

# **INEF Report**

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

## **Meso-Laboratorium Nordrhein-Westfalen Beobachtungen zur Struktur- und Standortpolitik in einer altindustriellen Region**

**Jörg Meyer-Stamer**

**Projekt  
Meso  
NRW**

**Report 47 / 2000**

# Inhalt

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Zusammenfassung</b>  | <b>1</b>  |
| <b>1 Einführung</b>   | <b>4</b>  |
| 1.1 Warum gibt es Mesopolitik?  | 5         |
| 1.2 Was ist Mesopolitik?  | 6         |
| <b>2 Mesopolitik in Nordrhein-Westfalen</b>   | <b>8</b>  |
| 2.1 Ausgangsbedingungen von Mesopolitik in NRW  | 8         |
| 2.2 Struktur von Mesopolitik in NRW   | 10        |
| 2.3 Struktur des Mesoraums  | 12        |
| <b>3 Evolution von Mesopolitik</b>  | <b>13</b> |
| 3.1 Entstehung und Entwicklung der Regionalkonferenzen  | 13        |
| 3.1.1 Regionalkonferenz: Das Beispiel Emscher-Lippe   | 14        |
| 3.1.2 Die Evolution von Wirtschaftsförderung  | 16        |
| 3.1.3 Zehn Jahre Regionalisierte Strukturpolitik: Bilanzen  | 17        |
| 3.2 Beschäftigung und Beschäftigung durch Beschäftigungspolitik   | 19        |
| 3.2.1 Die Synergie von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung   | 21        |
| <b>4 Das „postmoderne“ Paradeprojekt der Sozialdemokratie: Die Internationale Bauausstellung Emscher-Park</b> | <b>21</b> |
| 4.1 Produkt- und Prozeßinnovationen   | 22        |
| 4.2 Perspektiver Inkrementalismus vs. romantischer Autoritarismus   | 23        |
| 4.3 IBA und regionalisierte Strukturpolitik   | 26        |
| <b>5 Dilemmata von Mesopolitik</b>  | <b>27</b> |
| 5.1 Die politische Ökonomie von Mesopolitik: Das Gießkannendilemma  | 27        |
| 5.2 Das Zuckerbrotdilemma   | 29        |
| 5.3 Das Dilemma der Glaubwürdigkeit des Staates gegenüber der Privatwirtschaft                                | 29        |
| 5.4 Das Dilemma der inversen Relation von Notwendigkeit und Erfolgsträchtigkeit                               | 30        |
| 5.5 Das Dilemma der selbstzerstörenden Subversivität  | 31        |
| 5.6 Das Dilemma von Konsens vs. Innovation und das Kooperationsdilemma  | 32        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>6</b>  | <b>Mesopolitik und Globalisierung</b>  | <b>33</b> |
| 6.1       | Das Glokalisierungsparadox   | 33        |
| 6.2       | Das Paradox der erfolgreichen Wirtschaftsförderung   | 34        |
| 6.3       | Das Spannungsverhältnis von Globalisierung, Lokalisierung und Mesopolitik in den beiden NRWs             | 35        |
| <b>7</b>  | <b>Mesopolitische Steuerungsaspekte</b>  | <b>36</b> |
| 7.1       | Steuerungsdefizite und ihre Ursachen   | 36        |
| 7.1.1     | Fehlende Kohärenz  | 36        |
| 7.1.2     | Vernetzung von Lernprozessen   | 37        |
| 7.1.3     | Inkongruenz zwischen dezentralen Strukturen und Landesregierung  | 38        |
| 7.1.4     | Die unklare Rolle von Projekten und Events   | 38        |
| 7.2       | Die Legoexekutive: Warum gibt es mehr als zwei Landesministerien?  | 38        |
| 7.2.1     | Mesopolitische Steuerung und New Public Management   | 39        |
| 7.2.2     | Konfliktlinien in der Mesopolitik  | 40        |
| <b>8</b>  | <b>Mesopolitik in NRW aus der Perspektive des entwicklungspolitischen Evaluierungsrasters</b>            | <b>41</b> |
| 8.1       | Effektivität   | 41        |
| 8.2       | Effizienz  | 42        |
| 8.3       | Nachhaltigkeit   | 43        |
| 8.4       | Signifikanz  | 43        |
| 8.5       | Resümee: In welcher Welt findet NRWs Mesopolitik statt?  | 43        |
| <b>9</b>  | <b>Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung von Mesopolitik in NRW</b>                                     | <b>45</b> |
| 9.1       | Methoden und Instrumente   | 45        |
| 9.2       | Region und Cluster   | 49        |
| 9.3       | Mesopolitik und Wettbewerb: Ansatzpunkte für eine Steigerung des Performancedrucks auf Mesoinstitutionen | 50        |
| 9.4       | Inszenierung, Sinnstiftung, Wandel in den Köpfen: Lernen von der IBA                                     | 51        |
| 9.5       | Ausgangspunkte für eine strategische Mesopolitik   | 52        |
| <b>10</b> | <b>Mesopolitik in NRW und Entwicklungszusammenarbeit</b>   | <b>54</b> |
| 10.1      | Lehren für die EZ  | 54        |
| 10.2      | Lernen von der Entwicklungszusammenarbeit  | 55        |
|           | <b>Bibliographie</b>   | <b>59</b> |
|           | <b>Anhang: Abbildungen</b>   | <b>62</b> |

## **Tabellenverzeichnis**

|  |    |
|--|----|
| Tabelle 1: Einige Bestimmungsfaktoren systemischer Wettbewerbsfähigkeit auf unterschiedlichen Aggregationsebenen der Politik | 5  |
| Tabelle 2: Kernelemente von Mesopolitik  | 7  |
| Tabelle 3: Mesopolitische Programme des Wirtschaftsministeriums (Stand Anfang 2000)  | 10 |
| Tabelle 4: Unterschiede zwischen konventioneller und partizipativer Evaluierung  | 46 |
| Tabelle 5: Faktoren und Indikatoren für ein regionales Benchmarking  | 48 |

## **Abbildungsverzeichnis**

|  |    |
|--|----|
| Abbildung 1: Determinanten systemischer Wettbewerbsfähigkeit                         | 62 |
| Abbildung 2: Beschäftigungsstruktur in NRW (1998)                                    | 62 |
| Abbildung 3: Regionalisierte Strukturpolitik in NRW                                  | 63 |
| Abbildung 4: Beschäftigte pro 1000 Einwohner nach ZIN-Regionen                       | 63 |
| Abbildung 5: Beschäftigte pro 1000 Einwohner   | 64 |
| Abbildung 6: Das Ruhrgebiet (Mitglieder im KVR)                                      | 64 |
| Abbildung 7: Vergleich des technologischen Profils                                   | 65 |
| Abbildung 8: Von traditioneller Wirtschaftsförderung zu Standortpolitik              | 66 |
| Abbildung 9: Akteure in der Formulierung und Implementierung lokaler Standortpolitik | 66 |
| Abbildung 10: Arbeitslosenquoten in NRW und Westdeutschland                          | 67 |
| Abbildung 11: Erwerbsquote im Bundesvergleich  | 67 |
| Abbildung 12: Altersspezifische Erwerbsquoten 1995                                   | 68 |
| Abbildung 13: Überlappung von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung               | 68 |

## Zusammenfassung

1. Mesopolitik ist die Gesamtheit der Politiken, die versuchen, den wirtschaftlichen Strukturwandel und seine Folgen zu gestalten. In Nordrhein-Westfalen (NRW) ist dieses Politikfeld außerordentlich entwickelt, umfangreich und differenziert, aber auch fragmentiert. Ein Versuch, eine einheitliche, kohärente mesopolitische Strategie zu identifizieren und darzustellen, ist daher nicht sinnvoll. Das Ziel dieses Papiers ist es daher, gemeinsame Muster in der Vielfalt von Programmen und Aktivitäten aufzuspüren und die Evolution von Mesopolitik darzustellen.

2. Mesopolitik wird in NRW – im Sinne von Strukturpolitik, die durch den Niedergang der alten Montanindustrien notwendig wird – seit 1968 betrieben. Seither hat sie sich ständig weiterentwickelt und ausdifferenziert. Heute gehören nicht nur Aktivitäten der Technologiepolitik und der KMU- und Wirtschaftsförderung dazu, sondern auch die Arbeitsmarktpolitik und bestimmte Aspekte der Stadt- und Regionalplanung. Finanziert wird dies aus Mitteln der EU, des Bundes, des Landes und der Kommunen. Es ist ein Mesoraum mit einer kaum überschaubaren Vielzahl von Institutionen entstanden.

3. Eine wichtige Innovation der Mesopolitik war Ende der 80er Jahre die regionalisierte Strukturpolitik, d.h. die Gründung von Regionalkonferenzen, in denen regionale Akteure Strategien und konkrete Maßnahmen der Wirtschaftsförderung entwickeln sollten. Einzelne dieser Regionalkonferenzen funktionieren bis heute, insbesondere in den Förderregionen, die vom Strukturwandel besonders betroffen sind und von der Landesförderung abhängen, während andere praktisch nicht mehr existent sind, insbesondere in jenen Regionen, in denen keine besonderen Förderprogramme zulässig sind. Zum Teil haben sich in den Regionen andere Foren der regionalen Mesopolitik konstituiert. Überdies existieren neben den Regionalkonferenzen, in denen Wirtschaftsförderung verhan-

delt wird, auch noch Regionen der Arbeitsmarktpolitik, die zwar anders zugeschnitten sind, aber meist eine ähnliche Akteurskonstellation involvieren. Ungelöst ist das Problem der Unternehmensferne der regionalisierten Strukturpolitik, denn hier sind Mesoakteure weitgehend unter sich.

4. Eine weitere wichtige Innovation war die IBA Emscher Park. Zwischen 1989 und 1999 wurden mehr als hundert Projekte in der Emscherregion, d.h. dem nördlichen Ruhrgebiet, realisiert – Recycling alter Industrieflächen, Sanierung alter und Bau neuer Wohngebiet, Schaffung von Gewerbeflächen, Herrichtung von Denkmälern der Industriekultur, Bau von Radwegen, ökologischer Umbau der Emscher und ihrer Zuflüsse und anderes. Wichtige Merkmale der IBA, die sie von anderen mesopolitischen Initiativen unterschieden, waren

- die Umsetzung des Wettbewerbsprinzips, um externes Know-how und internationale Kreativität in die Region zu holen,
- breit angelegte Beteiligung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei vielen der Projekte,
- iterative Planung und einen dezidierten, expliziten Lernprozeß statt Großplanung und sequenziellem Vorgehen,
- die Betonung von Inszenierung und Sinnstiftung.

5. Mesopolitik leidet unter einer Reihe von Dilemmata, die dafür sorgen, daß sie nicht kohärent und konsistent sein kann:

- Das Gießkannendilemma: Es existieren Mittelabflußdruck und eine politische Ökonomie der Legitimationsbeschaffung durch Geldausgeben, die dafür sorgen, daß mittelmäßige regionale Projektvorschläge nicht durch die Verweigerung von Finanzmitteln gemäßregelt werden können.

- Das Zuckerbrotdilemma: Wettbewerbsfähigkeit und Innovativität entsteht durch Außendruck, der zum Teil auch vom Staat ausgehen kann. Dies läßt sich als Instrument jedoch nicht nach außen kommunizieren.
  - Das Dilemma der Glaubwürdigkeit des Staates gegenüber der Privatwirtschaft: Der Staat will zwar die Privatwirtschaft fördern, errichtet zugleich jedoch vielfältige Hindernisse für Unternehmen. Dies untergräbt die Glaubwürdigkeit der Förderangebote.
  - Das Dilemma der inversen Relation von Notwendigkeit und Erfolgsträchtigkeit: Mesopolitik erreicht am leichtesten jene Unternehmen und Regionen, die es am wenigsten nötig haben – und umgekehrt.
  - Das Dilemma der selbstzerstörenden Subversivität: Innovative Ansätze werden mitunter anfänglich in subversiver Weise lanciert und sind gerade dadurch besonders angreifbar.
  - Das Dilemma von Konsens vs. Innovation und das Kooperationsdilemma: Es existiert ein Zielkonflikt zwischen dem z.B. den Regionalkonferenzen vorgegebenen Ziel, innovative Lösungen zu erarbeiten, und dem ebenfalls vorgegebenen Ziel, einen regionalen Konsens zu erarbeiten.
6. Die Globalisierung schafft Herausforderungen und Chancen, aber auch Probleme für Mesopolitik:
- Unternehmen hängen mehr als früher von einem leistungsfähigen Umfeld ab, engagieren sich jedoch weniger als früher bei dessen Schaffung, weil die Anpassung an die Globalisierung ihre Aufmerksamkeit absorbiert.
  - Erfolgreiche Wirtschaftsförderung führt paradoxerweise dazu, daß lokale Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt werden, weil der Anteil der lokal verankerten und engagierten Unternehmen zurückgeht.
- Die lange Geschichte von Mesopolitik in NRW schafft Erfahrungsvorteile, schafft jedoch zugleich Pfadabhängigkeit und Widerstände gegen innovative Ansätze.
7. Die Steuerung der Mesopolitik ist defizitär. Systematisches Monitoring und Evaluierung findet kaum statt – auch deswegen, weil in den wenigsten Fällen ex ante konkrete, verifizierbare Ziele und Indikatoren festgelegt werden. Auf der dezentralen Ebene entstehen neue Strukturen, insbesondere funktionsfähige Netzwerke von Akteuren aus verschiedenen Funktionssystemen (z.B. Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik); eine damit korrespondierende Neustrukturierung der Landesebene ist jedoch nicht zu beobachten. Auf der Landes- wie auch der lokalen Ebene laufen Anstrengungen zur Verwaltungsreform ab, die sich am Leitbild *new public management* orientieren. Es spricht indes wenig dafür, daß auf diese Weise die Steuerungsfähigkeit, insbesondere der Landesministerien, gesteigert wird. Eher ist eine weitere Fragmentierung zu erwarten, durch die zu den schon vorhandenen Konfliktlinien neue hinzugefügt werden.
8. Aus der Perspektive des in der Entwicklungspolitik üblichen Evaluierungsrasters lassen sich folgende Beobachtungen treffen:
- Die Effektivität der Mesopolitik in NRW läßt sich aufgrund der Defizite bei Planung, Monitoring und Evaluierung sowie der Abwesenheit von Wirkungsmonitoring kaum bestimmen.
  - Die Effizienz ist schwer einzuschätzen; der häufig gehörte Vorwurf, die Mesopolitik sei zu teuer, ist indes nicht unbedingt plausibel.
  - Ökonomische Nachhaltigkeit ist für mesopolitische Initiativen selten ein explizites Ziel.

- Die Signifikanz der Mesopolitik ist schwer einzuschätzen.

9. Eine Weiterentwicklung der Mesopolitik in NRW könnte u.a. folgende Aspekte berücksichtigen:

- Methoden des partizipativen Monitoring & Evaluierung sowie des qualitativen regionalen Benchmarkings sollten rezipiert und genutzt werden;
- auf Clusterinitiativen sollten keine überzogenen Erwartungen gesetzt werden;
- es sollten Instrumente zur Steigerung des Performancedrucks auf Mesoinstitutionen sowie zur Steigerung ihrer „Globalisierung“ eingeführt werden;
- die Erfahrungen der IBA Emscher Park mit Inszenierung sollten für andere Bereiche der Mesopolitik fruchtbar gemacht werden;
- es existieren durchaus Optionen für eine strategisch angelegte Mesopolitik, denn mit dem Ballungsraum Ruhr steht ein Versuchsfeld in einer auch international relevanten Größenordnung zur Verfügung, wo innovative Lösungen für weltweit existierende Probleme erprobt werden könnten und Unternehmen und Institutionen *early mover advantages* erzielen könnten.

10. Denkt man über Austausch zwischen NRW einerseits und Entwicklungsländern (EL) und Entwicklungspolitik andererseits nach, ist es sinnvoll, über Ströme in beide Richtungen zu reflektieren. Die langjährigen Erfahrungen mit Strukturpolitik und Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in NRW haben zu einem Erfahrungsschatz geführt, der sich für die Entwicklungszusammenarbeit fruchtbar machen lässt. Umgekehrt wird in der Entwicklungszusammenarbeit weit größerer Aufwand bei der Entwicklung und Kodifizierung von Instrumenten betrieben, die sich auch in NRW einsetzen ließen – in Bereichen wie Planung, Monitoring und Evaluierung, Wirkungsbeobachtung sowie Trägeranalyse, aber auch in Bereichen wie der Förderung von Existenzgründung und *micro-finance*.

## 1 Einführung

Mesopolitik ist die Gesamtheit der Politiken, die versuchen, den wirtschaftlichen Strukturwandel und seine Folgen zu gestalten. Der Versuch, Mesopolitik in Nordrhein-Westfalen zu begreifen, ist vergleichbar mit dem Versuch, ein Biotop zu verstehen. Stellen wir uns ein kleines Landschaftsschutzgebiet vor. Aus der Sicht des Spaziergängers interessieren in erster Linie die Wege und der ästhetische Gesamteindruck; Schlammflöcher und ihre Bewohner, z.B. Mücken, werden bestenfalls als notwendiges Übel hingenommen. Für manche Ökologen hingegen sind die Spaziergänger und die für sie notwendige Infrastruktur ein durchaus unnötiges Übel. Manche Ökologen nehmen das Biotop als Geflecht von Nahrungsketten wahr, die sich teilweise berührungslos kreuzen, die andernteils auch zusammenhängen. Limnologen nehmen hauptsächlich das wahr, was sich im Wasser bewegt, während dies für den Biochemiker ein viel zu hohes Aggregationsniveau darstellt. Manche Biologen interessieren sich in erster Linie für die Pflanzen und haben keinen Blick für die Vogelfielfalt, während andere sich vorwiegend um das kümmern, was krummt und flücht. Jeder dieser Spezialisten hat seine besondere Sicht auf das Biotop, seine persönliche Prioritätenliste, und ein mehr oder weniger gering ausgeprägtes Interesse an anderen Spezialinteressen. Jeder von ihnen wird das Biotop auf seine besondere Weise beschreiben, und wenn man sie nacheinander anhört, wird man sich fragen, ob alle vom gleichen Biotop sprechen. Und doch muß man akzeptieren, daß jeder seine besondere Sichtweise hat, weil nur durch Spezialisierung hohe Kompetenz zu erreichen ist; und die unterschiedlichen Sichtweisen sind unvermeidlich – sie spiegeln unterschiedliche Präferenzordnungen wider, was uns zurückführt zu Überlegungen, in denen ökonomische Aspekte eine zentrale Rolle spielen.

Mesopolitik entsteht in einem Sozialsystem. Dieses Sozialsystem ist – entsprechend des gesellschaftlichen und ökonomischen Entwick-

lungsstandes – hochgradig differenziert. Es ist nicht davon auszugehen, daß ein komplexes, differenziertes Sozialsystem zentral gesteuert werden kann; dies wäre auch nicht erstrebenswert, denn Dezentralisierung erhöht die Diversität und damit die Adaptionsfähigkeit dieses Systems. Eine andere Frage ist, ob die dezentral agierenden Akteure sich von einem gemeinsamen Leitbild inspirieren lassen; auch dies ist indes, wie ich im folgenden argumentieren werde, eher unwahrscheinlich. Mithin wäre es ein unsinniges Unterfangen, Mesopolitik in NRW als kohärentes, geschweige denn konsistentes Programm beschreiben zu wollen.

Das Ziel dieses Papiers ist es, gemeinsame Muster in der Vielfalt von Programmen und Aktivitäten aufzuspüren und die Evolution von Mesopolitik darzustellen. Es geht dabei nicht, oder zumindest nicht in erster Linie, darum, Instrumente von Mesopolitik zu präsentieren und zu diskutieren. Zu diesem Thema gibt es eine Fülle von Publikationen, z.B. von der OECD (1999a, 1999b, 1999c, 2000a, 2000b, 2000c). Welche Instrumente im Prinzip einsetzbar sind, ist heute ein ausgesprochen langweiliges Thema. Welche Instrumente in NRW eingesetzt werden, ist ebenfalls eine langweilige Frage, denn die Antwort lautet: vermutlich alle. Und auf die Frage, welche Instrumente funktionieren, gibt es eine einfache Antwort: je nachdem. In diesem Papier stehen andere Fragen im Vordergrund:

- Was ist die Reichweite von Mesopolitik im Vergleich zur unsichtbaren Hand des Marktes? Inwieweit können Staat und nicht-staatliche kollektive Akteure Bewegungsrichtung und Geschwindigkeit des Strukturwandels beeinflussen?
- Wen genau meinen wir, wenn wir im Kontext von Mesopolitik vom „Staat“ reden? Und wer sind die kollektive Akteure?
- Vor allem aber: Welche Mechanismen führen in einer altindustriellen Region zu kol-

lektiven Such- und Lernprozessen? Und welche institutionellen Strukturen fördern oder behindern Such- und Lernprozesse?

