Akteure in
ihrem jeweiligen Bereich Implementations-
schritte unternähmen. Wenn beispielsweise
der Nahverkehr als ein prioritärer und viel-
versprechender Aktionsbereich identifiziert
und ein alternatives, weniger ressourcenin-
tensives Transportsystem skizziert würde,
müßte der Staat entsprechende verkehrspoli-
tische Umsetzungsmaßnahmen einleiten,
Bildungsinstitutionen würden sich um die
Verbreitung eines neuen Transportleitbilds
bemühen, Unternehmen würden innovative
Produkte für das neue System entwickeln
etc. Ein solcher sich über Jahre hinziehende

Prozeß entspräche der Etablierung eines
neuen Korridors technisch-organisatorischer
Entwicklung. Er sollte rückgekoppelt über
Foren zur Information und Kommunikation
sein, um auch bei zunehmender Einengung
des Korridors unterschiedliche Interessen zu
berücksichtigen und verschiedene Sichtwei-
sen und Ideen einzubringen. Als Ergebnis
könnte sich in einer Region ein Cluster in-
novativer Produktions- und Dienstleistungs-
unternehmen herausbilden, die ihre Produkte
auch in jenen Regionen vermarkten könnten,
in denen erst später ein Umorientierungs-
prozeß in Richtung Nachhaltigkeit einge-
setzt hat. Mit anderen Worten: Die Orientie-
rung auf Zukunftsfähigkeit könnte einen
Innovationsprozeß in Gang setzen, der die
Grundlage für dynamische wirtschaftliche
Entwicklung in den Pionierregionen legen
kann.

8 Ausblick: Standortpolitik in fortgeschrittenen Entwick- lungsländern

Die Praxis der Wirtschaftsförderung befin-
det sich in den Industrieländern im Wandel
– von überwiegend subventionsorientierten
Instrumenten hin zu einem breiten Instru-
mentenmix, der stärker auf die Stimulierung
des lokalen Potentials als die Gewinnung
von externen Investoren zielt. Das relative
Gewicht dieser beiden Ziele wird in Ent-
wicklungsländern, die hohe Wachstumsraten
aufweisen und daher für externe Investoren
attraktiv sind, anders sein. Gleichwohl wird
aber auch hier die Mobilisierung des lokalen
Potentials von großer Bedeutung sein. Dies
gilt erst recht für diejenigen Regionen in
Entwicklungsländern, an denen der Zustrom
an Investitionen weitgehend vorbeigeht.
Fortgeschrittene Entwicklungsländer haben
eine Chance, aus der Globalisierung um so
mehr Nutzen zu ziehen, je besser es ihnen

gelingt, spezifische Standortvorteile zu schaffen. Die Verbesserung der Standortqualität war seit jeher – wenn auch nicht unter dieser Überschrift – ein Ziel der Entwicklungspolitik, und zwar sowohl der nationalen Entwicklungspolitik der Entwicklungsländer als auch der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Bislang umfaßte die EZ mit einem Land in diesem Bereich üblicherweise eine Reihe von einzelnen, nicht aufeinander bezogenen Projekten der technischen Zusammenarbeit – KMU-Förderung und Aufbau von MNPQ-Institutionen (Meß-, Norm-, Prüfwesen, Qualitätssicherung), Aufbau von Ausbildungseinrichtungen und Technologieinstitutionen, Aufbau von Institutionen der Exportförderung und dergleichen.

Eine mögliche Alternative zur traditionellen EZ mit geographisch verstreuten und inhaltlich unvernetzten Projekten ist eine regionale Schwerpunktsetzung, etwa in der Art, daß zwei oder drei Regionen im Partnerland bei der Formulierung von Standortstrategien unterstützt werden, und zwar durch ganz unterschiedliche Typen von Interventionen: Beratung der Entscheidungsträger in der Exekutive bei der Vorbereitung der Formulierung einer Strategie, Unterstützung der Formulierung durch Bereitstellung von Moderatoren und spezifischem Know-how zu einzelnen Fragen von Standortpolitik, Stärkung der Planungs- und Monitoringkompetenz von staatlichen Institutionen (Wirtschafts-/ Technologieministerium), Stärkung bzw. Aufbau von Institutionen der Wirtschaftsförderung, Stärkung bzw. Aufbau des unterstützenden Umfelds (Betriebsberatung, Ausbildungs- und Technologieinstitutionen, Exportförderung usw.). Die gleichzeitige Zusammenarbeit mit mehreren Regionen sollte mit der Stimulierung des Erfahrungsaustauschs zwischen diesen Regionen einhergehen. Diese Option ist wesentlich an-

spruchsvoller und insofern auch riskanter als die bisherige Vorgehensweise. Falls sie jedoch erfolgreich ist und es gelingt, in einzelnen Regionen dynamische industrielle Entwicklungsprozesse zu unterstützen, so nimmt die Signifikanz des deutschen Beitrags stark zu – etwas, das (zumal im Vergleich zu den bisherigen, häufig kaum wahrnehmbaren Beiträgen der EZ) der Legitimation der EZ beim Steuerzahler guttun könnte.

Für lokale und regionale Akteure in Entwicklungsländern bietet sich die Chance, von den Erfahrungen in Industrieländern zu lernen, d.h. grobe Fehler zu vermeiden und frühzeitig zu einer Praxis zu kommen, in der es in erster Linie um die Stärkung des Standorts und die Verbesserung des Wirtschaftsklimas geht. Lokale und regionale Standortpolitik bietet zugleich eine Chance, das mitunter inkonsistente Nebeneinander diverser Geber und verstreuter Projekte zu überwinden, indem Projekte in den Kontext von Standortstrategien eingebettet werden.

9 Bibliographie

- Ayres, Robert U. (1996). Creating industrial ecosystems: a viable management strategy? *International Journal of Technology Management*, Vol. 12, No. 5/6, pp. 608-624.
- Becattini, G. (1990). The Marshallian industrial district as a socio-economic notion. In F. Pyke, G. Becattini und W. Sengenberger (Hrsg.), *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Birmstiel, Detlev. (1995). Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung. In R. Ridinger & M. Steinröx (Hrsg.), *Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis* (S. 225-243). Köln: Dr. Otto Schmidt.
- Bullmann, U., & Eissel, D. (1993). „Europa der Regionen“. Entwicklung und Perspektiven. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B20-21, S.3-15.
- BUND Berlin. (1996). *Agenda 21. Auf dem Weg in ein neues Jahrtausend*. Berlin
- Cox, K. R., & Wood, A. (1994). Local Government and Local Economic Development in the United States. *Regional Studies*, Vol. 28, No. 6, pp. 640 - 645.
- Dieckmann, Jochen, & König, Eva Maria. (1994). Einführung. In J. Dieckmann & E. M. König (Hrsg.), *Kommunale Wirtschaftsförderung. Handbuch für Standortsicherung und -entwicklung in Stadt, Gemeinde und Kreis* (S. 1-7). Köln: Deutscher Gemeindeverlag u. Verlag W. Kohlhammer.
- Eckey, Hans-Friedrich. (1995). Nationale Regionalförderung in der Bundesrepublik. In R. Ridinger & M. Steinröx (Hrsg.), *Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis* (S. 68-86). Köln: Dr. Otto Schmidt.
- Eichert, Christof. (1994). Einführung. In J. Dieckmann & E. M. König (Hrsg.), *Kommunale Wirtschaftsförderung. Handbuch für Standortsicherung und -entwicklung in Stadt, Gemeinde und Kreis* (S. 57-69). Köln: Deutscher Gemeindeverlag u. Verlag W. Kohlhammer.
- Esser, Klaus, Hillebrand, Wolfgang, Messner, Dirk, & Meyer-Stamer, Jörg. (1995). Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Neue Anforderungen an Unternehmen und Politik. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Jg. 64, Nr. 2, S. 186-99.
- Emmerich, Erika. (1994). Grundzüge der Standortpolitik der deutschen Automobilindustrie. In J. Iglhaut (Hrsg.), *Wirtschaftsstandort mit Zukunft. Erfordernisse einer aktiven und zielorientierten Wirtschaftsförderung* (S. 250-259). Wiesbaden: Gabler.
- Engel, C. (1994). Regionen im Netzwerk europäischer Politik. In U. Bullmann (Hrsg.), *Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union* (S. 91-109). Baden-Baden: Nomos.
- European Communities - Commission. (1993). *New location factors for mobile investments in Europe - Final report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Freeman, Chris. (1994). The economics of technical change. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 18, pp. 463-514.
- Freidinger, Guido. (1994). Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung - Synergieeffekte zweier kommunaler Handlungsfelder. In J. Dieckmann & E. M. König (Hrsg.), *Kommunale Wirtschaftsförderung. Handbuch für Standortsicherung und -entwicklung in Stadt, Gemeinde und Kreis* (S. 125-146). Köln: Deutscher Gemeindeverlag u. Verlag W. Kohlhammer.
- Gelsing, L. (1992). Innovation and the Development of Industrial Networks. In Lundvall, B.-A. (Hrsg.), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning* (S. 116-128). London: Pinter Publishers.
- Gerybadze, Alexander, Meyer-Krahmer, Frieder, Reger, Guido (1997). *Globales Management von Forschung und Innovation*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Grabow, Busso. (1994). „Weiche“ Standortfaktoren. In J. Dieckmann & E. M. König (Hrsg.), *Kommunale Wirtschaftsförderung. Handbuch für Standortsicherung und -entwicklung in Stadt, Gemeinde und Kreis* (S. 147-163). Köln: Deutscher Gemeindeverlag u. Verlag W. Kohlhammer.
- Grünewald, Reinhard. (1996). Kulturelle Faktoren als Determinanten der Regionalentwicklung. In Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), *Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (S. 51-63). Nürnberg:
- Hahne, Ulf. (1995). Neuere Entwicklungen in der Regionalförderung. In R. Ridinger & M. Steinröx (Hrsg.), *Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis* (S. 8-30). Köln: Dr. Otto Schmidt.
- Haug, Andreas, & Wangenheim, Sascha v. (1995). Standortmanagement in der literarischen Übersicht. In H. Gassert & Péter Horváth (Hrsg.), *Den Standort richtig wählen. Erfolgsbeispiele für internationale Standortentscheidungen* (S. 70-83). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Heinze, Rolf G., Hilbert, Josef, et al. (1996). *Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation. Nordrhein-Westfalen im Wandel*. Opladen: Leske und Budrich.
- Hollbach-Grömig, Beate. (1996). *Kommunale Wirtschaftsförderung in den 90er Jahren: Ergebnisse einer Umfrage*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Kayser, Peter. (1996). *Firmengründungen in ihrem lokalen und regionalen Umfeld*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse, Nr. 91).