Nach einer kurzen Begründung von und Beschreibung der Grundelemente von Mesopolitik gibt Kapitel 2 einen kursorischen Überblick über den Entstehungskontext und die Struktur von Mesopolitik in NRW. Im Kapitel 3 diskutiere ich die Evolution von Mesopolitik, wobei der Schwerpunkt auf der regionalisierten Strukturpolitik liegt. Im Kapitel 4 präsentiere ich mit der Internationalen Bauausstellung eine andere Herangehensweise an Mesopolitik. Im Kapitel 5 arbeite ich eine wichtige Dilemmata von Mesopolitik heraus. Im Kapitel 6 diskutiere ich einige der schwierigen Wechselwirkungen zwischen Globalisierung und lokaler und regionaler Mesopolitik. Im Kapitel 7 thematisiere ich die Steuerungsprobleme im Kontext von Mesopolitik. Im Kapitel 8 betrachte ich nordrhein-westfälische Mesopolitik aus dem Blickwinkel des entwicklungspolitischen Evaluierungsrastrers. Im Kapitel 9 präsentiere ich einige Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung von Mesopolitik in NRW. Im Kapitel 10 diskutiere ich die Frage, was die Entwicklungszusammen-

arbeit aus den Erfahrungen in NRW lernen kann – und umgekehrt.

### 1.1 Warum gibt es Mesopolitik?

Mesoebene, Mesopolitik und Mesoraum sind komplementäre Begriffe, die das umschreiben, was sich zwischen der Ebene der allgemeinen ökonomischen Rahmenbedingungen (der Makroebene) und der Ebene der wettbewerblich strukturierten Märkte sowie der Netzwerkstrukturen zwischen Unternehmen (der Mikroebene) abspielt. Es sind Kernkategorien des Konzepts „Systemische Wettbewerbsfähigkeit“ (Eßer, Hillebrand, Messner und Meyer-Stamer 1994, 33 ff.), das darüber hinaus die Metaebene einführt, d.h. die Analyseebene, auf der langsame Variablen wie die politische Struktur, die Wirtschaftsordnung und die Entwicklungsorientierung einer Gesellschaft thematisiert werden (Tabelle 1, Abbildung 1 im Anhang).

Erfolgreiche Regionen haben eine wirksame Mesopolitik und einen leistungsfähigen Mesoraum. Daraus ergibt sich der Umkehrschluß, daß Regionen, die stagnieren oder unter Struk-

**Tabelle 1: Einige Bestimmungsfaktoren systemischer Wettbewerbsfähigkeit auf unterschiedlichen Aggregationsebenen der Politik**

|              | <i>Supranational</i>   | <i>National</i>  | <i>Regional</i>  | <i>Lokal</i>  |
|--------------|--|--|--|---|
| <i>Meta</i>  | Systemkonkurrenz unterschiedlicher Modelle von Marktwirtschaft       | Nationales Entwicklungsmodell<br>Nationales Innovationssystem  | Regionale Identität<br>Strategiefähigkeit regionaler Akteure   | Kooperationsfähigkeit lokaler Akteure<br>Trust<br>kreatives Milieu  |
| <i>Makro</i> | Internationaler Kapitalverkehr                                       | makroökonomische Rahmenbedingungen (z.B. Steuersystem, Finanzierungsmöglichkeiten) <sup>6</sup>                              | solide Finanzpolitik<br>staatliche Investitionsfähigkeit   | solide Finanzpolitik<br>staatliche Investitionsfähigkeit<br>attraktives Umfeld, Lebensqualität  |
| <i>Meso</i>  | EU-Industriepolitik<br>EU-Technologiepolitik<br>Montrealer Protokoll | Förderung neuer Technologien<br>Exportförderung<br>spezifische Finanzierungsinstitutionen<br>sektorspezifische Umweltpolitik | regionale Wirtschaftsförderung<br>Technologie-Demonstrationszentren<br>FuE-Institute<br>Bildungsinstitutionen<br>Umweltpolitik | lokale Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik<br>Bildungsinstitutionen<br>Technologie- und Gründerzentren<br>kompetente Kammern |
| <i>Mikro</i> | Internationale Unternehmen<br>Global commodity chain                 | Mittel- und Großunternehmen<br>disperse Netzwerke  | KMU<br>regionale Cluster   | lokale Cluster / Industrial Districts<br>lokale Zulieferbeziehungen   |

turkrisen leiden, durch Mesopolitik ihr Schicksal zum Besseren wenden können. Anders formuliert: Es ist wenig wahrscheinlich, daß eine Krisenregion allein durch dezentrales, durch Marktprozesse geleitetes unternehmerisches Handeln auf einen neuen Wachstumspfad gelangt – zumindest nicht in überschaubarer Zeit. Daher ist Mesopolitik nötig und wichtig. Die Diskussion um Mesopolitik dreht sich daher nicht um das *ob*, sondern um das *wie*.

Dies hängt auch damit zusammen, daß in einem demokratischen Gemeinwesen ein Verzicht auf Mesopolitik kaum durchsetzbar ist. Es ist schwer vorstellbar, daß ein Politiker in seinem Wahlkreis, wo gerade der größte private Arbeitgeber unverschuldet in eine Schieflage geraten ist, Subventionen und andere staatliche Unterstützungsmaßnahmen mit dem Verweis auf deren gesamtwirtschaftliche Schädlichkeit ablehnt. Natürlich bewegt sich die Begründung von Mesopolitik im Spannungsverhältnis der Reduzierung und der Schaffung von Transaktionskosten, in der Abwägung der Risiken von Markt- und von Staatsversagen. Doch letztlich existiert eine politische Ökonomie, die dafür sorgt, daß es immer Mesopolitik gibt.

## 1.2 Was ist Mesopolitik?

Analyse der Mesoebene und Formulierung von Mesopolitik stehen in einem nicht unkomplizierten Verhältnis zueinander. Man kann sich das Problem leicht verdeutlichen, wenn man sich das Verhältnis zwischen Biografieforschung und Karriereplanung vor Augen führt: Die Analyse des Lebenswegs erfolgreicher Persönlichkeiten kann wichtige Anregungen für die eigene Karriereplanung geben. Ihre Lebenswege sind jedoch in aller Regel so kontextspezifisch, daß es wenig Sinn macht, aus ihnen eine Rezeptur abzuleiten; und wenn man genau hinschaut, wird man andere Personen mit ähnlichen Qualifikationen (wenn auch nicht unbedingt Qualitäten) finden, die weit weniger erfolgreich waren. Bezogen auf Mesopolitik bedeutet dies

folgendes: Erfolgreiche geografische Aggregate – Städte, Cluster, Regionen, Länder – zeichnen sich dadurch aus, daß sie die Entwicklung des privaten Sektors nicht allein den autonomen Marktprozessen überlassen (bzw. durch eine solide Makropolitik sowie durch Wettbewerbspolitik dafür sorgen, daß Marktprozesse gut funktionieren), sondern durch gezielte Maßnahmen gestalten: Sie fördern und unterstützen unternehmerisches Handeln, begrenzen es aber auch und lenken es in eine bestimmte Richtung. Die Diskussion um erfolgversprechende Strategien und Instrumente von Mesopolitik fußt häufig auf der Analyse erfolgreicher Orte, deren Erfahrungen synthetisiert und zu Mesorezepturen verarbeitet werden. Auch hier gibt es jedoch das Problem, daß die Erfolgsbedingungen nicht ohne weiteres übertragbar sind und daher auch die Rezepte nur eingeschränkt für andere Orte taugen. Akteursstrukturen, Kompetenz und Motivation, Problemdruck, Sozialkapital, institutionelle Strukturen und anderes mehr unterscheiden sich von Ort zu Ort.

Als komplizierendes Element kommt hinzu, daß Mesopolitik heute einem tiefgreifenden Wandel unterliegt. Erinnern Sie sich noch an Mikroelektronik? Vor fünfzehn Jahren war dies eines der am intensivsten und kontroversesten diskutierten Themen. Noch zu Beginn der 90er Jahre forderte der Vorstandsvorsitzende von Siemens staatliche Intervention – eine strategische Industriepolitik zum Aufbau einer eigenständigen deutschen technologischen Basis in dieser „Schlüsseltechnologie“. Wie sich die Zeiten ändern: Die Mikroelektronik ist heute allenthalben präsent (in den einschlägigen Presseartikeln fehlt nie der Hinweis darauf, daß in einem Mittelklasse-PKW heute mehr Rechnerpotenz versteckt ist, als vor fünfzehn Jahren ein IBM-Großrechner hatte). Und strategische Industriepolitik ist als Thema jenseits von tot. Der seinerzeitige NRW-Wirtschaftsminister Steinbrück (1999) definierte seine Rolle weit bescheidener: „Moderator, neutraler Mann, Türöffner“.

Strategische Industriepolitik war einmal die Krone der Mesopolitik. Ihr Niedergang spiegelt den Wandel wider, dem Mesopolitik heute unterworfen ist. Wirtschaftsbezogene Mesopolitik verkörpert beispielhaft das Elend staatlichen Handelns in der globalisierten Welt. Die einstige Glorie ist längst abhanden gekommen – wer könnte sich vorstellen, daß die EU heute so etwas wie das Airbus-Programm auflegt? Das Gegenteil passiert: Airbus Industries fusioniert und organisiert sich neu, um zu einem richtigen Unternehmen zu werden. Spätestens seit dem Fiasko des europäischen HDTV-Programms (Meyer-Stamer 1995) sehen sich Initiativen dieser Art heftiger, häufig ordnungspolitisch begründeter Kritik gegenüber. Auch die Globalisierung ist ein Element, das dafür sorgt, daß Programme traditionellen Zuschnitts nicht mehr durchführbar sind; Fälle wie jener des britischen Computerherstellers ICL, der noch vor zehn Jahren von EU-Technologieprogrammen ausgeschlossen wurde, weil der japanische Elektronikkonzern Fujitsu Mehrheitsaktionär war, sind im Zeitalter weltweit verteilter, komplementärer technologischer Kompetenzen nicht mehr vorstellbar.

Zugleich sind aber – zumindest in der OECD-Welt – die Zeiten vorbei, als liberale Fundamentalisten den Staat auf seine Nachwächterfunktion zurückschrauben wollten. Mesopolitik findet weiter statt, und sie ist im Grundsatz unstrittig. Aber sie ist kaum noch „strategisch“ – weder im eigentlichen Sinne des Begriffs (langfristig angelegter Aufbau von neuen Industriezweigen), noch im umgangssprachlichen Sinne, denn in ihrer aktuellen Ausprägung neigt Mesopolitik dazu, sich in einer Fülle von Programmen, Initiativen und Maßnahmen zu verlieren, ohne daß man ein übergreifendes Ziel – eben eine Strategie – erkennen würde.

Aus welchen Elementen setzt Mesopolitik sich heute zusammen? Eine Möglichkeit der Strukturierung von Mesopolitik ist die Unterscheidung zwischen generischen Aktivitäten, bei denen die Schaffung eines günstigen Umfelds im Vordergrund steht, und strategischen Aktivitäten, bei denen es um die gezielte Gestaltung des Strukturwandels geht. Gegenstand generischer Aktivitäten ist insbesondere die Weiterentwicklung des Mesoraums, d.h. die Bereitstellung von fortgeschrittenen und spezialisierten Funktionen (Tabelle 2).

|                                    | <i>Technologie</i>   | <i>Bildung</i>  | <i>Finanzierung</i>  | <i>Infrastruktur</i>   | <i>Export</i>  | <i>Kammern und Verbände</i>   |
|------------------------------------|--|---|--|--|--|---|
| <i>Grundfunktionen</i>             | MNPO (Meß-, Norm- und Prüfwesen, Qualitätssicherung)             | Sekundäre und tertiäre Bildung in Grunddisziplinen            | Kreditversorgung<br>Beteiligungskapital  | Straßen<br>Wasser<br>Elektrizität<br>Telefon                       | Abwicklung von Exportgeschäften  | elementare Dienstleistungen<br>ad-hoc-Lobby   |
| <i>fortgeschrittene Funktionen</i> | Technologie-transferagenturen<br>Technologie- und Gründerzentren | Sekundäre und tertiäre Bildung in speziellen Fachdisziplinen  | Entwicklungsbanken<br>Mikrokreditinstitutionen<br>Bürgschaftsbanken            | zuverlässige, kostengünstige, qualitativ hochwertige Infrastruktur | Exportfinanzierung<br>Exportkreditversicherung                         | spezielle Dienstleistungen<br>Organisation von Unternehmerarbeitskreisen            |
| <i>spezialisierte Funktionen</i>   | spezialisierte FuE-Institutionen                                 | hochspezialisierte, hochwertige Aus- und Fortbildungsangebote | spezialisierte, innovative Finanzdienstleistungen<br>Wagniskapitalfinanzierung | spezialisierte, innovative Infrastruktur                           | Beratung und Unterstützung bei Marktforschung, Design, Verpackung etc. | umfassendes Dienstleistungsangebot<br>aktive Beteiligung an lokaler Standortpolitik |

Strategische Aktivitäten umfassen etwa

- die Formulierung von Leitbildern und übergreifenden Zielen für wirtschaftliche Entwicklung,
- die Formulierung und Implementation von Programmen zur Entwicklung neuer Technologie- oder Branchenfelder.

Die dänische Regierung hat beispielsweise kürzlich ein industriepolitisches Strategiedokument vorgelegt, in dem sie eine Vision für ein langfristig tragfähiges Wachstum zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bürger formuliert, eine Reihe von verifizierbaren Zielen aufstellt und eine ganze Serie von konkreten Initiativen vorschlägt. Die für 2010 gesteckten Ziele sind die folgenden (Regeringen 2000):

- Dänemark soll unter den fünf OECD-Ländern mit der höchsten Produktivität sein;
- Dänemark soll zu den fünf innovativsten OECD-Ländern gehören;
- Dänemark soll seinen internationalen Marktanteil halten und wenn möglich steigern;
- die internationale Orientierung soll verstärkt werden; die Regierung will dazu einen Index entwickeln, der den Globalisierungsgrad der Unternehmen im Vergleich zu anderen OECD-Ländern anzeigt.

## 2 Mesopolitik in Nordrhein-Westfalen

### 2.1 Ausgangsbedingungen von Mesopolitik in NRW

NRW ist ein Land, in dem es viele Regionen gibt, deren Industrialisierungsgeschichte mehr als 150 Jahre zurückreicht. Nicht nur das Ruhrgebiet, in dem 1834 mit dem Durchstoßen der Mergelschicht die technologischen Vorausset-

zungen für den Tiefenabbau von Kohle gelegt und damit ein unerhört dynamischer industrieller Entwicklungsprozeß in Gang gesetzt wurde, sondern auch Gegenden wie das Bergische Land und die Textilcluster im Rheinland und in Westfalen gehören zu den ältesten Industrieregionen Deutschlands. Heute sind all diese Gegenden altindustrielle Regionen, die einem tiefgreifenden Strukturwandel unterworfen sind, der konkret Schrumpfung von Industrien, Schließung von Unternehmen und Betrieben und Verlust von Arbeitsplätzen bedeutet. Während dieser Prozeß in jenen Regionen, in denen die Privatwirtschaft eher mittelständisch strukturiert ist, vergleichsweise geräuschlos abgelaufen ist, war er dort, wo Großunternehmen mit starker politischer Artikulationsfähigkeit und hohem gewerkschaftlichen Organisationsgrad das Bild prägen, nicht zu überhören. Dies gilt insbesondere für das Ruhrgebiet. In dem Maße, in dem der Kohleabbau in immer größere Tiefen vordringen mußte, stiegen die Produktionskosten und sank die preisliche Wettbewerbsfähigkeit; nur durch Kartelle, Subventionen und die Verpflichtung der Stahlunternehmen, Ruhrkohle zu verwenden, konnte seit den 50er Jahren ein rascher Zusammenbruch des Steinkohlenbergbaus in einen langsamen Schrumpfungsprozess verwandelt werden.<sup>1</sup>

Betrachtet man die Finanzmittel, die bewegt wurden, so war Mesopolitik in NRW seit den 60er Jahren in erster Linie Kohle- bzw. seit den 70er Jahren Kohle- und Stahlpolitik. Seit Anbeginn verfolgte die Landesregierung jedoch eine doppelgleisige Strategie der Abfederung des Strukturwandels in den Altindustrien und der Schaffung von neuen Strukturen. Herausragen-

---

1 Die höchste Produktionsmenge wurde 1939 mit 130 Mio. t erreicht, der höchste Beschäftigungsstand 1922 mit 576.644 Beschäftigten. Die höchsten Ziffern in der Nachkriegszeit lagen in den 50er Jahren bei 124,6 Mio. t (1956) bzw. 494.181 Beschäftigten (1957). Die Fördermenge halbierte sich bis 1984, die Zahl der Beschäftigten bereits bis 1967 (Huske 1998, 28).

des Beispiel für letzteres war seit den 60er Jahren die Gründung von Universitäten und Fachhochschulen im Ruhrgebiet, die es bis dahin in der Region nicht gegeben hatte. Hinzu kam ein massives Programm zum Ausbau der Infrastruktur, insbesondere der Autobahnen. Zunächst bezogen auf das Ruhrgebiet, wurden solche Programme seit 1970 auf das ganze Land ausgeweitet (Heinze et al. 1996, 17 f.). Nächster Schwerpunkt von Mesopolitik wurde Technologie, insbesondere die Unterstützung des technologischen Modernisierungsprozesses in Unternehmen. Neben verschiedenen branchenbezogenen Programmen, mit denen z.B. die Rationalisierung im Bergbau und in der Stahlindustrie vorangetrieben wurde, legte die Landesregierung 1978 das bis heute existierende Technologieprogramm Wirtschaft auf, aus dem Unternehmen Zuschüsse für FuE-Vorhaben erhalten können.

Einen wichtigen Einschnitt markiert das Jahr 1979. Zum einen spitzte sich die Stahlkrise zu, zum anderen aber schien – nach dem zweiten Ölpreisschock – die Kohle wieder eine Zukunft zu haben; der „Kohlepfennig“ kompensierte die Kostennachteile der heimischen Steinkohle. Es fand eine „Ruhrkonferenz“ statt, mit der ein breites Spektrum von Akteuren auf ein koordiniertes Vorgehen eingeschworen wurde (Heinze et al. 1996, 29). Ein Ergebnis war das „Aktionsprogramm Ruhr“, für das im Zeitraum 1980-84 DM 6,9 Mrd. veranschlagt wurden; Schwerpunkte waren Stadterneuerung und Umweltschutz, Technologie und Innovation sowie aktive Arbeitsmarktpolitik. Aufgrund der unklaren energiepolitischen Situation war es jedoch plausibel, daß auch die Kohle als Energieträger mit Zukunftspotential und damit als besonders förderwürdig erschien. Zugleich wurde der „Grundstücksfonds Ruhr“ gegründet, der – verwaltet von der Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen (LEG) – alte Industrieflächen wiederaufbereiten und einer neuen Verwendung zuführen sollte; 1984 wurde sein Tätigkeitsbereich auf das ganze Land ausgedehnt.

Die nächste historische Marke ist das Jahr 1987. Als Reaktion auf die Ankündigung massiven Arbeitsplatzabbaus – Ergebnis einer gleichzeitigen Kohle- und einer Stahlkrise – verabschiedete die Landesregierung die „Zukunftsinitiative Montanregionen“ (ZIM), die 1989 zur „Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen“ (ZIN) ausgeweitet wurde. Zentrales Element dieser Initiativen war die „Regionalisierte Strukturpolitik“: Es wurden insgesamt 15 Entwicklungsregionen definiert, deckungsgleich mit den IHK-Bezirken, und in jeder dieser Regionen wurden die Akteure aufgefordert, eigene Konzepte von Strukturpolitik zu formulieren; es sollte ein „regionaler Konsens“ über prioritäre, für die künftige wirtschaftliche Entwicklung besonders wichtige Projekte entstehen. Damit wurde von Seiten des Wirtschaftsministeriums die Grundstruktur definiert, die seither wichtige Rahmenbedingungen für Strukturpolitik in NRW setzt.

Zugleich schreitet der wirtschaftliche Strukturwandel zügig voran. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Beschäftigungsstruktur; man sieht, daß der Anteil der traditionellen Montanbereiche heute vergleichsweise gering ist. Der Strukturwandel betrifft die Regionen im Land in unterschiedlicher Weise (Abbildung 3 zeigt die Einteilung der Regionen entsprechend der regionalisierten Strukturpolitik). Abbildung 4 verdeutlicht die Unterschiede in der Beschäftigungsquote in den Regionen. Abbildung 5 visualisiert die gleichen Daten in einer anderen Weise (horizontale Achse: Abweichung der Beschäftigungsquote vom Landesschnitt, 1998; vertikale Achse: Veränderung der Beschäftigungsquote 1998/1989; Datenquelle: Landtag Nordrhein-Westfalen 1999, A-22). Es läßt sich erkennen, daß es drei Typen von Regionen gibt:

- die Montanregionen mit gravierenden Beschäftigungsproblemen, d.h. einer rückläufigen Beschäftigungsquote bei bereits unterdurchschnittlichem Ausgangswert (südwestlicher Quadrant); dazu gehört insbesondere das Ruhrgebiet (Abbildung 6),

Tabelle 3: Mesopolitische Programme des Wirtschaftsministeriums (Stand Anfang 2000)

| <b>Technologie-Programme</b>                                     | <b>Branchenbezogene Programme</b>                           | <b>Querschnittsinitiativen</b> |
|--|---|--------------------------------|
| Qualitätsmanagement  | Bauwirtschaft, Zukunftsinitiative<br>Bau NRW                | Gründungsoffensive             |
| Rapid Prototyping in KMU, Netzwerk „Schnelle Produktentwicklung“ | Chemische Industrie, („Chem-Site“, „Chemcologne“)           | Mittelstandsoffensive          |
| Design   | Informations- und Kommunikationswirtschaft                  | NRW International              |
| Informations- und Kommunikationstechnologie                      | Fahrzeugbau, Verbundinitiative<br>Automobil NRW             |                                |
| Mikrosystemtechniken   | Kunststoffverarbeitende Industrie                           |                                |
| Medizintechnologien  | Maschinenbau  |                                |
| Bio- und Gentechnologie  | Stahlindustrie  |                                |
| Umwelttechnik  | Textilindustrie, Zukunftsinitiative<br>Textil NRW           |                                |
| Werkstofftechnik/Neue Materialien                                | Nahrungsmittelindustrie, Food-<br>Processing Initiative NRW |                                |
| Lasertechnik   | Landesinitiative Zukunftsenergien                           |                                |
| Luft- und Raumfahrttechnik                                       |   |                                |

- die mittelständisch geprägten alten Industrieregionen von Teilen des südlichen Ruhrgebiets, des bergischen Lands und des Sauerlands (Wuppertal - Hagen - Siegen), die als Krisenregion der Zukunft erscheinen (noch überdurchschnittliche, aber rückläufige Beschäftigungsquote) (südöstlicher Quadrant),
- die wirtschaftlich dynamischen Regionen: Bonn / Köln / Düsseldorf, ein Teil des Ruhrgebiets (Mülheim/Essen/Oberhausen, Bochum/Hellweg-Hochsauerland) sowie Ostwestfalen-Lippe und das Münsterland (nördliche Quadranten).

Zugleich gibt es verschiedene Gründe dafür, nicht darauf zu setzen, daß die unsichtbare Hand des Marktes dafür sorgen wird, daß die wirtschaftlichen Strukturprobleme in absehbarer Zeit gemeistert werden. Einer der Gründe ergibt sich aus einer Analyse der Patenttätigkeit, wo NRW in vielen dynamischen Segmenten gegenüber dem übrigen Bundesgebiet und dem Ausland abfällt. Vergleicht man dies mit den in verschiedenen Delphi-Studien ermittelten dynamischen Technologiefeldern, so werden die Defizite besonders deutlich (Abbildung 7).

## 2.2 Struktur von Mesopolitik in NRW

Der Versuch, die Struktur von Mesopolitik in NRW überblicksartig darzustellen, führt uns zu den eingangs geschilderten Biotopproblemen. Ein *erster Versuch* stellt Aktivitäten zusammen, die bis zur Kabinettsumbildung nach den Wahlen im Mai 2000 im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr (MWMTV) angesiedelt waren. Hier sind drei Typen zu unterscheiden (Tabelle 3).

Interessant sind dabei die „Offensiven“, insbesondere die Gründungsoffensive *GO!*. Ihr Ziel ist nicht nur die Förderung von Existenzgründung, sondern weitergehend einer Kultur der Selbständigkeit, weil NRW – insbesondere in den alten Montanregionen – einen unterdurchschnittlichen Unternehmensbesatz aufweist. *GO!* verbindet zwei Elemente:

- Auf der Landesebene eine massive PR-Kampagne, die mit verschiedenen Medien für Existenzgründung wirbt. Es gibt eine kostenlose Rufnummer, unter der Interessenten eine erste Orientierung erhalten und insbesondere Ansprechpartner in ihrer jeweiligen Region genannt bekommen.

- Auf der Ebene jeder Region ein Netzwerk verschiedener Akteure (Kammern, Wirtschaftsförderung, Sparkassen, Technologiezentren und andere mehr), die jeweils spezifische Unterstützungsmaßnahmen anbieten und potentielle Gründer mit identifizierten Defiziten untereinander weiterreichen. Darüber hinaus haben manche Netzwerke in ihrer jeweiligen Region zusätzliche PR-Maßnahmen durchgeführt. Insgesamt gelingt es auf diese Weise, eine Vielzahl existierender Instrumente und Maßnahmen zu Paketen zu schnüren, die die Hürden für eine Existenzgründung senken und die Überlebenschancen erhöhen.

Es wäre allerdings verkürzt, unter dem Stichwort Mesopolitik nur auf die Aktivitäten des Wirtschaftsministeriums zu schauen. Eine der herausragenden mesopolitischen Aktivitäten der 90er Jahre war die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Die rd. DM 3 Mrd. Projektförderung, die hier bewegt wurden, kamen überwiegend aus vier verschiedenen Ministerien:

- DM 1,25 Mrd. aus dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport,
- DM 914 Mio. aus dem MWMTV,
- DM 467 Mio. aus dem Ministerium für Bauen und Wohnen,
- DM 358 Mio. aus dem Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft.

Hinter diesen Zahlen verbergen sich z.B. arbeitsmarktpolitische Aktivitäten oder vielfältige Projekte zur Entwicklung weicher Standortfaktoren. Ein *zweiter Strukturierungsversuch* bestünde mithin darin, zwischen unternehmensorientierten Aktivitäten, Initiativen für Arbeitnehmer und Arbeitslose sowie der Stärkung von Infrastruktur und der Entwicklung von Flächen zu unterscheiden.

Doch damit nicht genug. Die genannten DM 3 Mrd. wurden natürlich nicht allein vom Land aufgebracht. Ein *dritter Strukturierungsversuch* blickt auf die Finanzierungsquellen von mesopolitischen Aktivitäten. Es gibt deren vier:

- die Europäische Union, insbesondere in Form des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) für benachteiligte Regionen, des Europäischen Strukturfonds (ESF) zur Finanzierung von Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsmaßnahmen, von Sektorprogrammen wie RESIDER (für die Stahlindustrie) und RECHAR (für den Kohlebergbau) und vielfältigen Technologieprogrammen;
- der Bund, insbesondere in Form der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, den Mittelstands- und Technologieförderprogrammen von BMWi und BMBF, den Aktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit, den verschiedenen Trägern von Infrastrukturmaßnahmen etc.;
- das Land, das bei vielen EU- und Bundesprogrammen komplementäre Mittel bereitstellt und darüber hinaus eigene Programme auflegt;
- die Kommunen, die einen Teil ihrer Wirtschaftsförderaktivitäten aus originären Einnahmen finanzieren.

Dies führt uns zum *vierten Strukturierungsversuch*. Jede der vier zuvor genannten Ebenen verfolgt eigene Mesopolitiken, und es kommt noch mindestens eine weitere Ebene hinzu: eine regionale Ebene unterhalb der Landesebene. Seit der Initiierung der *Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen* (ZIN) im Jahr 1989 stimuliert das Land dezentrale Mesopolitik zur Unterstützung des industriellen Strukturwandels („regionalisierte Strukturpolitik“) auf der Ebene von 15 Entwicklungsregionen („ZIN-Regionen“). Aber nicht nur im Bereich der Wirtschaftsförderung findet Dezentralisierung statt. Zugleich wird in

30 Regionen, die anders zugeschnitten sind, regionale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik umgesetzt („Regionalsekretariate“). Ferner gibt es zehn Kulturregionen. Und durch die Bio-regio-Initiative der Bundesregierung wurde die Formierung einer Bioregio Köln-Aachen stimuliert, deren Zuschnitt anders ist als der aller anderen Regionseinteilungen.

In diesem Kontext ist es wichtig, auf zwei Aspekte hinzuweisen. Erstens ist NRW ein Bundesland, das an Einwohnerzahl größer ist als die meisten OECD-Länder und an Wirtschaftskraft selbst Australien und die Niederlande übertrifft. Es macht daher viel Sinn, über Regionen in NRW und Mesopolitik unterhalb der Landesebene nachzudenken. Dies führt aber, zweitens, zu einem Problem, das ansonsten eher aus Afrika bekannt ist: der recht willkürlichen Grenzziehung. Die Landesregierung ist bis heute damit beschäftigt, ein Bewußtsein „Wir in NRW“ zu schaffen, denn a priori sind die Gemeinsamkeiten zwischen Münsterland, Westfalen, dem Bergischen Land und dem Sauerland, dem Rheinland und dem Ruhrgebiet eher gering. Aber auch die existierenden Verwaltungsgrenzen innerhalb von NRW sind unter sachlichen Gesichtspunkten nicht ohne weiteres nachvollziehbar, insbesondere mit Blick auf die Tatsache, daß das Ruhrgebiet zu drei verschiedenen Regierungsbezirken gehört (Münster, Arnsberg, Düsseldorf; außerdem gibt es noch die Regierungsbezirke Detmold und Köln).

### 2.3 Struktur des Mesoraums

Greifbares Ergebnis jahrzehntelanger intensiver Mesopolitik ist ein hochentwickelter, differenzierter Mesoraum. Neben den „üblichen“ Institutionen (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Sparkassen und Volks-

banken; vgl. Meyer-Stamer und Wältring 2000) existiert eine Reihe spezifischer Institutionen:<sup>2</sup>

- rd. 60 Wirtschaftsfördereinrichtungen von Kommunen und Kreisen,
- mehrere regionale Entwicklungsagenturen (ELA / Emscher-Lippe, EWA / Westfalen, AGIT / Aachen),
- die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung des Landes, die von Land und Unternehmen getragene ZENIT GmbH zur Unterstützung der technologischen Modernisierung von Klein- und Mittelunternehmen sowie die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung,
- 15 wissenschaftliche Hochschulen und elf Fachhochschulen,
- 70 industrienaher technologische Forschungseinrichtungen, darunter sieben Fraunhofer-Institute,
- 74 grundlagenorientierte Forschungseinrichtungen (darunter 12 Max-Planck-Institute; außerdem sind die Institute der drei Großforschungseinrichtungen einzeln gezählt, d.h. sechs Institute der Deutschen Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt, 18 Einheiten des Forschungszentrums Jülich und vier Institute der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung),
- 70 Innovations- und Gründerzentren.

Darüber hinaus existieren zahlreiche Träger von Qualifizierungsmaßnahmen, lokale Entwicklungsinitiativen, eine Agentur zur Begleitung und Unterstützung von Prozessen der Lokalen Agenda 21 und einiges andere mehr.

---

2 Vgl. [www.gfw-nrw.de](http://www.gfw-nrw.de) sowie Blind, Grupp und Schmoch (1997) und Baranowski und Raetz (1998).

### 3 Evolution von Mesopolitik

#### 3.1 Entstehung und Entwicklung der Regionalkonferenzen

1989 wurden mit der Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen 15 Regionalkonferenzen als Planungsgremien der regionalisierten Strukturpolitik ins Leben gerufen. Dieses Datum und die damalige Konstellation – eine real existierende und tief empfundene Krise, die in Ereignissen wie der Ankündigung der Schließung des Rheinhausener Stahlwerks oder verschiedener Zechen ihre Symbole findet – vergißt kein Gesprächspartner zu erwähnen, wenn in einem Gespräch der Gegenstand „Regionalkonferenz“ thematisiert wird. Es gibt starke Hinweise darauf, daß die Einrichtung der Regionalkonferenzen von den Akteuren im Bereich der Strukturpolitik im engeren Sinne (also den Maßnahmen, für die das Wirtschaftsministerium verantwortlich ist) als Weichenstellung und radikale Innovation wahrgenommen wurde. Häufig wird darauf hingewiesen, daß es damit erstmals gelang, das „Kirchturmdenken“ zu überwinden, d.h. Akteure aus benachbarten Städten bzw. Kreisen zusammenzubringen, und daß auch Kommunikationsbarrieren zwischen Akteuren überwunden wurden.

Das den Akteuren in den verschiedenen Teilregionen gemeinsame Deutungsmuster hört damit freilich nicht auf. Weiterhin genannt wird in der Regel,

1. daß sich die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Regionalkonferenzen sich unterscheidet und daß die jeweils eigene Variante sich besonders bewährt hat,
2. daß die Effektivität der Regionalkonferenzen sich unterscheidet (wobei durchaus kein Konsens darüber besteht, welche – neben der eigenen – besonders effektiv waren, auch wenn man konstatieren muß, daß die Region Aachen häufig als besonders erfolgreich wahrgenommen wird),

3. daß der Innovation Regionalkonferenz keine analoge Innovation auf Seiten der Landesregierung gegenübersteht. Die Entscheidung über die Förderung von Projekten, die von einer Regionalkonferenz als prioritär vorgeschlagen werden, wird vom Wirtschaftsministerium diskretionär getroffen. Daher existiert ein Anreiz, unter Umgehung der Regionalkonferenz und unter Nutzung etablierter politischer Kanäle direkt an das Wirtschaftsministerium heranzutreten.

Dem externen Beobachter drängen sich eine Reihe von Eindrücken auf:

- In den Regionalkonferenzen ist ein Lern- und Entwicklungsprozeß zu beobachten. In der Anfangsphase, da sind sich viele Akteure einig, hatten Regionalkonferenzen den Charakter von Plätzen für den Kuhhandel – die verschiedenen Akteure brachten ihre seit längerem in der Schublade liegenden Projektvorschläge mit, und in der Regionalkonferenz wurden Absprachen nach dem Motto „Unterstützt du mein Projekt, unterstützte ich dein Projekt“ getroffen. Demgegenüber entstanden in den letzten Jahren im Rahmen von Regionalkonferenzen Projekte, die genuin auf der regionalen Ebene angesiedelt sind (d.h. weder nur in einem Kreis noch additiv bzw. nebeneinander in mehreren Gebietskörperschaften der Region betrieben werden).
- Regionalkonferenzen neigen zu Binnenorientierung. Der Kirchturm ist aufgestockt worden – man sieht nicht mehr nur die eigene Stadt, sondern die Region insgesamt, aber reflektiert nur eingeschränkt die Position der eigenen Region in der Welt und Details der Anforderungen, die die Globalisierung an die eigene Region stellt. Ein *benchmarking* mit den anderen Regionen in NRW – geschweige denn mit vergleichbaren Regionen anderswo in der Welt – findet nicht statt. Die Grundlage, auf der von lokalen Akteuren Vergleiche zwischen Regio-

nalkonferenzen getroffen werden, ist nicht nachvollziehbar. Ein Forum, auf dem konzeptionelle, methodische und organisatorische Erfahrungen ausgetauscht werden, scheint genausowenig zu existieren wie ein regelmäßiges Monitoring, das synoptisch die Entwicklungen in den 15 Regionalkonferenzen zusammenfaßt – und damit auch eine systematische Grundlage für das Wirtschaftsministerium schüfe, um dort einzugreifen, wo Regionalkonferenzen in Blockadesituationen geraten oder aus anderen Gründen wenig effektiv sind.

- Eine systematische Analyse der Integration der eigenen Region und ihrer wichtigen Unternehmen in internationale Zusammenhänge scheint ebenfalls nicht stattzufinden. Nun sind aber die Struktur der Einbindung lokaler Unternehmen in internationale Wertschöpfungsketten und die Bedeutung von Konzernfilialen für die regionale Ökonomie zentrale Variablen für regionale Standortpolitik. Eine abhängige Integration in Wertschöpfungsketten und eine starke Position von Konzernfilialen, die keine strategische Position für die jeweilige Konzernstrategie einnehmen, erschweren die Formulierung regionaler Strategien beträchtlich.
- Es gibt gravierende Unterschiede in der Evolution der einzelnen Regionalkonferenzen: Einige leben, andere überleben nur mühselig, und wieder andere sind praktisch entschlafen. Hierbei sind freilich zwei qualifizierende Anmerkungen nötig. Erstens: Die Lebendigkeit von Regionalkonferenzen ist eng korreliert mit dem Krisendruck und den daraus resultierenden Zugangsmöglichkeiten zu Fördertöpfen. Kohle- und Stahlregionen sind überwiegend Ziel-2-Regionen, d.h. sie können mit EU-EFRE-Mitteln rechnen. Diese Mittel werden vom Wirtschaftsministerium verwaltet, das die Gründung von Regionalkonferenzen angeregt hat und das bei der Mittelvergabe auf die Existenz eines „regionalen Konsens“ achtet. Die Förder-

mittel sind damit das Zuckerbrot, das dafür sorgt, daß die regionalen Akteure die Regionalkonferenz nicht einschlafen lassen. Zweitens: Wenn in einer Region die Regionalkonferenz nicht funktioniert, bedeutet dies keineswegs, daß keine regionale Zusammenarbeit stattfindet. Ein Beispiel dafür ist das Bergische Städtedreieck (Wuppertal, Solingen, Remscheid), wo eine andere institutionelle Form für die regionale Zusammenarbeit gefunden wurde, die gut funktioniert (vgl. Schneider 1999).

### 3.1.1 Regionalkonferenz: Das Beispiel Emscher-Lippe

Was bedeutet eine funktionierende Regionalkonferenz in der Praxis? Betrachten wir als Beispiel die Emscher-Lippe-Region. Sie vereinigt die Städte Gelsenkirchen und Bottrop mit dem Kreis Recklinghausen, d.h. einen Teil des nördlichen Ruhrgebiets, in dem noch ein starker Besatz mit Montanindustrie existiert und wo die Strukturprobleme besonders groß sind. Gleichwohl sollte der größere Teil dieser Region zunächst nicht in ZIM einbezogen werden. Die Organisation einer Lobby, um diese Entscheidung umzukehren, markiert den Beginn regionaler Kooperation. 1988 wurde das erste „Handlungskonzept Emscher-Lippe“ verabschiedet, das 1991 zum „Emscher-Lippe-Entwicklungsprogramm“ fortgeschrieben wurde (Regionalkonferenz Emscher-Lippe 1998, 5). Eine weitere Fortschreibung wurde 1998 vorgelegt. In ihr wird eine Diagnose der wirtschaftlichen Struktur vorgenommen, aus der u.a. die im Vergleich zu NRW ungünstige Beschäftigungsdynamik deutlich wird; die Arbeitslosenquote lag 1998 bei 15,2 %, und die Beschäftigungsquote war niedriger als der (ohnehin niedrige) Landesschnitt (ebd., 8 ff.). Daran schließt sich ein Leitbild für die künftige Entwicklung an, und es werden insgesamt 11 Initiativen formuliert. Jede dieser Initiativen wiederum setzt sich aus einer Reihe von konkreten,

komplementären Einzelprojekten zusammen: Infrastrukturausbau, Flächenentwicklung, Qualifizierungsmaßnahmen, unternehmensorientierte Unterstützungsangebote und anderes. Die folgenden Beispiele illustrieren den Zuschnitt solcher Initiativen (ebd., 38 ff.):

- **Stärkung des Mittelstands:** Diese Initiative setzt sich zusammen aus den Bausteinen *Beratung/Finanzierung* (Rundumberatung für den gewerblichen Mittelstand; Einrichtung eines Venture Capital-Fonds), *Verknüpfung von Gleichstellungs- und Strukturpolitik* (Gewinnung von Frauen für Zukunftsberufe auf allen Qualifikationsebenen, vermittelt über Workshops mit Hochschul- und Sekundarstufe-II-Lehrerinnen und andere Multiplikatorinnen), *Infrastruktureinrichtungen* (Bau von Handwerkerzentren, d.h. auf die besonderen Flächenbedarfe von Handwerksbetrieben ausgerichteten Gewerbestandorten) und *Qualifizierungs- und Beschäftigungsoffensive* (Neuausrichtung in Betrieben, Beseitigung von Unterhaltungsrückständen an öffentlichen Gebäuden und Wegen, Bau eines Bildungszentrums).
- **ChemSite:** Diese Initiative hat im wesentlichen zwei Komponenten. Zum einen werden potentiellen Investoren aus der Chemiebranche Flächen angeboten, die auf existierenden Betriebsgrundstücken liegen (Czytko 1999). Diese Flächen sind durch Rationalisierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen in drei Unternehmen (Veba, Degussa-Hüls, Rütgers VFT) an sechs Standorten freigeworden, liegen mitten auf den Betriebsflächen und haben daher den Vorteil, daß nicht nur die vorhandene Infrastruktur (Klärwerk, Energieversorgung, Betriebsfeuerwehr, Sicherheitsdienst) mitgenutzt werden kann, sondern überdies spezifische Inputs (chemische Stoffströme) ohne weiteres zur Verfügung stehen, d.h. ein sich ansiedelndes Unternehmen sich quasi nur an eine vorhandene Rohrleitung ankuppeln muß. Für die existierenden Unternehmen

ergeben sich Erträge aus dem Verkauf von Inputs sowie eine Reduzierung der Gemeinkosten. Zum anderen werden Existenzgründungen im Chemiebereich unterstützt, einschließlich Spin-off-Gründungen aus den existierenden Unternehmen heraus, und in der Fachhochschule Gelsenkirchen wird ein Studiengang Chemie eingerichtet.