- Kistenmacher, Geyer, Hartmann. (1994). *Regionalisierung in der kommunalen Wirtschaftsförderung*. Köln: Deutscher Gemeindeverlag.
- Koschinzki, Michael. (1998). *PR-Leitfaden für die kommunale Wirtschaftsförderung*. Düsseldorf: Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen (GfW).
- Kühlkamp, Anja. (1998). *Unternehmen in der Krise. Ursachen, Lösungsansätze, Modelle*. Düsseldorf: Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen (GfW).
- Markusen, Ann. (1996). Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts. *Economic Geography*, 293-313.
- McAleavey, P. C. (1994). Who is the operative subject of EC Regional Policy? The cases of Scotland and North Rhine-Westphalia. In U. Bullmann (Hrsg.), *Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union* (S. 79-90). Baden-Baden: Nomos.
- Messner, Dirk, & Meyer-Stamer, Jörg. (1993). Die nationale Basis internationaler Wettbewerbsfähigkeit. *Nord-Süd aktuell*, Jg.7, Nr.1.
- Neumann, Godehard. (1996). Regionales Change-Management. Das Nürnberg-Programm - Ein exemplarischer Ansatz zur Verknüpfung von Regional-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik -. *WSI-Mitteilungen*, Vol. 49, No. 12, pp. 754-63.
- OECD. (1992). *Technology and the Economy. The Key Relationships*. Paris: OECD, The Technology/Economy Programme.
- Pieper, Markus. (1994). *Das interregionale Standortwahlverhalten der Industrie in Deutschland -- Konsequenzen für das kommunale Standortmarketing --*. Göttingen: Verlag Otto Schwartz.
- Porter, Michael. (1998). The Adam Smith Address: Location, Clusters, and the „New“ Macroeconomics of Competition. *Business Economics*, Vol. 33, No. 1, pp. 7 ff.
- Porter, Michael E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Porter, Michael E. (1996). An Economic Strategy for America's Inner Cities: Addressing the Controversy. *The Review of Black Political Economy*, Vol. 24, No. 2-3, pp. 303-36.
- Renschler, Andreas. (1995). Standortplanung für Mercedes-Benz in den USA. In H. Gassert & Péter Horváth (Hrsg.), *Den Standort richtig wählen. Erfolgsbeispiele für internationale Standortentscheidungen* (S. 37-54). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Ridinger, Rudolf. (1995). Regionalförderung in der EU und ihre Umsetzung in Deutschland. In R. Ridinger & M. Steinröx (Hrsg.), *Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis* (S. 31-48). Köln: Dr. Otto Schmidt.
- Roelandt, Theo, & Hertog, Pim den. (1998). *Cluster Analysis & Cluster-based Policy in OECD-Countries - Various Approaches, Early Results & Policy Implications*. The Hague / Utrecht: Draft synthesis report on phase 1. OECD Focus Group on industrial clusters. Note prepared for the OECD-Secretariat and the OECD TIP-group. Presented at the 2nd OECD-workshop on cluster analysis and cluster-based policy. Vienna, May 4th & 5th.
- Schönfeld, Michael. (1998). Quadratur des Kreises - Zur Schwierigkeit der Weiterbildungsbedarfsermittlung in der Region. In Institut Arbeit und Technik (Hrsg.), *Jahrbuch 1997/98* (S. 186-93). Gelsenkirchen:
- Storper, Michael. (1995). The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 2, No. 3, pp. 191-221.
- Stremlau, John. (1996). Dateline Bangalore: Third World Technopolis. *Foreign Policy*, No. 102, pp. 152-68.
- Tetsch, Friedemann. (1996). 25 Jahre Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Die regionale Wirtschaftsförderung in den 90er Jahren vor neuen Herausforderungen. In Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), *Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (S. 171-184). Nürnberg:
- UNCTAD. (1996). *Incentives and Foreign Direct Investment*. New York, Geneva: United Nations.
- UNIDO. (1996). *Industrial Development. Global Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Vet, J. M. (1993). Globalisation and Local & Regional Competitiveness. *STI Review*, No.13, pp. 89-122.
- Voelzkow, Helmut. (1994). Prozedurale Innovationen in der Strukturpolitik auf Länderebene: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen. In U. Bullmann (Hrsg.), *Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union* (S. 347-63). Baden-Baden: Nomos.
- Wortmann, Michael, Bochum, Ulrich, Dörrenbächer, Christoph, & Meißner, Heinz-Rudolf. (1997). *Standortkonkurrenz. Hintergrundstudie zur Erstellung eines Bildungsbausteins für Europäische Betriebsräte*. Berlin: FAST e.V

Tabellenanhang

Tabelle 4: Anforderungen an Standorte im Verlauf des Industriebenszyklus

Entwicklungs-/Einführungsphase	Wachstumsphase	Reifephase	Schrumpfungsphase
Hochqualifizierte Arbeitskräfte Know-how-Infrastruktur Marktnähe / Absatz	Marktnähe (Absatz und Beschaffung) Fachkräfte hochqualifizierte Arbeitskräfte Produktionsfläche	Billige Arbeitskräfte Niedrige Standortkosten Marktnähe	billige Arbeitskräfte geringe Standortkosten geringe Auflagen

Quelle: Pieper (1994), S. 32.

Tabelle 5: Ein Neo-Schumpetersches Modell industrieller Entwicklung

Entwicklungsstufe der Industrie Parameter	Innovativ	Kompetitiv	Oligopolistisch	Abstieg
Standortmuster	Verfügbarkeit hochqualifizierter Arbeitskräfte Nähe zum Wohnort des Gründers	Firmen suchen Standorte mit niedrigen Kosten (Arbeit, Land, Steuern usw.)	Frühe Phase: Verlagerung wird verzögert, weil Vermarktungsstrategien leichter von alten Zentren aus gesteuert werden können. Späte Phase: Verlagerung an Standorte mit geringem gewerkschaftlichen Organisationsgrad	Schließung von Fabriken in altindustriellen Regionen, Aufbau moderner Fabriken in neuen Regionen.
Bedeutung räumlicher Nähe	Ausgeprägte Agglomerationsvorteile. Anziehungspunkt: Innovative Zentren	Nähe zu Wettbewerbern / Kollegen weniger wichtig. Nähe zu Herstellern von Investitionsgütern wichtig.	Firmen operieren in größeren Beschaffungs- und Absatzmärkten. Interne Arbeitsteilung und Informationsebenen nehmen zu.	Niedrig.
Wachstum	Hohe Wachstumsraten. Beschäftigte etablierter Firmen gründen <i>spin-off</i> -Firmen	Hoch. Mindestoptimale Betriebsgröße steigt, <i>spin-off</i> wird selten.	Niedrig. Märkte sind zunehmend organisiert und werden ausgehandelt.	Negativ.
Technologische Entwicklung	Produktinnovationen überwiegen. Produktionsanlagen werden häufig vom Anwender modifiziert.	Produkte werden standardisiert. Prozeßentwicklung zielt auf Skalenvorteile.	Produktdifferenzierung (Mode) und Prozeßentwicklung dominieren.	Produktentwicklung wird wegen kurzfristiger Gewinnziele unterdrückt. Prozeßverbesserungen sind selten.

Quelle: Gelsing (1992), S. 128.