- **Kultur- und Freizeit-Region Emscher-Lippe:** Hierzu gehören u.a. die Projekte Alpin Center (eine Großhalle auf einem Haldenhang mit jahreszeitlich unabhängiger Möglichkeit des Skilaufens), das Deutsche Fußball-Museum (im Zusammenhang mit dem Neubau des Stadions auf Schalke), die Erlebniswelt Bergbau (einschließlich der Möglichkeit, Untertage einzufahren), der Bau einer Marina in Dorsten sowie Entwicklung und Bau von mobilen Probenraumeinheiten (variierbare Einheiten auf der Grundlage schallisolierter Baucontainer). Es entstehen komplementäre Attraktionen, die die Region für Touristen attraktiver machen.

Ihren institutionellen Ausfluß fand die Kooperation zwischen den Kommunen der Emscher-Lippe-Region 1990 in der Gründung der Emscher-Lippe-Agentur (ELA), die von den beiden kreisfreien Städten und den Kommunen des Kreises Recklinghausen sowie zunächst 31, heute 35 Unternehmen und Verbänden getragen wird.<sup>3</sup> Die ELA unterstützt die Regionalkonferenz und betreibt darüber hinaus Wirtschaftsförderung auf der regionalen Ebene, d.h. Imagewerbung für die Region, die Vermarktung von ChemSite und anderen Flächen, Förderung von Vernetzung innerhalb der Region und anderes mehr. Eines der Vorzeigeprojekte ist das inter-

---

3 Dies sind die IHK, die Handwerkskammer, zwei Kreishandwerkerschaften, eine Sparkasse, acht Volksbanken, mehrere Immobilienunternehmen und außerdem eine Reihe anderer Unternehmen, deren Motivation nicht auf der Hand liegt und sich aus strategischen Überlegungen bzw. Dankbarkeit für die Unterstützung durch die ELA ergibt.

kommunale Gewerbegebiet Dorsten-Marl, d.h. der außerordentlich seltene Fall, daß zwei Kommunen gemeinsam eine Gewerbefläche entwickeln, statt gegeneinander um potentielle Investoren zu konkurrieren.

Regionalkonferenz Emscher-Lippe und ELA sind ohne Zweifel Vorzeigebispiele für funktionierende regionalisierte Strukturpolitik – und zwar regionalisiert im doppelten Sinne: von oben, d.h. mit Unterstützung der Landesregierung, und von unten, d.h. jenseits kommunaler Egoismen. Die Initiativen, die im aktuellen Entwicklungskonzept vorgestellt werden, sind mehr als nur eine Addition von Einzelprojekten; bei einigen mag die Komplementarität etwas gezwungen erscheinen, aber insgesamt ist jede der Initiativen mehr als die Summe seiner Teile.

Freilich gibt es auch Aspekte, die den unvoreingenommenen Beobachter irritieren. Darunter fällt zum Beispiel die Beobachtung, daß die von der ELA herausgegebenen Dokumente ausweisen, daß der in Sachen Schaffung von Arbeitsplätzen dynamischste Bereich das Gesundheitswesen ist. Bei einer Zunahme von 2.330 Arbeitsplätzen im Zeitraum 1992-96 (Regionalkonferenz Emscher-Lippe 1998, 13) ist es nicht plausibel, daß sich dahinter lediglich die Effekte der Pflegeversicherung (Ausweitung häuslicher Pflege) und dergleichen verbergen. Eine Analyse dieser Dynamik findet sich in den Dokumenten indes nicht. Man könnte jetzt darüber spekulieren, ob ein kausaler Zusammenhang mit der Tatsache besteht, daß unter den Gesellschaftern der ELA kein Unternehmen und keine Organisation ist, die eng mit dem Gesundheitssektor verbunden ist, und dadurch eine gewisse Einengung der Wahrnehmung stattgefunden hat. – Ein anderer Aspekt ist die Beobachtung, daß die ChemSite-Initiative mitunter als Beispiel für eine Clusterinitiative genannt wird. Die verfügbaren Dokumente und Gespräche mit Beteiligten untermauern dies nicht. Mit Blick auf die künftige Weiterentwicklung der ChemSite-Initiative könnte es interessant sein, z.B. eine Analyse aus dem Blickwinkel von Michael

Porters „Diamanten“ durchzuführen (Porter 1990). Bislang jedoch handelt es sich in erster Linie um eine (allerdings recht unkonventionelle) Flächenvermarktungsinitiative.

### 3.1.2 Die Evolution von Wirtschaftsförderung

Nicht nur die Erfahrungen aus der Emscher-Lippe-Region zeigen an, daß es im Bereich der Wirtschaftsförderung eine deutliche Aufgabenerweiterung und z.T. auch eine institutionelle Evolution gegeben hat; die folgenden Abbildungen fassen dies zusammen.

Die traditionelle Kernaufgabe von Wirtschaftsförderung ist in der inneren Schale von Abbildung 8 genannt – Flächenerschließung, Ausbau der Infrastruktur und Verbesserung der Kommunikation zwischen den Unternehmen und der Verwaltung. Hinzu kamen zunächst Aktivitäten wie Imagewerbung und aktive Maßnahmen zur Anziehung externer Investoren; in manchen prosperierenden Regionen des Landes traf letzteres noch bis Ende der 70er Jahre auf den entschiedenen Widerstand ansässiger Unternehmen, die Neuansiedlungen als Konkurrenten um knappe Arbeitskräfte sahen und einen Anstieg des lokalen Lohnniveaus befürchteten. Die in der dritten Schale genannten Aktivitäten und Tendenzen begannen vereinzelt in den späten 80er Jahren; in vielen Teilregionen finden sie heute nicht statt.

In institutioneller Hinsicht stechen zwei Tendenzen ins Auge (Abbildung 9): die Ausgliederung der Wirtschaftsförderung aus der Verwaltung und die Gründung von regionalen Entwicklungsagenturen. Die „Privatisierung“ der Wirtschaftsförderung, d.h. die Umwandlung in privatrechtliche Organisationen, kennt zwei Grundformen: die Überführung des Amtes für Wirtschaftsförderung in die Form der GmbH, die aber weiterhin von der Stadt / dem Kreis kontrolliert wird (evtl. unter Beteiligung von Sparkassen und Volksbanken), und die Grün-

derung einer echten *public-private partnership*, in der ein Teil der Gesellschafteranteile (bis maximal 50 %) von ortsansässigen Unternehmen und Unternehmensverbänden bzw. Kammern gehalten wird. Als Vorteile der GmbH gegenüber dem Amt wird größere Flexibilität (nicht zu letzt in der Bezahlung der Mitarbeiter) genannt, aber auch die andere Denkweise („Mentalität“) – in einer Institution, die wie ein Unternehmen organisiert ist und nicht mehr wie eine Behörde funktioniert, ist die Kongruenz mit den Kunden, den privaten Unternehmen, größer. Dies gilt umso mehr, als es in einigen Regionen des Landes lange Zeit einen gut funktionierenden Korporativismus gab, angesichts dessen das Konzept der *public-private partnership* wahlweise bizarr oder irrelevant erscheint. Tatsächlich ist aber zumindest der symbolische Wert sehr unterschiedlich: Der Korporativismus steht für die altindustriellen Strukturen und Innovationsresistenz, PPP hingegen für den Übergang zu innovativen Konzepten und Strategien.

Die Gründung von regionalen Entwicklungsagenturen, die in Einzelfällen erfolgte, ist ein Ergebnis der regionalisierten Strukturpolitik. Ihre Aufgabe liegt im regionalen Flächenmanagement, womit es mitunter gelingt, die Rivalität zwischen benachbarten Kommunen zu überwinden. Initiativen wie das interkommunale Gewerbegebiet Dorsten-Marl, die dem externen Beobachter als vergleichsweise bescheiden erscheinen, werden von lokalen Akteuren als großer Erfolg präsentiert – was sie sicher auch sind, was aber auch die Begrenztheit des traditionellen Denkens lokaler Akteure illustriert. Über das Flächenmanagement hinaus beginnen regionale Entwicklungsagenturen, eine Rolle in der Formulierung von genuin regionalen Entwicklungsprojekten zu spielen – ein Prozeß, der nur langsam voranschreitet, weil er auf vielfältige Widerstände trifft, insbesondere von Seiten der Kommunen, die sich die Wirtschaftsförderung ungerne aus der Hand nehmen lassen.

### 3.1.3 Zehn Jahre Regionalisierte Strukturpolitik: Bilanzen

Die Landesregierung hat in der Antwort auf eine Große Anfrage der Grünen-Fraktion eine Bilanz nach zehn Jahren regionalisierter Strukturpolitik gezogen (Landtag Nordrhein-Westfalen 1999). Aus ihrer Sicht „hat sich die regionalisierte Strukturpolitik in den letzten 10 Jahren außerordentlich bewährt:

- Zwischen allen Beteiligten hat sich eine neue Dialogkultur entwickelt. Intensität und Qualität der Zusammenarbeit haben sich wesentlich gebessert.
- Breite Teile der Bevölkerung und ihrer Interessensvertretungen konnten so für Belange der Strukturpolitik mobilisiert werden.
- Die Instrumente der Strukturpolitik konnten wesentlich zielgenauer eingesetzt werden.
- Neue Politikfelder, wie die Gründungsoffensive oder der Ausbildungskonsens ließen sich auf regionaler Ebene wesentlich leichter umsetzen als zuvor.
- In Krisensituationen, wie den Kohlerunden, konnten die Regionen wesentlich schneller reagieren und ihre Entwicklungsstrategien neu ausrichten“ (ebd., 11).

Diese positive Bilanz ist freilich nicht unumstritten. Eine pointierte Gegenposition bezieht Wolfgang Potratz (Institut Arbeit und Technik), der für die frühen 90er Jahre einen „stillen Abschied von ZIM/ZIN“ (Potratz 1999, 134) konstatiert. Er stützt dies Argument im Kern auf zwei Beobachtungen:

- Mit der Formulierung von ZIN wurde der „Ständige interministerielle Ausschuss für die Montanregionen“ (SIAM) gegründet, der auf Abteilungsleiterbene der Abstimmung zwischen den zehn beteiligten Ressorts diente und der von einer Geschäftsstelle im Wirtschaftsministerium betreut

wurde. Die Geschäftsstelle war allerdings zu schwach besetzt, um den notwendigen Koordinations- und Betreuungsaufwand zufriedenstellend bewältigen zu können. Es setzte ein Erosionsprozeß ein – der SIAM tagte seltener und mit weniger hochrangigen Ressortvertretern, die Geschäftsstelle blutete aus. Zugleich begannen zwei der beteiligten Ressorts ihre eigenen regionalen Strukturpolitiken: Das Arbeitsministerium war für die Vergabe der Mittel aus dem neugegründeten Europäischen Strukturfonds zuständig, und das Städtebauministerium initiierte die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Insofern ist auch die Aussage der Landesregierung, regionalisierte Strukturpolitik sei „ein Verfahren, um auf der regionalen Ebene für eine Integration strukturpolitisch relevanter Politikfelder zu sorgen“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 1999, 9), erst auf den zweiten Blick plausibel: Die Landesregierung verfolgt mehrere regionale Strukturpolitiken, und es ist die Sache der Akteure auf der lokalen und regionalen Ebene, diese Strukturpolitiken zusammenzuführen, d.h. die Kunst zu beherrschen, ein gegebenes Projekt in eine Wirtschaftsförderung, eine Beschäftigungsförderung und eine Städtebaukomponente zu zerlegen und an drei Finanziers gleichzeitig zu verkaufen.

- 1991/92 wurde – als Ergebnis von Verhandlungen zwischen Bund, NRW und Saarland, die zu einer Begrenzung der Kohlefördermenge führten – der „Handlungsrahmen Kohlegebiete“ formuliert, d.h. ein neuer Anlauf für strukturpolitische Aktivitäten in den Kohlegebieten. In NRW bezog sich dies auf die vier ZIN-Regionen Aachen, Westliches Ruhrgebiet (Duisburg und Niederrhein), Östliches Ruhrgebiet (Dortmund) und Emscher-Lippe (Gelsenkirchen, Bottrop, Recklinghausen) (Potratz 1999, 137). In diesen vier Regionen bekamen die Regionalkonferenzen damit neuen Schub – und natürlich neue Finanzmittel.

Der Weg der regionalisierten Strukturpolitik führte damit von ZIM zu ZIN – und wieder zurück. Es sind in erster Linie diese Regionen, in denen die Regionalkonferenzen noch heute lebendig sind – abzulesen beispielsweise an der Qualität der Aktualisierungen der Regionalen Entwicklungskonzepte. Dies wurde auch vom zuständigen Minister so gesehen, der appelliert: „Die Regionen, in denen der Prozess zum Stillstand gekommen ist, und davon gibt es einige von den 15 Teilregionen, müssen sich fragen, warum es dazu gekommen ist“ (Steinbrück 1999).

Wie sind diese Beobachtungen zu deuten? In erster Linie sind sie das Ergebnis der großen Komplexität und Diversität von mesopolitischen Initiativen und Akteuren. Für bestimmte Akteure in bestimmten Regionen ist regionalisierte Strukturpolitik bis heute eine wichtige Aktivität; die Akteure sind dabei in erster Linie Kommunalverwaltungen und IHKs sowie Agenturen wie AGIT und ELA, und die Regionen sind jene, die im Kontext von EU-Ziel 2-Programmen und Gemeinschaftsaufgabe förderfähig und dabei unter anderem auf Mittel aus dem Wirtschaftsministerium angewiesen sind. Umgekehrt bedeutet dies, daß die regionalisierte Strukturpolitik in der Form, wie sie 1989 vom Wirtschaftsministerium initiiert wurde, für die nichtförderfähigen Regionen eine weniger bedeutsame Kategorie ist. In diesen Regionen haben sich zum Teil (etwa im Bergischen Städedreieck Wuppertal / Solingen / Remscheid, vgl. Schneider 1999) andere Formen regionaler strukturpolitischer Kooperation herausgebildet.

Aus einer anderen Perspektive kritisiert Uwe Kremer von der gewerkschaftseigenen Beratungsfirma ISA Consult (1999, 169 ff.) die regionalisierte Strukturpolitik. In seiner Sicht ist regionalisierte Strukturpolitik eine Veranstaltung, in die vorwiegend staatliche und staatsnahe Akteure involviert sind und wo eine modifizierte Variante von Wirtschaftsförderung betrieben wird, die sich in erster Linie in der Ausweisung von Flächen, dem Ausbau der Infra-

struktur und dem Aufbau von Technologie- und Gründerzentren manifestiert. Unternehmen spielen dabei, so seine Beobachtung, wohl als Begünstigte, nicht jedoch als aktiv involvierte Akteure eine Rolle. Zugleich existiert eine Reihe von Programmen der Landesregierung, die direkt auf Unternehmen zielen, insbesondere die verschiedenen Branchen- und Technologieinitiativen. Diese seien jedoch mit regionalisierten Aktivitäten nicht verknüpft.

Diese Sichtweise korrespondiert mit unserer Beobachtung, daß Unternehmen nur selten etwas mit dem Begriff „Regionalisierte Strukturpolitik“ oder „Regionalkonferenz“ anfangen können. Zugleich ist jedoch nicht zu übersehen, daß in funktionierenden Regionalkonferenzen Unternehmen sehr wohl als Zielgruppe gesehen werden, konkrete Aktivitäten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Angriff genommen werden und gelegentlich einzelne Unternehmen aktiv beteiligt sind; die ChemSite-Initiative ist dafür ein Beispiel. Desunungeachtet können wir jedoch als Beobachtung festhalten, daß die regionalisierte Strukturpolitik entlang zweier Achsen mit Problemen zu kämpfen hat: horizontal auf der Landesebene, d.h. hinsichtlich der Rivalität und Kooperationsresistenz zwischen Ressorts und nicht selten auch innerhalb von Ressorts, und zwischen Staat und privatem Sektor.

Dieser letztere Punkt hängt insbesondere damit zusammen, daß der private Sektor in den Regionalkonferenzen in der Regel durch die IHKs vertreten wird. Diese haben jedoch mit einem Rollenkonflikt zu kämpfen: Vom privaten Sektor werden sie oft als parastaatliche Organisation wahrgenommen, während der Staat sie für die Vertretung des privaten Sektors hält. Insofern sind sie nur begrenzt geeignet, in Regionalkonferenzen als legitimer Vertreter der Privatwirtschaft aufzutreten. Zugleich gibt es allerdings keine andere Organisation, die diese Rolle übernehmen könnte. Dementsprechend ist die Repräsentation des privaten Sektors in Regionalkonferenzen notwendigerweise prekär.

### 3.2 Beschäftigung und Beschäftigung durch Beschäftigungspolitik

Die vermutlich wichtigste Begründung von Mesopolitik in NRW ist die hohe Arbeitslosigkeit. Aufgrund des beschleunigten wirtschaftlichen Strukturwandels, d.h. des massiven Arbeitsplatzverlusts in Altindustrien, koppelte sich die Beschäftigungsentwicklung in NRW in den 80er Jahren vom Bundestrend ab; während die Arbeitslosenquote 1976 in NRW kaum höher lag als im Bundesschnitt, nahm sie in der Folgezeit deutlich stärker zu, bis in den 90er Jahren die Auf- und Abwärtsbewegungen in NRW wieder parallel zu denen in den anderen alten Bundesländern (wenngleich stets auf einem höheren Niveau) verliefen (Abbildung 10).

Die Enquête-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ des nordrhein-westfälischen Landtags konstatiert in ihrem 1998 veröffentlichten Abschlußbericht folgende vier zentrale Tatbestände (Enquête-Kommission 1998, 5 f.):

- NRW hat eine hohe Sockelarbeitslosigkeit,
- NRW hat einen hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen,
- die Arbeitslosigkeit ist besonders hoch in den alten Industrievierteln, vor allem im Ruhrgebiet,
- in den kommenden zehn Jahren ist nicht damit zu rechnen, daß sich die Beschäftigungsprobleme – etwa durch demographische Veränderungen oder hohes Wirtschaftswachstum – von selber lösen.

Der letztgenannte Punkt wird plausibel, wenn man einen Blick auf die Erwerbsquote wirft. Zwei Aspekte fallen auf. Erstens: NRW hat eine Erwerbsquote, die nur noch von derjenigen des Saarlands untertroffen wird (Abbildung 11). Zweitens: Diese niedrige Erwerbsquote läßt sich nicht allein damit erklären, daß die sozialverträgliche Abfederung des Strukturwandels dadurch geschah, daß die über 50jährigen an den

Rhein-Herne-Kanal zum Angeln geschickt wurden. In allen Altersgruppen ist die Erwerbsquote in NRW unterdurchschnittlich (Abbildung 12). Diese Diskrepanz ist insbesondere auf eine stark unterdurchschnittliche Erwerbsquote von Frauen zurückzuführen; aber auch bei Männern erreicht der Wert in keiner Altersgruppe den Bundesschnitt (Enquête-Kommission 1998, 62). Vor dem Hintergrund des sozialen Wandels und veränderter Erwerbsbiographien ist mithin nicht damit zu rechnen, daß die Nachfrage nach Arbeitsplätzen zurückgeht, im Gegenteil.

Hohe Arbeitslosigkeit ist nicht nur das Ergebnis niedrigen Wirtschaftswachstums und massiven Strukturwandels, sondern auch der Funktionsdefizite des Arbeitsmarkts. Er ist nicht nur aufgrund des Phänomens der Segmentierung in seiner Funktionsfähigkeit eingeschränkt. Hinzu kommen weitere Probleme:

- **Transaktionskosten und Unsicherheit:** Die Suche nach passenden Arbeitskräften ist für Unternehmen teuer und mit hoher Unsicherheit behaftet. Dies führt – zumal nach schlechten Erfahrungen mit ungeeigneten Bewerbern – dazu, daß Unternehmen lieber auf neue Mitarbeiter und damit auf zusätzliche Erträge verzichten. Vor dem Hintergrund dieser Beobachtung legen arbeitsmarktpolitische Akteure großen Wert auf Instrumente wie die Vermittlung von Praktika sowie die Aktivitäten von aktiven Vermittlern, die Beschäftigungsmöglichkeiten mobilisieren, die ansonsten nicht bei den „Offenen Stellen“ auftauchen würden.
- **Informationsprobleme im Bereich Qualifizierung und Weiterbildung:** Hier existieren zwei Typen von Problemen: a) KMU haben nur eingeschränkte Möglichkeiten, sich um Personalentwicklung zu kümmern und systematisch Fortbildungsplanung zu betreiben. Nachfrage nach Fortbildungsmaßnahmen für Beschäftigte von KMU artikuliert sich zufällig und erratisch. Bisherige Versuche, dies zu überwinden (z.B. Assistenzan-

gebote spezialisierter Agenturen), waren wenig erfolgreich, wohl deshalb, weil sie am Problem der Überlastung von KMU-Geschäftsführern sowie an deren Kurzfristorientierung (die umgekehrt als Flexibilität ein Wettbewerbsvorteil ist) nichts ändern. b) Bei Qualifizierungsangeboten für Arbeitslose tritt das besondere Problem auf, daß recht unklar ist, wer eigentlich Angebot und wer Nachfrage ist: Der Arbeitslose tritt gegenüber dem Qualifizierungsträger als Nachfrager auf (auch wenn dies subjektiv anders scheinen mag, wenn das Arbeitsamt ihn unter Androhung von Sanktionen in Marsch setzt), und nach Abschluß tritt er gegenüber Unternehmen als Anbieter seiner neugewonnenen Qualifikation auf. Es gibt jedoch keine direkte Artikulation zwischen Angebot an Qualifizierung durch diverse Träger und der Nachfrage nach Qualifikation durch Unternehmen.

Die Verringerung von Unsicherheit und Übernahme von Transaktionskosten wird damit zu einer zentralen Funktion von aktiver Arbeitsmarktpolitik. Beispiele dafür sind

- Beschäftigungsfördergesellschaften, die Langzeitarbeitslose in Praktika vermitteln und Praktikanten und Arbeitgeber betreuen;
- von Trägern der Arbeitsmarktpolitik betriebene, staatlich geförderte Leiharbeitsfirmen, in denen schwer vermittelbare Personen qualifiziert und überdies mental auf die Härten des ersten Arbeitsmarkts vorbereitet werden (Vanselow und Weinkopf 1998);
- eine EU-Initiative zur Kombination von Weiterqualifizierung und Ersatzarbeitskraft, wie es in Dänemark seit langem erfolgreich praktiziert wird;
- der „Wirtschaftstrainee“, eine Initiative, bei der die Beschäftigung von Hochschulabsolventen ohne Berufserfahrung in Hand-

werksbetrieben und anderen KMU zunächst staatlich subventioniert wird;

- regionale Netzwerke, in denen Unternehmen, Verbände und Qualifizierungsträger gemeinsam mit Forschern in sehr spezifischer und detaillierter kurzfristig relevante Weiterbildungsbedarfe ermitteln (Schönfeld 1998).

Auffällig ist, daß die Arbeitsmarktpolitik – insbesondere in dem Maße, in dem sie sich mit Problemgruppen nicht mehr als Gruppe, sondern als Individuen befaßt – selber zunehmend beschäftigungsintensiv wird; bei „Jugend in Arbeit“ beispielsweise betreuen rd. 400 Berater mehr als 8.000 langzeitarbeitslose Jugendliche (GIB 1999). Anders formuliert: Neue Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben einen doppelten Beschäftigungseffekt – in der eigentlichen Zielgruppe und auf der Seite der durchführenden Organisationen.

### 3.2.1 Die Synergie von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung

Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung waren traditionell streng getrennte Aktivitäten – bei der einen ging es um Grundstücke und anzusiedelnde Firmen, bei der anderen um Arbeitslose. Auch die Milieus unterschieden sich – hier die Wirtschaftsförderer mit ihren Jackets in vielen verschiedenen Gelbtönen, mitunter mit längerer Arbeitserfahrung in privaten Unternehmen, dort die Tweedjacken- und Pullunderträger, häufig mit gewerkschaftlichem Hintergrund. Die Kommunikation zwischen beiden Seiten war und ist nicht immer unkompliziert.

Beide Aktivitäten haben sich im Zuge ihrer ständigen Weiterentwicklung und Erweiterung angenähert und zu überlappen begonnen; ein Symbol dafür ist das Know-how, das die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (GIB) im Bereich der Förderung der Existenzgründung von Langzeitarbeitslosen akku-

muliert hat und das von der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung des Landes (GfW) bei der Initiierung der Gründungsoffensive (GO!) intensiv genutzt wurde. Auch im Bereich der Betreuung von Sanierungsfällen arbeiten GIB und GfW eng zusammen. Die Abbildung 13 nennt typische Aktivitäten von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Es wird deutlich, daß es mittlerweile einen großen Überlappungsbereich gibt, der sich in dem Maße ausweitet, in dem die oben beschriebenen Informationsprobleme überwunden werden – und in dem auf beiden Seiten ein mentaler Modernisierungsprozeß stattfindet.

## 4 Das „postmoderne“ Paradeprojekt der Sozialdemokratie: Die Internationale Bauausstellung Emscher-Park

1989 wurde im nördlichen Ruhrgebiet, entlang des Flusses Emscher zwischen den Autobahnen A 40 und A 2, die „Internationale Bauausstellung Emscher-Park“ (IBA) begonnen (als Überblick vgl. Ganser 1999, Kilper 1999, Sack 1999). Grundlage der IBA war ein Beschluß der Landesregierung im Jahr 1988, angeregt einerseits durch den Strukturwandel und die massiven ökonomischen, ökologischen und sozialen Probleme in der Emscherzone, d.h. dem nördlichen Ruhrgebiet, andererseits durch die Erfahrungen mit der Berliner IBA und die breitere Diskussion um städtische Erneuerung. Schon die Berliner IBA der 80er Jahre hatte mit ihren über das ganze Stadtgebiet verteilten Projekten mit dem traditionellen IBA-Modell (Weißenhofsiedlung in Stuttgart, Hanseviertel in Berlin) gebrochen, und die IBA Emscher Park löste sich mit der Ausrichtung auf eine ganze Region, mit 12 Kommunen, vollends von dieser Tradition. Die Landesregierung gründete Ende 1988 die IBA-Planungsgesellschaft, die von Karl Ganser, bis dahin Abteilungsleiter im Städtebauministerium, geleitet wurde. Diese Planungsgesellschaft,

organisiert als GmbH, erhielt von der Landesregierung einen zinslosen, nicht rückzahlbaren Kredit, der ihre Kosten für die Laufzeit von zunächst fünf Jahren (mit der Option auf eine Verlängerung um weitere fünf Jahre) abdeckte; sie war also nicht auf jährliche Zuweisungen aus dem Landeshaushalt angewiesen und weder dem Dezemberfieber noch der Haushaltsbewirtschaftung unterworfen. Die insgesamt rd. 25 Mitarbeiter erhielten befristete Arbeitsverträge.

Das Leitmotiv der IBA lautete wie folgt:

„Die Internationale Bauausstellung Emscher-Park soll konzeptionell, praktisch, politisch, finanziell und organisatorisch dem ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbau des Emscherraumes zukunftsweisende Impulse geben.“

Zwei Punkte sind dabei bemerkenswert. Erstens: Es war ein kühnes Leitmotiv – einen der am dichtesten industrialisierten, zersiedelsten, von Straßen, Schienen und stinkenden offenen Abwasserkanälen zerschnittenen Räume in einen Park zu verwandeln, war nicht weniger anspruchsvoll als der „blaue Himmel über der Ruhr“, eine der wichtigsten Metaphern der bundesdeutschen Umweltpolitik seit den 60er Jahren. Zweitens: Es wurde hier bereits explizit formuliert, was im Laufe der 90er Jahre zum Kern des Leitbilds von *sustainable development* (nachhaltiger / zukunftsfähiger Entwicklung) wurde – das Dreieck von ökologischer, ökonomischer und sozialer Entwicklung.

#### 4.1 Produkt- und Prozeßinnovationen

Im Rahmen der IBA sind zwischen 1989 und 1999 nicht nur mehr als 100 Projekte realisiert worden, die man in Form von Siedlungen, Gewerbezentren, erneuerten Stadtteilen, neu genutzten Industrieflächen, Parks, Landmarken und anderem sehen und anfassen kann; der Blick von IBA-Landmarken wie dem Hüttenwerk in Duisburg-Meiderich, dem Gasometer in

Oberhausen oder dem Tetraeder in Bottrop bestätigt, daß in der Emscherregion eine Parklandschaft entsteht. Überdies sind hier Verfahren und Instrumente entwickelt worden, die von der Praxis in anderen Bereichen der Mesopolitik elementar unterscheiden:

- In jedem Projekt der IBA wurde das Wettbewerbsprinzip umgesetzt – der Entwurf für das Gesamtkonzept wurde nicht ausgeschrieben (mit eng definierten Ausschreibungskriterien) oder, wie nicht selten üblich, bei ortsansässigen Architekten und Stadtplanern in Auftrag gegeben, sondern in international lancierten städtebaulichen Wettbewerben oder vergleichbaren Verfahren gesucht. Die Wettbewerbsjurys waren breit besetzt, und es galt die Grundregel, daß das Siegerkonzept auch umgesetzt wurde (und nicht, wie sonst gelegentlich, der erste Sieger zum höheren Ruhme der Kommune ausgestellt und der dritte Platz realisiert). Auf diese Weise wurde der Einfluß von außerhalb der Region institutionalisiert, und es wurde einer der Grundsätze der IBA – das Qualitätsprinzip – gesichert.
- Bei der Durchführung der einzelnen Projekte gelang die Beschleunigung von Entwicklungsprozessen durch die breite Partizipation der wichtigen Akteure. Praktisch bedeutet dies die Organisation von „Runden Tischen“, die sich häufig monatlich trafen und an denen sämtliche betroffenen Behörden sowie andere Akteure teilnahmen. Anders als häufig vermutet, muß Partizipation also nicht zur Verschleppung führen, sondern kann – bei klaren zeitlichen Vorgaben, z.B. durch Antragsfristen für Fördermittel – Widerstände rechtzeitig entschärfen und dafür sorgen, daß verschiedene beteiligte Akteure in ihrem jeweiligen Bereich die Voraussetzungen für die Realisierung eines konkreten Projekts schaffen.
- Die IBA war gekennzeichnet durch iterative Planung und einen dezidierten, expliziten

Lernprozeß statt Großplanung und sequenziellem Vorgehen.<sup>4</sup> Es gab das oben zitierte allgemeine Leitbild, aber keine Detailplanung. Nun könnte man argumentieren, daß das Fehlen von Planung, von Zielen und Indikatoren ihrer Erreichung überhaupt ein Merkmal von Mesopolitik in NRW ist und daß dies bei der IBA wie auch sonst kritikwürdig ist. Aber anders als in anderen Bereichen erscheint es im Fall der IBA akzeptabel, weil erstens Reflexions- und Lernmechanismen explizit eingebaut waren und zweitens das, was letztlich herauskam, a priori nicht vorstellbar war und daher eine ex-ante-Detailplanung leicht zu einer Zwangsjacke hätte werden können, die zu einem mediokren Endergebnis und verpaßten Chancen geführt hätte.

- Die IBA legte großen Wert auf Inszenierung – und damit auf Sinnstiftung. Projekte wie das „Haldenereignis Emscherblick“, der Tetraeder, eine große Metallskulptur auf einer Abraumhalde in Bottrop, haben zwangsläufig eine Rendite, die gegen Null tendiert; sie teilen dieses Schicksal mit anderen Objekten von Kunst im öffentlichen Raum. Zugleich aber haben sie einen unschätzbaren Wert für die Entwicklung der Region – der Rundblick vom Tetraeder erlaubt es, die Region als solche mit eigenen Augen zu erfahren (und auch den Strukturwandel von der Industrie- zur Parklandschaft zu verifizieren), und unterstützt damit den Strukturwandel in den Köpfen. Das

Prinzip Inszenierung äußert sich in permanenten Installationen wie auch in Einzelereignissen, deren Sinn aber immer darin besteht, ein bestimmtes Projekt „in Szene zu setzen“, d.h. seinen Eindruck zu verstärken – Konzerte in alten Industrieanlagen präsentieren nicht Wiener Klassik und Schlager, sondern polyphone Moderne und Techno.

- In Projekten der IBA wurde nicht nur das Dreieck der zukunftsfähigen Entwicklung realisiert. Darüber hinaus gelang es, ein weiteres Dreieck zu schaffen: die Kombination von Wirtschaftsförderung, Beschäftigungsförderung und Stadtplanung – drei Tätigkeitsbereiche, die sachlich eng miteinander zusammenhängen, sonst aber häufig nicht im Verbund betrieben werden. Praktisch bedeutete dies beispielsweise, daß in einem gegebenen Projekt durch die Durchsetzung anspruchsvoller städtebaulicher Standards und eines hohen architektonischen Niveaus eine Standortqualität geschaffen wurde, die Unternehmen anlockte, deren Standortanforderungen mit der Hochwertigkeit der Arbeitsplätze korrespondierten, und daß überdies im Zuge der Projektrealisierung anfallende Arbeiten für Umschulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose genutzt wurden.

#### 4.2 Perspektiver Inkrementalismus vs. romantischer Autoritarismus

Die Planungspraxis der IBA wird von zentralen Akteuren „perspektivischer Inkrementalismus“ genannt. „Deren methodische Konstruktionsprinzipien sind:

- Festlegung von allgemeinen Zielvorgaben
- Prinzipientreue am Einzelfall
- Projekte statt Programme

---

4 Aus einem Artikel über Karl Ganser, den Direktor der IBA: „Es habe ihn gereizt, sagt Ganser, aus dieser völlig ruinierten Gegend eine ‚Kulturlandschaft‘ zu machen. Wobei er ohne Plan ans Werk ging. ‚Von einem Plan werden höchsten zehn Prozent umgesetzt‘, weiß er aus Erfahrung. Statt dessen sollte durch eine Vielzahl punktueller Eingriffe allmählich das neue Ruhrgebiet Gestalt annehmen. Er nennt die IBA eine ‚Werkstatt für die Zukunft‘, die ‚Prozesse mit offenem Ausgang‘ organisiere.“ Die Zeit, 15.4.99, S.80.

- *Überschaubare Etappen*
- *Verzicht auf flächendeckende Realisierung*
- *Integration der Instrumente statt Integration der Programme*
- *Finanzielle Anreize statt rechtliche Programme.*“ (Zöpel 1999, 19)

Die IBA trennte sich damit von dem, was man landläufig für Planung hält – erst wird ein Prozeß im Detail durchgeplant, und dann wird implementiert. Die IBA zog damit die Konsequenz aus raumplanerischen Diskussionen, in denen die Grenzen einer sequenziellen Vorgehensweise, die nur begrenzt Lernprozesse zuläßt, thematisiert wurden (vgl. Fürst 1997, Mayer und Siebel 1998). In diesem Kontext ist der Begriff „perspektivischer Inkrementalismus“ allerdings eher rückwärtsgewandt, als Abgrenzung gegenüber der traditionellen Planungsphilosophie zu verstehen, und für das Verständnis dessen, was sich im Rahmen der IBA entwickelte, nur bedingt hilfreich. Aus einer innovationstheoretischen Perspektive war die IBA alles andere als eine „inkrementelle Innovation“.<sup>5</sup> Sie war der gelungene Versuch, eine radikale Innovation zu implementieren – eine Planungs- und Implementationsstruktur, die zugleich zentral und dezentral und ausgeprägt partizipativ angelegt war und in der Planung und Implementation in ständigen Iterationen aufeinander bezogen waren.

Die IBA löste sich dezidiert von der Vorstellung, Strukturwandel in einer Region (und das Ruhrgebiet insgesamt entspricht an Bevölkerungszahl und ökonomischem Potential immerhin Dänemark) sei planbar, und man könne an die Formulierung einer kohärenten, vielleicht sogar konsistenten strukturpolitischen Strategie denken. Interessant ist die Beobachtung, daß Kritiker ihr genau dies vorwerfen, die bei-

spielsweise „als Stärken und Schwächen festhalten:

- *Das Geheimnis des Erfolgs IBA-förmiger Politiken fußt auf ihrer Konzentration auf das in einer gegebenen (ökonomisch-fiskalischen, kulturell-sozialen, politischen...) Situation Machbare. Nicht umsetzbare Anliegen werden möglichst ausgeklammert.*
- *Damit wächst im Schatten des Erfolgs der Berg der nicht bearbeiteten Probleme. Projektförmige Ansätze allein sind deswegen ungeeignet, harte strukturelle Probleme breit anzugehen. Sollen sie systematisch eingesetzt werden, etwa um in Regionen wie dem nördlichen Ruhrgebiet nachhaltigen Wandel zu erzeugen, so müssen sie in breiter angelegte Politiken eingebettet werden.*
- *Die IBA Emscher Park zeigt, dass die Addition guter Einzelprojekte keinen Funken überspringen läßt. Veränderungen regionaler politischer Kultur sind auf diesem Wege nicht zu erzeugen.*
- *Projektpolitiken führen zu Spannungen in staatlichen Bürokratien. Einige Mitarbeiter werden in (privilegierten) Projekten eingesetzt, die Masse muß den grauen Alltag mit seinen harten Problemen bearbeiten. Sie sind zudem sozial exklusiv und integrieren nur einen kleinen, ressourcenstarken Kern von Menschen und Institutionen. Sie sind nur schwer demokratisierbar.*“ (Romelspacher 1999, 25)

An dieser Art von Kritik ist zweierlei bemerkenswert:

- Sie operiert mit Behauptungen, die schwer zu überprüfen sind („läßt keinen Funken überspringen“), deren Plausibilität indes bestrittbar ist. Insgesamt sind hunderte, möglicherweise tausende von Behördenmitarbeitern in der Region aktiv an der IBA be-

5 Zur Begrifflichkeit vgl. Meyer-Stamer (1996), 141 ff.

teiligt gewesen – nicht nur als Projektmitarbeiter, sondern vor allem als Teilnehmer an regelmäßigen Planungssitzungen für Einzelprojekte. Diese Personen haben im Verlauf der IBA gelernt, daß Planungsprozesse anders als gewohnt ablaufen können; insbesondere können sie weit schneller ablaufen, als man es nach der gegebenen Gesetzeslage für möglich hielt (ohne daß die Gesetze verbogen werden müßten). Es gibt Beispiele dafür, daß diese Akteure weitere Projekte, die nicht unter dem IBA-Dach stattfanden, nach dem neuen Muster realisiert haben.<sup>6</sup> Und es ist ganz unwahrscheinlich, daß diese Impulse wirkungslos bleiben – auch für die Mentalität in der Region insgesamt, deren Geschichte und Identität durch die IBA völlig umgedeutet worden sind. Durch die Inszenierung von Industriedenkmalern als „Kathedralen der Industriekultur“ wird nicht nur eine attraktive touristische Infrastruktur geschaffen, sondern es werden auch die Bewohner der Region, von denen viele in diesen Kathedralen gearbeitet haben, aufgewertet. „Der normativen Kraft des Faktischen und kluger Beratung am Objekt eine Chance geben und damit der Region lauter erfolgreiche Ausnahmen einpflanzen, daß es auch anders und sogar besser geht, das ist strategischer Grundsatz insbesondere bei der Entwicklung des Emscher Landschaftsparks.“ (Grohé 1999, 63 f.)