Tabelle 6: Haupttypen von Steueranreizen zur Ansiedlung von Unternehmen	
Ertrag	Reduzierung des Einkommensteuersatzes; zeitlich befristete Steuerbefreiung (<i>tax holiday</i>); erweiterte Möglichkeiten des Verlustvortrags (insbesondere über die Phase der Steuerbefreiung hinaus)
Investition	Beschleunigte Abschreibung; Investitionszuschüsse
Beschäftigung	Reduzierung der Sozialabgaben; besonders steuerliche Absetzbarkeit eines Teils der Lohnausgaben
Umsatz	Steuernachlässe aufgrund bestimmter Umsatzziele
Wertschöpfung	Verringerung der Steuern oder zeitlich verschobene Versteuerung (<i>tax credit</i>) in Abhängigkeit von der Wertschöpfung
Andere Ausgaben	steuerliche Absetzbarkeit, z.B. von Kosten für Werbung
Einführen	Zollbefreiung für Investitionsgüter, Ausrüstungen oder Rohstoffe bzw. Vorprodukte
Ausfuhren	a) bezogen auf den Export, z.B. Befreiung von Exportabgaben; Steuerbefreiung für Einnahmen aus Exporten; zeitlich verschobene Versteuerung von Inlandsabsatz in Abhängigkeit von der Exportperformance b) bezogen auf die Vorprodukte, z.B. Zollerstattung (<i>drawback</i>); zeitlich verschobene Versteuerung in Abhängigkeit vom nationalen Anteil der Exporte; Absetzbarkeit von Aufwendungen im Zielland und Kapitalzuschüsse für Exportunternehmen
Quelle: UNCTAD (1996), S. 4.	

Tabelle 7: Haupttypen von Zuschüssen und anderen Subventionen zur Ansiedlung von Unternehmen	
Zuschüsse	Direkte Zuschüsse zu den Kosten des Kapitals, der Produktion oder des Marketings, bezogen auf ein bestimmtes Investitionsprojekt
Kredite	subventionierte Kredite; staatliche Bürgschaften; staatlich abgesicherte Exportkredite
Beteiligung	öffentlich finanzierte Wagniskapitalfonds, die sich an besonders riskanten Unternehmen beteiligen
Versicherung	subventionierte Versicherung zur Absicherung spezifischer Risiken, insbesondere Wechselkursrisiken bei Kapitalaufnahme im Ausland und bei politischem Risiko
Quelle: UNCTAD (1996), S. 6.	

Tabelle 8: Weiche Standortfaktoren im Überblick

<p>Arbeitsmarkt Qualität der Arbeitsverwaltung Infrastruktur (unternehmensorientiert) Verfügbarkeit von Flächen und Gebäuden für hohe Ansprüche (Parks) Kommunikationseinrichtung im Arbeitsumfeld Kooperation/Netzwerke/Konsens/Information Unterstützung durch öffentliche Akteure Private-public-partnership Örtliche Unternehmenskooperation, -netzwerke Kooperation mit Wissenschaft und Forschungseinrichtungen Konsens der öffentlichen und wirtschaftlichen Akteure Flexibilität/Mentalität/Aktivitäten (wirtschaftsbezogen) Flexibilität der Unternehmen Flexibilität/Verhalten der öffentlichen Verwaltung Flexibilität/Verhalten der politischen Entscheidungsträger Mentalität der Arbeitnehmer Arbeitsmöglichkeiten/Aus- und Weiterbildung (arbeitnehmerbezogen) Angebot an Arbeitsplätzen Lohn- und Gehaltsniveau Entfernung zum Arbeitsplatz Aus-/Weiterbildungsmöglichkeiten Landschaft/Stadtqualitäten Grünanlagen Historisches Stadtbild Stadtgestalt/Stadtstruktur Räumliche Lage der Stadt/Erreichbarkeit anderer attraktiver Räume</p>	<p>Kultur Kulturelle Angebote Theater/Konzerte Museen/Ausstellungen Musikszene Infrastruktur für kulturelle Beteiligung der Bevölkerung Stadtteilkultur/Soziokultur Stadtfeste/öffentliche Aktivitäten Kneipen“kultur“ Umweltqualität Klima/Wetter Luft Wasser Abfall/Entsorgung/Recycling Aktivitätsniveau Wohnwert/Wert des Wohnumfeldes/ Freizeitwert Mieten Verfügbarkeit von (attraktiven) Wohnungen bzw. Häusern Schulen Gesundheitsversorgung Mentalität der Menschen Verkehrsmittel Einkaufsmöglichkeiten Naherholungsmöglichkeiten Sportmöglichkeiten Images/Bilder/Klima „Modernität“ (Altindustrialisiert vs. technologie- und dienstleistungsorientiert) Innovatives Klima/Wirtschaftsklima Städtisches Flair (Metropole vs. Provinz) Historische (kulturelle) Bedeutung Politische Situation</p>
<p>Quelle: Grabow (1994)</p>	

Tabelle 9: Maßnahmensystematik der Regionalförderung*Direkte Fördermittel***Staatliche und überstaatliche Investitionsförderung**