- Das implizite Gegenmodell zur IBA ist das Leitbild, das bis heute in NRW einigen Einfluß hat: der demokratische Zentralismus. Der Traum von der breit angelegten, systematischen, kohärenten Politik ist genau dies – ein Traum, der sich in der „Netzwerkgesellschaft“ (Messner 1995) nicht realisieren läßt. Es existiert in NRW noch ein romantischer Autoritarismus, der so tut, als ob sich

die Probleme aus einer Hand in einem großen Wurf lösen ließen. Das reale NRW erscheint jedoch auf den ersten Blick eher als „Luhmann-Welt“, als unverbundenes Nebeneinander zahlloser Funktionssysteme, die ihrer eigenen Logik folgen und ihre jeweils eigenen Sprachspiele haben und daher miteinander nicht kommunizieren, geschweige denn umfassende, kohärente Problemlösungen finden können. Aus dieser Perspektive ist eine Initiative wie die IBA ein ganz unerwartetes und schwer zu erklärendes Ereignis, das zeigt, daß nach wie vor politische Gestaltungsspielräume existieren, daß auch in traditionellen Regionen mit verkrusteten Machtstrukturen radikale Veränderungen durchsetzbar sind.

Dies bedeutet keineswegs, daß die IBA ein uneingeschränkter, glorreicher Erfolg gewesen wäre. Es ist – auch unter IBA-Protagonisten – unstrittig, daß einzelne Projekte Flops waren; ob dies ein Kritikpunkt sein sollte, ist eine andere Frage, denn der Mensch lernt insbesondere aus Fehlern. Es gibt jedoch verschiedene Punkte, die man kritisch anmerken kann:

- Von IBA-Akteuren selber wird angemerkt, daß die Einbeziehung von Akteuren aus der Wirtschaftsförderung weniger stattgefunden hat, als es sinnvoll und möglich gewesen wäre. Dies spiegelt nicht zuletzt die Tatsache wider, daß der Hintergrund der IBA-Truppe eher im Bereich der Stadt- und Regionalplanung lag und die Konvergenz zwischen deren Diskussion und der Diskussion um regionale Wirtschaftsförderung ein recht neues Phänomen ist.
- Es gab offenbar Defizite in der internen Kommunikation innerhalb der IBA-Truppe. Die Mitarbeiter der Planungsgesellschaft waren ständig unterwegs, um die verschiedensten Projekte zu begleiten, und es gab anscheinend keinen Jour-fix oder eine andere Form des institutionalisierten Austauschs zwischen den Mitarbeitern. Es gab anschei-

---

6 Vgl. z.B. Stadt Bottrop, Dokumentation des Wettbewerbs zur Wiederaufbereitung der Flächen der Hüls AG in Bottrop, Bottrop o.J.

nend eine Lücke zwischen der Meta-Reflexion (zwischen IBA-Leitung und den sog. Direktoren, d.h. fünf Hochschulprofessoren, die eine Art Beirat bildeten) und der Partizipation der lokalen Akteure auf der Projektebene.

- Es gab – entsprechend der üblichen Praxis in der Mesopolitik in NRW – kein systematisches Monitoring und Evaluierung, und es gab auch nur sehr eingeschränkt eine Dokumentation der Verfahren und Methoden, die im Rahmen der IBA erfunden bzw. entwickelt wurden. Das IBA-Know-how ist im wesentlichen nur in den Köpfen der Akteure vorhanden und damit für Interessierte nur eingeschränkt mobilisierbar.
- Die Landesregierung (vertreten durch das Ministerium für Arbeit, Stadtentwicklung etc.) hat vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen mit der IBA die „Regionale“ ins Leben gerufen, einen Wettbewerb, in dem sich Regionen NRWs um zusätzliche Fördermittel bewerben können, um IBA-ähnliche Prozesse zu initiieren. Sie hat es jedoch versäumt, die IBA als Dokumentations-, Beratungs- und Consultingunit weiterzuführen. Die IBA ist ein Vorzeigeprojekt für NRW, das auch international großes Interesse findet. Besuchergruppen aus dem In- und Ausland finden es heute, nach dem Ende der IBA und der Abwicklung der Planungsgesellschaft, zunehmend schwierig, Ansprechpartner zu finden, die zu einer Gesamtdarstellung der IBA in der Lage sind, geschweige denn als Consultants in die Welt reisen können, um Akteuren in urbanen Ballungsregionen die IBA-Erfahrungen zu vermitteln.
- In anderen Teilen des Landes herrscht ohnehin der Eindruck vor, daß das Ruhrgebiet in der Strukturpolitik des Landes eine privilegierte Rolle spielt und seine Interessen wirksamer vertritt.
- Die IBA stärkt Strukturen und Gruppen, die nicht zum traditionellen sozialdemokratischen Milieu gehören. Dies kann umgekehrt bedeuten, daß sich innerhalb der Sozialdemokratie der Enthusiasmus über die IBA in Grenzen hält.
- Die IBA steht für eine kreative Kombination architektonischer Postmoderne mit der Transformation historischer Bausubstanz, während traditionelle Sozialdemokraten eher „modernen“ Projekten vom Typ Centro (einem riesigen Einkaufs- und Vergnügungspark in Oberhausen, der auf einer Brachfläche errichtet wurde, auf der früher ein Walzwerk stand) zugeneigt sind.
- Die IBA hat neue Steuerungsmuster eingeführt – Dezentralisierung statt demokratischer Zentralismus, breite Partizipation statt Mausehelei und Klüngelei. Dadurch wird das traditionelle Politikmuster im Lande in Frage gestellt.

### 4.3 IBA und regionalisierte Strukturpolitik

Es gibt durchaus Parallelen zwischen regionalisierter Strukturpolitik und IBA. Beide schufen zu Beginn die Möglichkeit, Projektvorschläge aus der Schublade zu ziehen; im Fall der IBA gingen auf den ersten Aufruf rd. 400 Vorschläge ein. Beide erschienen zunächst als Veranstaltung mit hohem Anspruch, aber überschaubarem Erfolg, insbesondere hinsichtlich der Schaffung von Synergien – es gab hier wie dort viele Einzelprojekte, die aber wenig komplementär wirkten. In der regionalisierten Strukturpolitik entstand ein Lernprozeß, der von einem Abstimmungsverfahren über Lieblingsprojekte zu

Das Überraschendste ist freilich, daß die Landesregierung aus diesem Erfolgsfall weit weniger Kapital schlägt, als vermutlich möglich wäre. Man kann verschiedene Vermutungen darüber anstellen, woran dies liegt:

regionalen Konzepten mit aufeinander bezogenen Vorhaben führten. In der IBA war es insbesondere die Dichte – aufgrund der Anzahl der Projekte, aber auch der Öffentlichkeitswirksamkeit –, die letztlich dazu führte, daß das Ganze mehr als die Summe der Teile war.

Zugleich gibt es eine Reihe von signifikanten Unterschieden:

- Die IBA-Planungsgesellschaft nahm eine Vetoposition beim Zugang zur Landesförderung ein, d.h. es gab für lokale Akteure keine *exit*-Option. Dies war bei der regionalisierten Strukturpolitik stets anders, weil dort Akteure, deren Projekte nicht in den regionalen Konsens aufgenommen worden waren, immer noch mit Aussicht auf Erfolg versuchen konnten, über politische Kanäle – z.B. durch „ihren“ Landtagsabgeordneten – in Düsseldorf Fördermittel zu mobilisieren.
- Grundlage der IBA-Projekte waren städtebauliche Wettbewerbe oder andere Verfahren, mit denen sichergestellt wurde, daß kreative Inputs von außen einfließen. Solche Mechanismen hat es im Rahmen der regionalisierten Strukturpolitik kaum gegeben (d.h. im wesentlichen in Form der Analyse der strukturpolitischen Erfahrungen von Pittsburgh).
- Es wurden eine Vision und Qualitätsstandards für die Projekte definiert. Eine Vision existiert in der regionalisierten Strukturpolitik nur implizit, und Qualitätsstandards gar nicht.
- Es gab während der ganzen Laufzeit der IBA einen funktionsfähigen interministeriellen Arbeitskreis auf Ministerebene, während der SIAM relativ schnell wieder von der Bildfläche verschwand.

Das jedoch, was von vielen Akteuren in der Region als Hauptunterschied zwischen IBA und regionalisierter Strukturpolitik gesehen wird, ist

gar kein Unterschied. Natürlich sind im Rahmen der IBA umfangreiche Fördermittel geflossen – insgesamt etwa DM 3 Mrd., die allerdings (bis auf den Etat der Planungsgesellschaft) durchweg aus ohnehin existierenden Fördertöpfen kamen. Und natürlich konnte die IBA viele unübersehbare Bauwerke inszenieren. Beides jedoch gilt auch für die regionalisierte Strukturpolitik: Landesweit sind zwischen 1989 und 1998 im Jahresschnitt etwa DM 1 Mrd. für die Strukturpolitik ausgegeben worden, und auch die regionalisierte Strukturpolitik manifestiert sich stark in Gebäuden, z.B. Innovations- und Gründerzentren.

## 5 Dilemmata von Mesopolitik

Im vorherigen Abschnitt klang schon an, wie man sich möglicherweise Mesopolitik vorstellen könnte: aus einem Guß, kohärent und konsistent, strategisch und innovativ, partizipativ und konsensual. In der wahren Welt ist Mesopolitik – übrigens nicht nur in NRW – eher additiv, ad-hoc und inkrementalistisch. Taktik ist weit stärker präsent als Strategie. Dies hat eine ganze Reihe von Gründen, u.a. eine Reihe von Dilemmata, denen sich der mesopolitische Akteur nur schwer entziehen kann.

### 5.1 Die politische Ökonomie von Mesopolitik: Das Gießkannendilemma

Eine strategische Mesopolitik wäre nicht Gießkannenpolitik, sondern würde mit Zuckerbrot und Peitsche agieren – die Landesregierung würde inhaltliche, sektorale und regionale Schwerpunkte setzen, und sie würde wenig effektive Akteure mit Mittelentzug strafen. Es ist jedoch ein generelles Problem der Mesopolitik, daß sie im Kontext eines demokratischen Gemeinwesens nicht streng performanceorientiert

sein kann. Mesopolitik in NRW hat daher eine Reihe unterschiedlicher Gesichter.

- Mesopolitik als Verzweiflungspolitik: Je verzweifelter die ökonomische Lage in einer gegebenen Region ist, um so größer ist der Druck, irgend eine Art von Mesopolitik zu betreiben, und um so geringer ist das Interesse an klarer Zielformulierung, Monitoring und Evaluierung. Klare Schwerpunktsetzungen sind bei einem hohen Verzweiflungsniveau kaum durchsetzbar, denn Prioritäten implizieren immer auch Posterioritäten. Welche Region mit hoher Arbeitslosigkeit könnte es sich aber leisten, einen potentiellen Investor zurückzuweisen, der nicht in das regionale Spezialisierungsprofil paßt und außerdem noch ohne Ende Subventionen verlangt?
- Mesopolitik als symbolische Politik: Politiker stehen unter dem Druck, ihren Wählern zu suggerieren, daß sie etwas tun, um Arbeit und Einkommen zu schaffen oder zu sichern. Wichtig ist weniger, *was* herauskommt, sondern daß der Eindruck entsteht, *daß* etwas getan wird. Mesopolitik folgt oft dem Prinzip „Viel hilft viel“. Interessant sind weniger die meßbaren Ergebnisse, sondern der geordnete Mittelabfluß. Begleitforschung ist in diesem Kontext attraktiver als Evaluierung, denn Evaluierung benennt klar die Schwachpunkte, während Begleitforschung eher zu einem abgewogenen Ergebnis kommt, aus dem der Politiker die positiven Punkte herausgreifen kann.
- Mesopolitik als *rent-seeking*: Manchen Insidern zufolge haben bestimmte Unternehmen und Branchen (1) ein hohes Maß an Kompetenz in der Identifizierung staatlicher Fördertöpfe und ihrer kreativen Nutzung und (2) eine hohe politische Artikulationsfähigkeit, die es ihnen erlaubt, Fördertöpfe zu schaffen. Für Akteure im öffentlichen Sektor ist diese Kompetenz insofern nützlich,

als sie den geregelten Mittelabfluß sicherstellt.

- Mesopolitik als Schaffung perverser Anreize: Der Grundkonflikt *picking the winners* vs. *supporting the losers* ist nicht auflösbar. Eine Region, die aufgrund von Strukturproblemen Fördermittel erhält und durch deren intelligenten Einsatz einen Teil ihrer Probleme löst, steht in der Gefahr, bei der nächsten Runde der Definition von Fördergebieten aus der Liste gestrichen zu werden. Eine andere Region, die Fördermittel im wesentlichen in Beton gießt und ihre Strukturprobleme nicht löst, wird weiter gefördert. Würde eine höhere staatliche Ebene versuchen, schwachen Regionen wg. anhaltender Unterperformance die Fördermittel zu streichen, so würde es ihr kaum gelingen, dies durchzusetzen – es sei denn, die schwache Region wäre so vollständig desorganisiert, daß es ihr noch nicht einmal gelänge, politisch Widerstand zu organisieren.

Diese Logiken lassen sich grundsätzlich auf zweierlei Arten durchbrechen: eine Übereinkunft der beteiligten Akteure oder hierarchische Steuerung. Die Lösung „Übereinkunft“ wird in der Regel am Problem der großen Zahl, am *free-riding* und fehlendem Vertrauen oder am Problem unterschiedlicher Zeithorizonte scheitern. Denkt man über hierarchische Steuerung nach, so stößt man rasch auf die EU-Kommission. Tatsächlich spielt sie eine zentrale Rolle bei Bemühungen, die zuvor beschriebene Funktionslogik von Mesopolitik außer Kraft zu setzen – und sie tut dies weit deutlicher als die Landes- und die Bundesregierung, deren Fähigkeit zu einer „strategischen“ Mesopolitik begrenzt sind. Die Spielräume der Landesregierung sind aufgrund der politischen Ökonomie von Mesopolitik gering. Die Bundesregierung ist schon eher in der Lage, sich der politischen Ökonomie zu entziehen; Programme wie BioRegio und InnoRegio sind ein Versuch, eine Performanceorientierte Strukturpolitik umzusetzen. Aber auch sie ist, angesichts der Struktur des deut-

schen Wahlsystems, dem direkten Druck von unten ausgesetzt, der dafür sorgt, daß sich Performancekriterien nur eingeschränkt durchsetzen lassen. Die Kommission hingegen ist in jeder Hinsicht weit weg, und das eröffnet ihr beachtliche Spielräume. Sie führt Performancekriterien ein, sie zwingt die Akteure zu Planung und Evaluierung, und sie führt gelegentlich neue Zielsetzungen ein (z.B. in der aktuellen Programmatik eine stärkere Umwelt- und Genderorientierung).

## 5.2 Das Zuckerbrotdilemma

Nochmal: Eine wirksame Mesopolitik agiert mit Zuckerbrot und Peitsche. Erfahrungen aus Südkorea sind in dieser Hinsicht instruktiv: Ein wichtiges Element der Exportoffensiven, die seit den 60er Jahren gestartet wurden, war massive staatliche Unterstützung – billige Kredite, Unterstützung beim Technologieimport, verschiedene Instrumente der Exportförderung und anderes mehr. Zugleich wurden unternehmensweise Exportziele vereinbart, und wenn Unternehmen diese wiederholt verfehlten, wurden ihnen z.B. der Zugang zu den billigen Krediten versperrt.

In seinem Standardwerk „The Competitive Advantage of Nations“ argumentiert Michael Porter (1990), daß die Wirtschaftsdynamik von Regionen durch vier Faktoren bestimmt wird:

- die Kompetenz und Strategiefähigkeit der zentralen Unternehmen, die sich in dieser Hinsicht durch direkte, harte Konkurrenz wechselseitig hochschaukeln,
- die Existenz kompetenter unterstützender Unternehmen (Zulieferer und Dienstleister),
- das Vorhandensein hochwertiger Produktionsfaktoren (z.B. hochqualifizierte Arbeitskräfte, Technologieinstitute),

- eine besonders anspruchsvolle oder ungewöhnliche Nachfrage.

Ansatzpunkte für staatliche Aktivitäten zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wären mithin nicht nur unterstützende Maßnahmen, sondern insbesondere Druck – durch Stimulierung der lokalen Rivalität und durch eine besondere Nachfrage, etwa in Form einer anspruchsvollen und ökonomisch intelligenten Umweltpolitik. Das Dilemma für eine deutsche Landesregierung besteht darin, daß ein absichtlich erzeugter Druck auf Unternehmen politisch nicht vermittelbar ist. In der Folge der Standort- und Globalisierungsdiskussion hat sich die Sichtweise durchgesetzt, daß der Staat den Unternehmen möglichst komfortable Rahmenbedingungen bieten sollte; übt er Druck aus, werden Unternehmensverbände und politische Opposition sofort lautstark protestieren und den Staat als Totengräber der Wettbewerbsfähigkeit hinstellen. Was man in den offiziellen Dokumenten der Landesregierung folglich vermißt, sind Hinweise auf die zwei genannten Elemente, die in der Porter'schen Sichtweise zu den vier Schlüsselfaktoren der Entstehung von Wettbewerbsfähigkeit gehören.

## 5.3 Das Dilemma der Glaubwürdigkeit des Staates gegenüber der Privatwirtschaft

Der Staat sieht sich gleichwohl gerne als strategischer Akteur, der jenseits des Tagesgeschäfts, der einzelbetrieblichen Logik und einer lokal- oder branchenbornierten Sichtweise agiert. Die Privatwirtschaft hingegen neigt dazu, den Staat nicht als Lösung, sondern als Problem zu sehen. Anhand des Stichworts „Frühwarnsystem“ läßt sich dieses Dilemma gut illustrieren: Staatliche Akteure denken darüber nach, ein Frühwarnsystem zu installieren, das es ihnen erlaubt, sich abzeichnende Krisen rechtzeitig zu erkennen und zu agieren statt zu reagieren. Die Privatwirtschaft hingegen wäre sehr an einem Frühwarnsystem interessiert, das frühzeitig Alarm

gibt, wenn neue gesetzgeberische Initiativen in Bereichen wie Steuer-, Umwelt- oder Sozialpolitik das Umfeld für unternehmerische Betätigung weiter zu verschlechtern drohen.

Es gibt, mit anderen Worten, ein Glaubwürdigkeitsproblem von Mesopolitik. Der Staat wird von Seiten des privaten Sektors wahrgenommen als Organisation, die es nur sehr eingeschränkt und zu inakzeptabel hohen Kosten schafft, ihre Kernfunktionen wahrzunehmen. Wenn dieser Staat nun Probleme des privaten Sektors postuliert und Lösungen anbietet, ist es nicht überraschend, wenn die Reaktion bestenfalls höflich-zurückhaltend ausfällt – zumal in einem Umfeld, in dem sich der relative gesellschaftliche Status von Unternehmern und Beamten, im Vergleich zur Situation vor 25 Jahren, umgekehrt hat.

Welchen Ausweg gibt es aus diesem Dilemma? Es gibt zunächst ein sehr einfaches Instrument, das andernorts bereits mit beachtlichem Erfolg angewandt worden ist: die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, einer Kommission oder wie auch immer man es nennen will, besetzt mit Vertretern aus beiden Bereichen, die die auf der Landesebene geschaffenen Rahmenbedingungen – Gesetze und Verordnungen, Geschäftsordnungen und anderes mehr – daraufhin durchforsten, ob hier unnötige Hindernisse für unternehmerische Betätigung existieren. Dies würde mit größter Wahrscheinlichkeit zur Eliminierung bestimmter Regelungen und zu vielen Vereinfachungen führen – und es würde die Glaubwürdigkeit des Staats beim privaten Sektor deutlich erhöhen.