Investitionszuschüsse

Darlehenszuschüsse

Zinsverbilligung

Risikokapitalhilfe

Forschungs- und Technologieförderung

Kommunale Anreize

Grundstückspreise

Miet-/Pachtpreise

Kommunale Steuern

Kommunale Abgaben

Stundungen

*Indirekte Maßnahmen***Flächenvorsorge**

Liegenschaftspolitik

Bauleitplanung

Altlastensanierung

Brachflächenaufbereitung

Infrastrukturpolitik

Verkehrsanbindung

wirtschaftsnahe Infrastruktur

Ver- und Entsorgung

Telekommunikation

haushaltsnahe Infrastruktur

Wohnungsangebot, Einzelhandelsversorgung ,

Bildungsangebot, Kultur, Sport, Freizeit

Qualifizierung und Beschäftigung

Regional abgestimmte Qualifizierungsangebote und Maßnahmen

Überbetriebliche Ausbildungszentren

Förderung von Standortgemeinschaften

Gewerbe- und Handwerkerhöfe

Einzelhandelszentren

Innovations- und Technologiezentren

Gewerbeparks

Technologieparks

Beratung

Betriebsberatung

Förderinformationen

Kommunikationsangebote (Fachmessen, Gesprächsforen etc.)

Technologietransfer

Standortmarketing, Imagebildung

Standortwerbung

Standortdatenbanken und -informationen

Imagekampagnen

Kooperatives Regionshandeln

Abgestimmte Liegenschafts- und Flächennutzungs politik

Regionales Marketing

Regionale Entwicklungsagenturen

Quelle: Hahne (1995)

Tabelle 10: Veränderungen bei entscheidenden / wichtigen Standortfaktoren nach Art der ökonomischen Aktivität

	Industrie				Europäisches		Europäisches		Dienst-		FuE	
	Traditionelle		High-tech		Hauptquartier		Distributionszentrum		leistung			
Geschäftsfaktoren												
Nähe nationaler Markt	✳	■	✳		×		×		✳	■		■
Nähe EU-Markt	+	●	+	•	✳		+		+	•	+	●
Präsenz ähnlicher Firmen				●	×				×	■	+	●
Unterstützende Dienstleistungen / FuE-Einrichtungen				■	×			■	×	■	+	■
Grundstück verfügbar		■		■				■				
Nationale und lokale Charakteristika												
Unternehmensbesteuerung			×		✳		×		×			
Sprachfertigkeiten	×		+		✳		✳		✳			
Förderung / Haltung (Attitude) der Regierung	×	●	×	●	×	●	×		×		✳	■
Finanzielle Unterstützung	×	■	×	■			×		×		×	■
Beschäftigungsfaktoren												
Verfügbarkeit	×	■	×	■			×		×	■	×	■
Qualität / Qualifikationen		•	+	●	✳	■	+	•	+	●	+	●
Arbeitsbeziehungen / Einstellungen	×	■	×	■			×					
Kostenfaktoren												
Kosten von Grundstück und Gebäude	≈	■	×	■	✳		×		×	■		■
Arbeitskosten	✳	■	×	■			×		✳	■		■
Infrastruktur												
Qualität Straße / Schiene	✳	■	+	●	×	■	+	●	+	●	+	•
Nähe zu Hafen	×	■	×	■			+	●				
Nähe zu Flughafen	×	■	+	•	+	●	+	●	+	●	+	•
Qualität Telekommunikation	×	■	+	•	+	●	+	●	+	●	+	•
Lebensqualität, persönliche Faktoren												
Kulturelle Faktoren	×	■	×	■	×					■		
Internationale Schulen			+	●	+	●		■		•		•
Bildungseinrichtungen				•		•				•		•
Freizeit- / Sporteinrichtungen				•		•				•		•
Allgemeine Attraktivität der Region				●		●		•		●		●
Nationale Faktoren + entscheidend, zunehmend + wichtig, zunehmend ✳ entscheidend, stabil × wichtig, stabil						Regionale Faktoren ● entscheidend, zunehmend • wichtig, zunehmend ■ entscheidend, stabil ■ wichtig, stabil						

Quelle: European Communities - Commission (1993), S. 108.