Ein weiterer Ansatzpunkt wird von der Landesregierung seit längerem bearbeitet: auf die Unternehmen zugehen, d.h. Gesprächsmöglichkeiten schaffen. Hier gibt es ein delikates Problem, das darin besteht, daß es keinen Grund zur Annahme gibt, die existierenden Selbsthilfeorganisationen der Wirtschaft repräsentierten die ganze Breite von Interessen und Sichtweisen der Unternehmen. Dies bedeutet für die Landesre-

gierung, daß sie eine Balance finden muß zwischen Foren, die gemeinsam mit Verbänden und Kammern organisiert werden, und anderen Formen von Gesprächsrunden.

#### **5.4 Das Dilemma der inversen Relation von Notwendigkeit und Erfolgsträchtigkeit**

Mesopolitik erreicht am leichtesten jene Unternehmen und Regionen, die es am wenigsten nötig haben. Ein insgesamt sehr kompetentes Unternehmen wird sehr viel eher in der Lage sein, den Förderdschungel zu lichten, als eine Firma, die ständig um ihr Überleben kämpft; und eine Region mit vernetzten, kooperationsfähigen Akteuren wird eher in der Lage sein, sich Mesoinitiativen höherer Ebenen zunutze zu machen, als eine Region, in der die wichtigen Akteure zerstritten oder borniert sind. Die administrative Lösung für dieses Dilemma besteht meist darin, vielfältige Hindernisse in Form von Kriterien und Konditionalitäten sowie aufwendigen Prüfverfahren in konkrete Programme und Maßnahmen einzubauen, die jedoch leicht dazu führen, daß die Transaktionskosten die möglichen Nutzen übersteigen und daher kaum Anträge eingehen.

Mesopolitik tut sich, dies ist der Umkehrschluß, schwer bei Unternehmen bzw. in Regionen mit schwacher Dynamik (blockierte Akteurskonstellation, Zufriedenheit, Innovationsfeindschaft). Es ist hier nur begrenzt aussichtsreich, daß man Angebote schafft, d.h. Karotten hinhält und darauf hofft, daß die Zielgruppe früher oder später schon danach schnappen wird. Die Schiller'sche Pferde-und-Tränke-Metapher ist für Mesopolitik gänzlich irrelevant. Mesopolitik für eine schwache Zielgruppe hat nur dann eine Chance, wenn sie von vornherein als iterativer Prozeß angelegt wird. Es ist dabei nicht sinnvoll, mit spezifischen Instrumenten für jede einzelne Phase – im Stil: Motivation, Mobilisierung, Formulierung, Implementation – zu operieren. Iterativer Prozeß bedeutet: Die einzelnen

Phasen überlagern und wiederholen sich. Motivation entsteht dadurch, daß eine interessante Maßnahme implementiert wird und kurzfristig zu sichtbaren Ergebnissen führt.

Man kann diese Sichtweise als Alternative obrigkeitsstaatliche vs. bürgergesellschaftliche Mesopolitik begreifen. Die traditionelle obrigkeitsstaatliche Variante setzt darauf, die Unternehmen zu ihrem Glück zu zwingen. Die bürgergesellschaftliche Variante setzt darauf, daß niemand die Weisheit gepachtet hat und erfolgreiche Politik als gemeinsamer Lernprozeß stattfindet. Was bislang jedoch zu fehlen scheint, ist eine konzeptionelle und methodische Diskussion darüber, wie man an die zuvor beschriebene Problemlage herangehen kann.

### 5.5 Das Dilemma der selbstzerstörenden Subversivität

Mesopolitik wird in Verhandlungssystemen formuliert, d.h. es ist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt, und sowohl die Problemdefinition als auch die Definition möglicher Lösungsansätze wie auch die Definition von Implementierungskonzepten erfolgen als Aushandlung zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen. Verhandlungssysteme und die beteiligten Akteure durchlaufen Lernprozesse, so daß sich die verschiedenen Definitionen im Zeitablauf ändern. Diese Lernprozesse werden jedoch selten so schnell ablaufen, daß etwas zustande kommt, was für den Außenstehenden als radikale Innovation erscheint. Das vorherrschende Modell ist das der graduellen Evolution, d.h. einer Abfolge von inkrementellen Innovationen.

Mitunter entstehen allerdings Konstellationen, in denen radikale Innovationen möglich sind. Dabei gibt es zwei Typen von radikalen Innovationen: die einen schaffen ein ganz neues Feld, die anderen restrukturieren ein existierendes Feld. Zur Verdeutlichung ist eine Analogie zu Produktinnovationen in der Industrie hilfreich: Der

Walkman war eine radikale Innovation, die ein neues Marktsegment schuf; es gab bis dahin kein jackentaschengroßes System zur Wiedergabe von Musik. Der PC hingegen trat zunächst gegen Schreibmaschine und elektronische Schreibsysteme einerseits und mittlere Datentechnik und Großrechner andererseits an. Der Walkman setzte sich rasch durch, während die ersten zehn Jahre der Einführung des PC eine eher moderate Dynamik aufwies. Allgemein formuliert: Radikale Innovationen, die ein existierendes Feld neu strukturieren, sehen sich weit größeren Widerständen gegenüber als radikale Innovationen, die ein neues Feld schaffen.

Überträgt man diese Analogie nun auf die Mesopolitik, so war die Einführung des Grundstücksfonds eine radikale Innovation des ersten Typs, während die regionalisierte Strukturpolitik und die IBA eher dem zweiten Typ entsprachen. Der Grundstücksfonds war eine Innovation, die innerhalb des politisch-administrativen Systems offenbar auf keine entscheidenden Widerstände traf und dauerhaft funktioniert hat. Die IBA war eine radikale Innovation, die auf ein strukturiertes Feld und damit auf Widerstände traf, jedoch die Unterstützung des Kabinetts und eine institutionelle Konstruktion außerhalb der Linienorganisation hatte, die ihre Angreifbarkeit reduzierte.

Die regionalisierte Strukturpolitik – ebenfalls eine radikale Innovation, die ein existierendes Feld neu strukturierte – ist demgegenüber ein gutes Beispiel für das Dilemma der selbstzerstörenden Subversivität. In ihrer Anfangsphase war sie subversiv. Sie hatte die Unterstützung des Staatssekretärs im Wirtschaftsministerium, mehr aber auch nicht. Sie brach mit der etablierten Praxis von Strukturpolitik, tat dies aber auf leisen Pfoten. Sie führte neue Verfahren ein, die aber experimentellen Charakter hatten und für die Beteiligten daher nicht transparent waren. Es spricht vieles dafür, daß die regionalisierte Strukturpolitik mit einem Getöse, das dem in der Anfangsphase der IBA entsprochen hätte, nicht durchsetzbar gewesen wäre; daher er-

schien die subversive Strategie als erfolgversprechend. Die Hoffnung war, daß dieses Vorgehen im Zuge seiner Implementierung die Skeptiker unter den Beteiligten überzeugen und dadurch eine Eigendynamik und ein Eigengewicht bekommen könnte. Diese Hoffnung war nicht a priori unbegründet. Die Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens war indes geringer als jene der Durchsetzung des besagten Dilemmas: Weil die Initiatoren der regionalisierten Strukturpolitik in der Landesexekutive nur begrenzte Machtressourcen mobilisieren konnten und zugleich die Subversivität ihre Angreifbarkeit steigerte, unterlagen sie bei veränderten Rahmenbedingungen (v.a. der verbesserten Wirtschaftslage nach dem Beitritt der ehemaligen DDR im Jahr 1990) einem Marginalisierungsprozeß – auch deshalb, weil die SIAM-Geschäftsstelle im Wirtschaftsministerium für die anderen Ressorts als Bedrohung erscheinen mußte, denn sie hätte sich zur Machtzentrale der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik und damit – aufgrund der Verfügungsgewalt über Milliardenbeträge – zu einer der machtvollsten Stellen im Land überhaupt entwickeln können.

### **5.6 Das Dilemma von Konsens vs. Innovation und das Kooperationsdilemma**

In der Anfangsphase von ZIM wurden als Leitbegriffe für regionalisierte Strukturpolitik „Kommunikation, Konsens und Kooperation“ postuliert (Potratz 1999, 139). Mit diesen Begriffen sind zwei wichtige Dilemmata verbunden.

1. Kommunikation und Kooperation: Das Netzwerk der Akteure, die bei regionaler Strukturpolitik eine Rolle spielen können, neigt dazu, unter dem „Problem der großen Zahl“ zu leiden (Messner 1995). Die Transaktionskosten von Kommunikation und Kooperation, insbesondere der Zeitaufwand, können unvertretbar hoch werden. Zudem nimmt bei wachsender Zahl und Diversität der Teilnehmer die Zahl der

Sichtweisen und Problemdefinitionen zu, womit die Divergenz von Handlungsorientierungen steigt. Grundsätzlich könnte die Handlungs- und Problemlösungsorientierung durch den „Schatten der Hierarchie“, d.h. die Androhung einseitiger Entscheidungen durch die Landesregierung, gesteigert werden. Darauf hat das zuständige Ministerium aber mit der Regionalisierung von Strukturpolitik dezidiert verzichtet. Hinzu kommt das Gießkannendilemma, das dazu führt, daß zur Sicherung des Mittelabflusses auch wenig überzeugende Vorschläge genehmigt werden müssen, sofern keine wirklich guten Vorschläge vorliegen. Wenn unter diesen Umständen von der Landesregierung ein regionaler Konsens eingefordert wird, so liegt das Dilemma auf der Hand: Entweder beschränkt sich die Kooperation auf eine kleine Gruppe mit ähnlichen Sichtweisen, die zu einem Konsens gelangen; oder man hat eine breit angelegte Kommunikation, die jedoch kaum zu einem Konsens führen wird, sondern eher zu einem besseren Verständnis der Gründe, die einen Konsens unmöglich machen; es entsteht ein perverser Konsens, nämlich eine Übereinkunft darüber, sich nicht auf eine gemeinsame Sichtweise und Strategie zu einigen. Nicht Problemlösungsorientierung, sondern einfache Tauschgeschäfte werden ein solches Akteursnetzwerk prägen.

2. „Innovation im Konsens ist Nonsense“ (Staudt 1993). Es gibt eine ganze Reihe von Gründen dafür, daß sich ein Konsens nur für bescheidene, inkrementelle Innovationen finden läßt, während radikale Innovationen von Pionieren gegen breite Widerstände durchgeboxt werden müssen. Faktoren wie Bequemlichkeit, Borniertheit und Lernresistenz spielen eine Rolle. Der wichtigste Grund ist jedoch ein anderer: Innovationen stellen per definitionem funktionierende Prozesse und Produkte in Frage. Radikale Innovationen unterbrechen kumulative Lernprozesse und führen zur Entwertung von Teilen des akkumulierten Wissens. Wenn nun eine radikale Innovation vorgeschlagen wird, ist der Nutzen hypothetischer und meist langfristi-

ger Natur, während die Kosten und Risiken auf der Hand liegen und sofort auftreten. Aus diesem Grund ist Innovationsresistenz in einer streng ökonomischen Betrachtungsweise vollkommen rational. Daß ökonomische Funktionssysteme ständig Innovationen generieren, liegt nicht daran, daß Innovationsfreundlichkeit eine der Ökonomie innewohnende Eigenschaft ist, sondern daran, daß sie wettbewerblich strukturiert sind. Von einer wettbewerblichen Struktur kann bei vielen gesellschaftlichen Teilsystemen keine Rede sein, und in anderen Fällen – wie z.B. Regionen – ist der Wettbewerb nicht direkt spürbar, d.h. es ist häufig ein beachtlicher Aufwand erforderlich, um die Konkurrenten überhaupt zu identifizieren. Mithin ist der gelegentlich zu hörende Vorwurf, Regionalkonferenzen hätten wenig innovative Konzepte vorgelegt, zwar richtig und notwendig, aber nicht fair. Im Gegenteil: Angesichts des Konsenszwangs ist es interessant festzustellen, daß manche Regionalkonferenzen überhaupt innovative Ansätze gefunden haben. Dies gilt insbesondere für die altindustriellen Regionen, denn hier ist davon auszugehen, daß Akteure dominieren, die traditionellen Denkweisen verhaftet sind (pointiert für das Ruhrgebiet analysiert von Grabher 1993). In einer solchen Region existiert eine eklatantes Spannungsverhältnis zwischen dem Ansinnen, die wichtigen Akteure auf einen Konsens zu verpflichten, und dem Interesse der Strukturpolitik, neue Strukturen zu schaffen.

## 6 Mesopolitik und Globalisierung

In der aktuellen akademischen Diskussion ist es kaum strittig, daß im Zeitalter der Globalisierung die Anforderungen an Standortpolitik auf der lokalen und regionalen Ebene steigen. Mit anderen Worten: Mesopolitik zur Verbesserung des Unternehmensumfelds und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wird wichtiger. Dies läßt sich aus einer theoretischen Perspektive gut begründen. In der Praxis erweist

sich indes, daß durch die Globalisierung Mesopolitik nicht nur wichtiger, sondern auch schwieriger wird.

### 6.1 Das Glokalisierungsparadox

Die Rolle von Unternehmen, insbesondere von „alten“ Unternehmen, wird in vorliegenden Studien und Planungsdokumenten zur Mesopolitik vergleichsweise wenig beleuchtet. Es herrscht der Eindruck vor, daß alte Unternehmen in ihrer jeweiligen Region – insbesondere im Ruhrgebiet – zwar Macht und Einfluß besitzen, umgekehrt aber nur wenig auf ihre Region angewiesen sind, weil sie sich diversifiziert haben und als „global players“ etablieren möchten. Mesopolitik setzt stark auf innovative Unternehmensgründungen, und Wirtschaftsförderung bemüht sich nach wie vor um Unternehmensansiedlungen. Mesopolitische Aktivitäten, die gemeinsam mit alten Unternehmen formuliert und implementiert werden, sind rar. Alte Unternehmen tauchen im Rahmen von Strukturpolitik in erster Linie in zwei Formen auf: Zum einen immer dann, wenn sie einen Unternehmensteil zu schließen gedenken (bzw. bei Mittelständlern: wenn das Unternehmen sich selber in eine Existenzkrise manövriert hat), Massenentlassungen anstehen und die öffentliche Hand im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik Qualifizierungsmaßnahmen finanziert; zum anderen häufig dann, wenn Flächen benötigt werden, die im Besitz alter Unternehmen sind und von diesen mitunter auch veräußert werden, wobei es ihnen gelegentlich gelingt, sich eine „Verzweiflungsrente“ anzueignen, wenn z.B. die öffentliche Hand bereit ist, für eine Liegenschaft mehr als den Marktpreis zu bezahlen, weil die Ansicht vorherrscht, diese Liegenschaft sei für Neuan-siedlungen oder andere strukturpolitische Maßnahmen unverzichtbar.

Zugleich ist festzuhalten, daß es notwendig eine unterschiedliche Logik von Konzernleitungen und Mesoakteuren gibt, z.B. in der Regionalkonferenz. Die einen müssen ihre Organisation

auf *global player* trimmen, die anderen haben eher ihre Region und deren Wohlergehen im Blick. Aber es ist nicht auszuschließen, daß beide Seiten übertreiben. In Unternehmerkreisen scheint heute ein Globalisierungsdiskurs vorzuherrschen, in dem die Bedeutung der Region kaum noch wahrgenommen wird – auch deshalb, weil die Infrastruktur und die „alten“ Mesoinstitutionen (Schulen und Hochschulen, berufliche Bildung, MNPQ) als selbstverständlich erscheinen und der ständige Aufwand, der zu ihrer Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung betrieben wird, kaum wahrgenommen wird. Es ist nicht selten, daß Unternehmen erst beim Aufbau von Filialen an neuen Standorten mit defizitärer Mesostruktur bemerken, welche Vorteile sie daheim genießen. Das Glokalisierungsparadox besteht mithin darin, daß Unternehmen stark und zunehmend von einem leistungsfähigen Umfeld abhängen, zur Stärkung dieses Umfelds aber wenig beitragen, sich nicht für das Umfeld interessieren oder seine Bedeutung noch nicht einmal wahrnehmen.

## 6.2 Das Paradox der erfolgreichen Wirtschaftsförderung

Wirtschaftsförderung zielt auf drei Typen von Unternehmen: Ansässige Betriebe, potentielle Existenzgründer und externe Investoren. Lokale Wirtschaftsförderung hat im Zeitalter der Globalisierung mit dem Paradox zu kämpfen, daß sie sich mit Erfolgen gravierende Probleme schafft. Dies ergibt sich daraus, daß Unternehmen, die in einer globalisierten Wirtschaft erfolgreich sein wollen, ihre Bindung an den Standort lockern.

- In großen Konzernen entwickelt sich eine Managerkaste, die zwischen weltweit verteilten Standorten hin- und hersetzt wird und deren lokale Bindungen dadurch einem ständigen Erosionsprozeß ausgesetzt sind (der überdies nicht, wie z.B. bei Berufssoldaten, durch eine klare nationale Bindung ausgeglichen wird). Wirtschaftsförderer be-

richten davon, daß es für sie in der Tendenz schwieriger wird, Geschäftsführer von Zweigbetrieben in lokale Aktivitäten einzubinden (mit der Ausnahme von kommunitärem Engagement, z.B. im kulturellen Bereich). Erfolgreiche Ansiedlungen führen dazu, daß der Anteil des lokal wenig gebundenen Teils der Privatwirtschaft zunimmt.

- Mittelständische Unternehmen haben mit dem Problem zu kämpfen, daß sie sich nicht mit allen Fragen gleichzeitig befassen können – und so wird ihr lokales Engagement darunter leiden, daß sie sich in der Weltwirtschaft zurechtfinden müssen.
- Selbst Existenzgründer sind nicht notwendig stark lokal gebunden, insbesondere in jenen Zweigen, die technologieintensiv und daher besonders zukunftssträftig sind. Zum einen haben solche Unternehmen eine gewisse Tendenz, sich im Zuge ihres Wachstumsprozesses nach einem neuen Standort umzusehen, bei dessen Auswahl der Wohnort des Inhabers zu einem nachgeordneten Kriterium wird und ökonomische Erwägungen im Vordergrund stehen. Zum anderen ist mittlerweile auch bei uns die Tendenz festzustellen, daß erfolgreiche High-tech-Gründungen relativ früh von Großunternehmen übernommen werden.

Die Möglichkeiten für lokale Wirtschaftsförderer, diesen Tendenzen entgegenzuwirken, sind begrenzt, aber sie existieren gleichwohl. Sie können ein besonders gut entwickeltes Unternehmensumfeld schaffen, d.h. auf der Mesoebene aktiv werden, um Standortbedingungen zu schaffen, die anderswo nicht existieren. Ein Beispiel dafür sind etwa die Aktivitäten, die die Duisburger Wirtschaftsförderung zur Stärkung des Umfelds für Call-Center unternommen hat (u.a. die Organisation von Aus- und Fortbildung und Unterstützung bei der Mobilisierung von Arbeitskräften).

Die Landesregierung kann die lokalen Aktivitäten flankieren. Trotz der Restriktionen, die die EU-Beihilfenkontrolle schafft, sollte es beispielsweise möglich sein, spezielle Unterstützungsangebote für Management-buy-outs (MBOs) zu schaffen. In einem Umfeld, das durch eine ständig wachsende Fusions-, Übernahme- und Restrukturierungswelle gekennzeichnet ist, wachsen auch – dies zeigen die US-Erfahrungen der 80er Jahre – die Gelegenheiten für MBOs. Auf diese Weise kann es – zumal in altindustriellen Konzernen, die sich in Richtung neuer Wachstumsfelder umorientieren – gelingen, bestimmte Unternehmensteile wieder lokal zu verankern, statt sie Spekulanten und ihrem *asset-stripping* zu überlassen.