Tabelle 11: Länderspezifische Nutzwertanalyse

<i>Wirtschaftliche Stabilität</i>	<i>Politische Stabilität</i>	<i>Infrastruktur</i>	<i>Arbeitsmarkt</i>	<i>Zulieferungen</i>	<i>Imageauswirkungen</i>	<i>Personalkosten</i>
<p>Wechselkursrisiko Inflation, Außenwert der Währung Industriestruktur Natürliche Ressourcen Öffentliche Verschuldung, Devisenreserven Bankensystem, Kapitalverkehr Allgemeine Wirtschaftsentwicklung</p>	<p>Außen-/innenpolitisches Konfliktpotential Regierungsstärke/-kontinuität Unterstützung durch Politik (incl. Amreize) Zuverlässigkeit der Verwaltung Investitionsbestimmungen</p>	<p>Straßennetz (Dichte, Qualität, Anschluß) Eisenbahnnetz Wasserwegnetz Flughäfen/Fluglinien Telekommunikationsnetze Versorgung (Strom, Gas, Wasser, ...) Entsorgung (Abfall, ...)</p>	<p>Anzahl und Know-how der Universitätsabsolventen, Facharbeiter, Angelernten Sprachliche/kulturelle Barrieren Industrieerfahrung (incl. 3-Schichtbetrieb; 7-TageWoche) Motivation, Lernfähigkeit/-bereitschaft Mobilität, Flexibilität</p>	<p>Anzahl/Verfügbarkeit qualifizierter Lieferanten Local content-Vorschriften Import-/Exportzölle Just in time-Versorgungssicherheit</p>	<p>Image des Landes im Ausland Image der Marke/Firma im Land Leistungsfähigkeit der nationalen Kfz-Industrie</p>	<p>effektive Arbeitskosten Arbeitsproduktivität</p>

Quelle: Renschler (1995).

Tabelle 12: Standortspezifische Nutzwertanalyse

<i>Unternehmerisches Klima bzgl. Standorte</i>	<i>Grundstücksgegebenheiten</i>	<i>Risiken/Termine/Genehmigungen</i>	<i>Ver-/Entsorgung, Kommunikation</i>	<i>Verkehrsanbindung</i>	<i>Aus-/Weiterbildungsmöglichkeiten</i>	<i>Arbeitsmarktpotential</i>	<i>Lebensqualität</i>
Professionalität/Kompetenz der Behörden und Gesprächspartner lokale Entscheidungskompetenz Industrieansiedlungen Einstellung der Bevölkerung gegenüber Industrieansiedlungen in ihrer Gemeinde	Geologische Grunddaten wie Fläche Emissionen Topographie Art des Bodens Belastungen des Bodens Besondere Gegebenheiten wie Nachbarschaft zu Wohngebieten externe Belastungen (Lärm, Geruch, Staub, etc...)	Umweltauflagen Grundstückserwerb Anzahl Eigentümer spez. Rechtsverhältnisse Baugenehmigung Voraussetzungen beteiligte Ämter Dauer Stand der industriellen Er-schließungsmaßnahmen	Elektrizität Energieversorgung (Heizung) Wasser/-art Erdgas Entsorgungssystem Kommunikationseinrichtungen wie Post Telekommunikation Transport Vorhandene Dienstleistungen	Autobahnanschluß Seehafen Bahnananschluß Flughäfen geplante Infrastruktur Staudichte	Universitäten Techn./kaufm. Ausbildung Einrichtungen wie Berufsschulen Anlauf-/Schulungsprogramme	Ausbildungsstand Hochschulabgänger Anteil kaufm. und technischer Fachkräfte Anteil der deutschsprachigen Unternehmungen Arbeitslosenquote	Öffentliche Rahmenbedingungen Kindergärten Schulen Krankenhäuser Kriminalität Sprache regional Konsumbedingungen Lebenshaltungskosten; Mieten Freizeitwert Sport Kultur Gastronomie

Quelle: Renschler (1995).

Was ist das Projekt Meso-NRW?

Das Projekt Meso-NRW (Strukturanpassung – Wettbewerbsfähigkeit – Zukunftsfähigkeit. Mesopolitik in Nordrhein-Westfalen aus der Perspektive erfolgreicher Entwicklungsländer) ist ein auf drei Jahre angelegtes Forschungsprojekt, das am 1.11.98 am INEF begann. Es wird vom Land Nordrhein-Westfalen finanziert und arbeitet mit dem Wirtschafts- und dem Wissenschaftsministerium zusammen.

In diesem Forschungsprojekt wird die Mesopolitik in Nordrhein-Westfalen (regionalisierte Strukturpolitik, Technologie- und Innovationspolitik, Wirtschaftsförderung, Umweltpolitik) entlang zweier Achsen untersucht:

- Globalisierung und Lokalisierung: Wie können durch Politiken auf der lokalen / regionalen Ebene die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß Regionen nicht zu den Verlierern des Globalisierungsprozesses gehören?
- Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit: Wie kann das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Zielen entschärft werden? Wie können Politiken in Richtung Nachhaltigkeit so konzipiert werden, daß sie die Grundlagen für die längerfristige Wettbewerbsfähigkeit legen?

Projektmitarbeiter sind Claudio Maggi (vorher Mitarbeiter der CEPAL, des Wirtschaftsministeriums von Chile sowie der chilenischen Wirtschafts- und KMU-Förderorganisation CORFO), Dr. Dirk Messner (wiss. Geschäftsführer des INEF) und Dr. Jörg Meyer-Stamer (beide bis 1995 bzw. 1998 Mitarbeiter im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, Berlin) sowie Dr. Kernsoo Yoon (vorher Mitarbeiter in der volkswirtschaftlichen Abteilung einer großen Bank sowie einem regierungsnahen Forschungsinstitut in Südkorea).

Angebote des Projekts Meso-NRW

1. Wir bieten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Organisationen der technischen Zusammenarbeit (insbesondere GTZ und Stiftungen), die im In- und Ausland in Arbeitsfeldern und Projekten der Bereiche Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sowie Umweltschutz arbeiten, an, sich für einen begrenzten Zeitraum (typischerweise zwischen einer Woche und einem Monat) im INEF aufzuhalten. Für die KollegInnen würde dabei die Gelegenheit bestehen, erstens ausführliche Gelegenheiten zu Gesprächen und Diskussionen mit den Projektmitarbeitern zu haben und zweitens einen Überblick über die aktuelle Literatur zu gewinnen. Darüber hinaus können jederzeit Besuche bei Forschungseinrichtungen, mit denen das INEF eng zusammenarbeitet (z.B. Wuppertal-Institut, Institut Arbeit und Technik), sowie bei Meso-Institutionen in NRW arrangiert werden. Von seiten des Projekts liegt das Interesse in erster Linie darin, einen Einblick in die aktuellen Erfahrungen insbesondere von AuslandsmitarbeiterInnen zu erhalten.
2. Ein wichtiges Element der empirischen Arbeit des Projekts wird die Durchführung von *crash case studies* sein. Wir bieten den KollegInnen aus der TZ an, an solchen Studien teilzunehmen. Im Rahmen einer Studie würden im Verlauf von maximal einer Woche bis zu etwa 15 bis 25 Interviews in einem Cluster bzw. einer Region durchgeführt. Das Projekt plant, dabei auch Instrumente einzusetzen, wie sie aus der Aktionsforschung und PRA/PLA bekannt sind. Es liegt uns insbesondere daran, die Ergebnisse unmittelbar den jeweils Befragten vorzustellen und mit ihnen zu diskutieren; als Zeitaufwand für eine in sich geschlossene Studie sollten daher etwa zwei Wochen veranschlagt werden. Wir werden im April 1999 eine Liste geplanter *crash case studies* vorlegen.
3. Wir bieten auch nordrhein-westfälischen Mesoinstitutionen die Kapazität zur Durchführung von kurzen, intensiven Fallstudien an. Die empirische Basis des Projekts wird aus eine Serie von

Fallstudien – zu einer Region / einem Ort, einem Cluster, einer Branche, einem Programm – bestehen. Die Befragungen sowie ggf. Workshops für eine Fallstudie werden in der Regel innerhalb einer Woche durchgeführt (bei einem Pensum von vier bis sechs Interviews pro Tag). Jede Fallstudie soll in enger Zusammenarbeit mit Meso-Institutionen – Wirtschaftsförderagenturen, Beschäftigungsförderungsgesellschaften, Kammern, Technologieinstitutionen u.a. – durchgeführt werden. An einzelnen dieser Fallstudien werden, neben den Projektmitarbeitern, auch Auslandsmitarbeiter der GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) sowie anderen Organisationen der internationalen Zusammenarbeit und ausländische Kollegen mitarbeiten.

4. Im Rahmen der technischen Zusammenarbeit sind Methoden und Verfahren entwickelt worden, deren Einsetzbarkeit in Deutschland zumindest einer Prüfung wert wäre. Zu denken ist etwa an CEFE, aber auch und insbesondere an Methoden im Bereich Monitoring und Evaluierung. Das Projekt wird prüfen, in welcher Weise Methoden und Verfahren in NRW getestet werden können.

Falls Sie an einer Zusammenarbeit mit uns interessiert sind, setzen Sie sich bitte direkt mit uns in Verbindung:

<i>Projektmitarbeiter</i>	<i>Telefon</i>	<i>E-Mail</i>
Dr. Jörg Meyer-Stamer	(0203) 379 – 3972	meyer-stamer@uni- duisburg.de
Claudio Maggi	(0203) 379 – 3973	maggi@uni-duisburg.de
Dr. Kernsoo Yoon	(0203) 379 – 3974	yoon@uni-duisburg.de
Dr. Dirk Messner	(0203) 379 – 4422	messner@uni-duisburg.de