### 6.3 Das Spannungsverhältnis von Globalisierung, Lokalisierung und Mesopolitik in den beiden NRWs

Was bedeutet die Praxis der Mesopolitik für das Spannungsfeld von Globalisierung und Lokalisierung? Paradoxerweise sind die Implikationen gleichzeitig positiv und negativ. Positiv ist, daß all jene Strukturen, die in bislang zentralisierten Staaten für dezentrale Aktivitäten zur Schaffung leistungsfähiger Standorte erst geschaffen werden müssen, in NRW schon vorhanden sind. Lokalisierung von Aktivitäten zur Stärkung industrieller Wettbewerbsfähigkeit ist hier längst eine Selbstverständlichkeit, und die meisten der üblichen Instrumente werden irgendwo genutzt. Dies ist jedoch zugleich der negative Aspekt. Das Stichwort lautet hier *Pfadabhängigkeit*. Andere Staaten, die erst jetzt ihre Standortpolitik dezentralisieren, können die Erfahrungen anderer Länder auswerten und aus den verschiedenen *good practices* den geeignetsten auswählen. In NRW hingegen hat das Wirtschaftsministerium vor zehn Jahren versucht, ein radikal neues Konzept von dezentralisierter Standortpolitik einzuführen, aus dem neue Strukturen entstanden sind, die sich inkrementell weiterentwickeln – in einem Prozeß, der von

vielen Akteuren als durchaus anstrengend wahrgenommen wird. Eine fundamentale Neuausrichtung von Mesopolitik – vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen, aus Anlaß neuer Anforderungen, z.B. durch Globalisierung – wäre vor diesem Hintergrund kaum durchsetzbar.

Dieses Phänomen wird noch dadurch verstärkt, daß es ein weiteres Paradox gibt, mit dem politische Akteure zu kämpfen haben. Es liegt auf der Hand, daß Innovationen wie die regionalisierte Strukturpolitik zunächst Experimentcharakter haben und ihre Weiterentwicklung Lernprozesse impliziert. Lernprozesse sind immer mit Lernkurven verbunden, d.h. die ersten Experimente klappen nie so gut wie spätere Versuche. Diese Regel ist in der Privatwirtschaft bekannt und akzeptiert, nicht jedoch im politischen Raum – gescheiterte oder wenig erfolgreiche Experimente stoßen in der Öffentlichkeit und beim politischen Gegner auf heftige Kritik. Daher wird ein rational agierender politischer Akteur sorgfältig abwägen, ob er ein Experiment wagen will bzw. muß. Nicht von ungefähr weisen Insider darauf hin, daß die regionalisierte Strukturpolitik insbesondere deswegen durchgesetzt werden konnte, weil in der Mitte der 80er Jahre die zyklische Stahl- mit einer Kohlekrise zusammenfiel, der Krisendruck besonders groß und daher die Glaubwürdigkeit traditioneller Strukturpolitik begrenzt war.

Die zuvor beschriebenen Probleme werden dadurch nicht einfacher, daß es nicht ein, sondern zwei NRWs gibt. Auf der einen Seite gibt es das *Brüder-zur-Sonne-zur-Freiheit-NRW* – jene Strukturen, die mit der Industrialisierung des bergischen Lands und anderer alter Manufakturregionen sowie dem dynamischen Wachstum der Montanindustrie seit dem 19. Jahrhundert entstanden sind. Sie sind nicht zu trennen von traditionellen sozio-kulturellen Milieus – sozialdemokratisch und gewerkschaftlich organisiert im „Revier“, einer Hochlohnregion, konservativ und katholisch in prosperierenden ländlichen Regionen und im Rheinland. Politisch manife-

stiert sich das BzSzF-NRW in der Präferenz für traditionelle Struktur- sowie Arbeitsmarktpolitik, orientiert auf Erhaltung und Besitzstandswahrung. Auf der anderen Seite gibt es das *Solar-und-Freizeit-NRW* – symbolisch vielleicht am besten verkörpert in einem der Paradeprojekte der Internationalen Bauausstellung Emscher-Park, der Umwandlung der Kokerei Zollverein in ein Museum plus Veranstaltungszentrum und ein Solarkraftwerk. Hier entstehen neue Strukturen, die teilweise die regionalen Traditionen aufnehmen, in jedem Fall aber Neues darstellen – neue Institutionen, andere Akteure, vor allem aber ein anderes Leitbild regionaler Entwicklung. Das Verhältnis zwischen den beiden NRWs ist schwierig, die Verständigung kompliziert, und die Definition einer von wichtigen Akteuren gemeinsam getragenen Entwicklungsvision nur schwer vorstellbar.<sup>7</sup>

## 7 Mesopolitische Steuerungsaspekte

Vertreter von Mesoinstitutionen in NRW berichten davon, daß sie einen großen Teil ihrer Zeit in Sitzungen verschiedenster Konferenzen, Beiräte, Arbeitskreise und anderen Gremien mehr verbringen. Nimmt man noch hinzu, daß nicht wenig Zeit damit zugebracht wird, durch-

reisende Besuchergruppen aus aller Welt zu empfangen, so ergibt sich der Eindruck, daß wenig Zeit für die exekutiven Aufgaben übrig bleibt, für die die entsprechenden Personen eigentlich bezahlt werden.

Interessant wird diese Beobachtung vor dem Hintergrund der Feststellung, daß zwar viel kommuniziert und allerhand koordiniert wird, jedoch relativ wenig gesteuert. Die Mesolandschaft in NRW erscheint als produktives Chaos – im Sinne der Chaostheorie: sie folgt Regeln, die aber schwer zu verstehen sind und keine Prognosen zulassen. Der Versuch, auf den verschiedenen Ebenen Steuerungszentren von Mesopolitik zu identifizieren, bleibt weitgehend erfolglos. Die Mesopolitik ist nicht nur dezentralisiert, sie ist vor allem auch fragmentiert.

### 7.1 Steuerungsdefizite und ihre Ursachen

Die unzureichende Steuerungsfunktion der Landesregierung kann man im Prinzip in vier verschiedenen Hinsichten kritisieren. Die eine Kritik bezöge sich darauf, daß es der Landesregierung nicht gelingt, Kohärenz herzustellen, d.h. unterschiedliche Initiativen in verschiedenen Teilen des Landes zusammenzuführen. Die zweite Kritik bezöge sich darauf, daß die Landesregierung es nicht schafft, die Lernprozesse in den verschiedenen Regionen zu vernetzen bzw. aufeinander zu beziehen. Die dritte Kritik bezöge sich auf die Inkongruenz zwischen Akteursstrukturen auf der lokalen und regionalen Ebene und der Struktur der Landesregierung. Die vierte Kritik hätte die unklare Rolle von Projekten, Events und dergleichen zum Gegenstand.

#### 7.1.1 Fehlende Kohärenz

Eine Kritik an der unzureichenden Kohärenz von Mesopolitik ist wenig realistisch. Das „Chaos“ der Mesopolitik spiegelt die Viel-

7 Das Nebeneinander von zwei NRWs manifestiert sich nicht zuletzt in eigentümlichen Ungleichzeitigkeiten. Die Landesregierung setzt stark auf Innovation, aber die Mitarbeiter des Wirtschaftsministeriums sind noch nicht sehr lange per E-Mail zu erreichen. Viele Akteure betonen die Bedeutung von Partizipation, aber die Transparenz z.B. der Aktivitäten des Landtags ist gering – auf der Homepage konnte man zwar seit langem den Wetterbericht für Düsseldorf abrufen, jedoch erst seit neuestem die Drucksachen – und auch dies nicht wirklich: Sucht man nach Enquete oder Enquête, meldete das System am 31.8.2000: - No active Kernel exists for the given Kernel name. - Detailed Status = 4006 - OpiGetStatusInfo Call Failed - Bailing Out - OpiStatus = 2 - Total Count = 1 Errcnt = 1 Wrcnt = 0 Infcnt = 0 - Verb Code = 5 .

schichtigkeit von Problemlagen und Akteursstrukturen in den verschiedenen Regionen wider. Man kann es auch als Stärke von Mesopolitik von NRW sehen, daß sie nicht zentralisiert und standardisiert – und dadurch den jeweiligen lokalen Spezifika unangepaßt – ist. Ich habe bereits oben im Kontext der Diskussion der IBA darauf hingewiesen, daß Versuche einer traditionellen hierarchischen Steuerung wenig aussichtsreich wären. Gleichwohl ist zu konstatieren, daß die Landesregierung auch in Sachen Netzwerksteuerung keine überzeugende Performance abliefert; entsprechende Aktivitäten, z.B. die Formulierung übergreifender Leitbilder oder ein regelmäßiges Monitoring dezentral angestoßener Aktivitäten, sind kaum zu beobachten.

Der Übergang zu neuen Akteurskonstellationen und Handlungsebenen, insbesondere im Rahmen der regionalisierten Strukturpolitik, ist ein komplizierter und komplexer Lern- und Experimentierprozeß (der aber nicht immer als solcher wahrgenommen wird). Es ist unklar, ob sich in Sachen Akteurskonstellationen in Regionalkonferenzen so etwas wie ein *best practice* konstatieren läßt; es ist wahrscheinlich, daß dies kaum möglich sein wird, weil die politischen wie auch ökonomischen Strukturen in den ZIN-Regionen zu unterschiedlich sind. Es ist allerdings recht deutlich, daß der Zuschnitt der Regionen von sehr unterschiedlicher Sinnhaftigkeit war. Dabei sind mindestens zwei Aspekte bedeutsam. Erstens lassen sich manche ZIN-Regionen einigermaßen plausibel als wirtschaftlicher Funktionsraum darstellen, andere hingegen nicht. Zweitens ist es in manchen Regionen gelungen, so etwas wie einen Regionalsinn zu etablieren, während in anderen Regionen der Egoismus bzw. die Rivalität von Städten bzw. Kreisen genuin regionale Initiativen unmöglich gemacht hat. Es ist bislang nicht klar, in welchen ZIN-Regionen die erstrebte Eigendynamik in der Strategieformulierung und –implementierung gelang – und warum.

### 7.1.2 Vernetzung von Lernprozessen

Die Kritik an der mangelnden Vernetzung von Lernprozessen, am geringen Austausch zwischen Regionen und Regionalkonferenzen, ist hingegen zumindest als Hypothese plausibel. Es gibt wenige Hinweise darauf, daß es einen breiten, fruchtbaren Austausch zwischen Erfahrungen in unterschiedlichen Teilen des Landes gibt. Die Wirtschaftsförderer sind derzeit dabei, sich landesweit in einem Verband zusammenzuschließen, aufbauend auf bereits existierenden informellen Austauschbeziehungen – aber das ist erstens eine Initiative von unten, und zweitens kommt sie relativ spät. Institutionalisierte Mechanismen des Erfahrungsaustauschs sind nicht erkennbar – weder in der traditionellen, langweiligen Art von Konferenzen, noch in der schon konstruktiveren Art von moderierten Workshops, wo alle paar Monate einzelne, klar abgegrenzte Themen bearbeitet werden, und schon gar nicht in der Form von lerntechnisch nachhaltigen Aktionen wie zeitlich befristeter Personalaustausch.

Es entstehen in einem evolutorischen Prozeß neue Institutionen – nicht unbedingt im Sinne von Organisationen & Gebäuden, sondern insbesondere im Sinne von Regelsystemen, die den Umgang verschiedener Akteure und die Art regeln, wie sie zu Konzepten, Plänen und Entscheidungen gelangen. Es gibt freilich wenig Hinweise darauf, daß dieser Prozeß der Institutionenbildung von den daran beteiligten Akteuren systematisch reflektiert wird – etwa dergestalt, daß versucht würde, die sich herausbildenden informellen Regeln zu formalisieren, z.B. in Form von Geschäftsordnungen. Der Vorteil des Vorherrschens von informellen Regeln ist die große Flexibilität; Nachteile sind geringe Transparenz (nicht nur für Außenstehende), fehlende Reflexion und vor allem fehlende Kodifizierung des akkumulierten Wissens darüber, wie man neue Institutionen – z.B. eine Regionalkonferenz – steuert.

### 7.1.3 Inkongruenz zwischen dezentralen Strukturen und Landesregierung

Die Kritik an der fehlenden Kongruenz zwischen dezentralen Strukturen und der Landesregierung ist ebenfalls plausibel. Die Innovation der regionalisierten Strukturpolitik korrespondiert nur sehr eingeschränkt mit strukturellen Innovationen auf der Ebene der Landesregierung. Regionale Akteure beklagen die geringe Transparenz der Entscheidungsfindung durch die Landesregierung über Anträge, die von Regionalkonferenzen erarbeitet wurden. Darüber hinaus werden auf der lokalen und subregionalen Ebene Aktivitäten, die zusammengehören, auch wieder zusammengeführt – am deutlichsten in einzelnen IBA-Projekten, aber auch in anderen Projekten, in denen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung miteinander verknüpft werden. Während so auf der Ebene der Regionen neue Strukturen entstanden, die quer zu alten administrativen und politischen Strukturen lagen, hat sich die Organisationsform von Landesministerien lediglich insofern geändert, als gelegentlich die Kompetenzbereiche neu zugeschnitten werden. Neue Organisationsmuster, z.B. Arbeit in Projektgruppen, sind kaum zu beobachten. Es entsteht damit eine eklatante Inkongruenz zwischen institutionellen Innovationen und Lernprozessen auf der dezentralen Ebene und Beharrung auf der Landesebene.

### 7.1.4 Die unklare Rolle von Projekten und Events

Auch die Kritik an der unklaren Rolle von Projekten und Events ist plausibel. Auf der Ebene von Mesopolitik zeichnen sich Tendenzen ab, die in eine ähnliche Richtung gehen wie die „Festivalisierung“ von Stadtpolitik. Worum es hier geht, ist das Verhältnis von Routineprozessen und –strukturen und besonderen Ereignissen („events“) und Projekten. Wie notwendig es ist, dies Verhältnis zu klären, zeigt die in letzter Zeit zu beobachtende Kontroverse zwischen IBA und KVR. Von Seiten der IBA, insbeson-

dere ihres Direktors, wird der KVR heftig, und mitunter sehr polemisch, kritisiert. Tatsächlich war die IBA bei der konkreten Umsetzung der Projekte häufig auf den KVR angewiesen, der dabei, wie man hört, solide Arbeit geleistet hat. Nun mag es sein, daß man die Aufgabe des KVR den Kommunen zurückgeben bzw. anderen Institutionen übertragen könnte. Und es mag ja auch sein, daß der KVR im Vergleich zur IBA-Organisation eher bürokratisch und behäbig wirkt. Aber das ändert natürlich alles nichts daran, daß eine Organisation wie die Agentur Ruhr (die von der Landesregierung Anfang 2000 als „Projekt Ruhr GmbH“ als Konkurrenz zum KVR gegründet wurde) nur dann wird funktionieren können, wenn sie sich auf einen administrativen Unterbau stützen kann – der aber im Zuge von „Festivalisierung“ bzw. „Projektisierung“ leicht aus dem Blick gerät. Man braucht, das ist eine der wichtigsten Lehren aus der IBA, beides: den öffentlichen Dienst, der Routineaufgaben zuverlässig erledigt, und die Ereignisse bzw. Projekte, die die Verwaltungsmitarbeiter periodisch aus ihren Routinen reißen, Motivation erzeugen und Innovationen in Gang setzen.

## 7.2 Die Legoexekutive: Warum gibt es mehr als zwei Landesministerien?

Die zuvor beschriebene Inkongruenz wird auf der Landesebene wohl wahrgenommen, führt bislang jedoch nicht zu Bemühungen, wieder zu kongruenten Strukturen zu kommen. Es regiert vielmehr das Legoprinzip: Es gibt 28 Bausteine (soll heißen: es tauchen in den Namen der Ministerien insgesamt 28 Aufgabenfelder auf), die je nach Koalitionsarithmetik und Sparzwang neu arrangiert werden. Es erschließt sich für den unbefangenen Beobachter zumindest nicht auf den ersten Blick, daß die konkrete Gestalt des Arrangements einer sachlich-funktionalen Logik folgt. Im Grunde, so könnte man spekulieren, könnte man die Bausteine auch in zwei Ministerien zusammenstecken (weniger darf es nicht

geben, weil ja Innen- und Justizministerium getrennt sein müssen), also z.B. als MI-FURLKSJFGSWWFFV<sup>8</sup> bzw. Ministerium für alles Mögliche (MAM) und als MJAWMSSBW<sup>9</sup> bzw. Ministerium für alles Andere (MAA).

Im Kern scheint das Problem auf der Ebene der Landesregierung in Sachen Strukturpolitik darin zu bestehen, daß erstens traditionell abgesteckte Claims existieren (insbesondere Arbeits-, auch Wirtschafts-, neuerdings vielleicht auch Umweltministerium), die dazu führen, daß eng verwandte Politiken (Beschäftigungsförderung, Wirtschaftsförderung, industrieller Umweltschutz, auch Stadt- und Regionalplanung) voneinander getrennt werden. Hinzu kommt zweitens, daß in jedem Ministerium ein unsachgemäß abgegrenzter Bereich nochmals in viele Teilprobleme zerhackt wird, die dann jeweils von einzelnen Referaten in wenig koordinierter Weise bearbeitet werden. Dies führt dann drittens in den Ressorts zu der Wahrnehmung, daß man der Aufgabe, eine immer komplexer werdende Realität im Lande – insbesondere auf der Ebene von dezentralisierten Mesoaktivitäten – zu steuern, kaum noch gewachsen ist.

Zugleich schafft diese hochgradig arbeitsteilige Organisationsform, die mit dem traditionellen tayloristisch-fordistischen Organisationsmuster korrespondiert, von dem die Privatwirtschaft sich seit den 80er Jahren löst, ein kooperationsfeindliches Anreizsystem. Ein Referatsleiter beispielsweise, der zur Lösung konkreter Probleme eng mit einem Kollegen in einem anderen Ressort zusammenarbeitet, macht sich im eigenen Hause so oder so verwundbar, weil er von der Ressortlogik (Denkweise, Terminologie

etc.) abweichen muß. Hat die Initiative nur einen begrenzten Erfolg (und Initiativen werden in aller Regel nur einen begrenzten Erfolg haben, weil Probleme grundsätzlich komplexe Ursache haben), wird ihm das Abweichen von der Ressortlogik angekreidet. Hat die Initiative wider Erwarten Erfolg, so wird er dafür kritisiert, daß dieser Erfolg nicht allein für das eigene Haus verbucht werden kann. Die gleiche Logik gilt im übrigen für das Verhalten von Ministern, die darüber hinaus noch mit dem Problem zu kämpfen haben, daß sie ihrer Basis oder Klientel sichtbare Erfolge vorweisen müssen. In Anbetracht dieser Lage ist nicht die Tatsache erklärungsbedürftig, daß große Steuerungsdefizite existieren, sondern die Tatsache, daß gelegentlich anspruchsvolle, komplexe Vorhaben (wie z.B. die IBA) in Angriff genommen werden.

### 7.2.1 Mesopolitische Steuerung und New Public Management

Auf der Ebene von Ministeriumsreferaten die Frage zu stellen, wie denn Steuerungsfähigkeit wieder hergestellt werden könnte, erscheint wenig angemessen; dies scheint aber im Vordergrund der laufenden Reformdiskussion zu stehen, die in Sachen Leitbild an Konzepten wie *new public management* (NPM) orientiert zu sein scheint (Mariß 1999). Nun ist die daraus resultierende Leitfrage nicht uninteressant: Was hat sich in der Funktionsweise der Ministerien seit den Zeiten der Herren Stein und Hardenberg geändert, was hat sich in anderen Sphären (z.B. den Unternehmen) seither getan, und läuft der Evolutionsprozeß in den Landesministerien schnell genug ab? Daran anschließend ist zu diskutieren, inwieweit – jenseits von inkrementellen Veränderungen bei Aufbau- und Ablauforganisation – radikale organisatorische Innovationen vonnöten sein könnten.

Eine rein NPM-orientierte Diskussion hat freilich auch Nachteile. Der Übergang vom Obrigkeits- zum demokratischen Bürgerstaat ist ja nicht synonym mit dem Übergang vom führen-

8 Ministerium des Inneren, Finanzen, Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, Kultur und Sport, Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit, Schule, Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung, Technologie und Verkehr.

9 Ministerium für Justiz, Arbeit, Wirtschaft und Mittelstand, Soziales und Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

den und gestaltenden Staat zum Dienstleistungsstaat. Mintzberg (1996) weist völlig zu Recht darauf hin, daß wir alle gleichzeitig Kunden, Klienten, Bürger und Objekte staatlichen Handelns sind. Dementsprechend ist die Lieferung von Dienstleistungen nur eine der wichtigen Aufgaben des Staates. Mintzberg (1996, 80 f.) identifiziert fünf Idealtypen von Organisationsmodellen für den Staat, die in der Regel gleichzeitig nebeneinander existieren. Und staatliche Steuerung sollte in erster Linie am Gemeinwohl orientiert sein – und nicht an der Standortqualität, denn diese ist Mittel, nicht Ziel.

Gerade die Erfahrung mit Mesopolitik in NRW zeigt die Grenzen von NPM. Es ist sinnvoll in den Bereichen, wo mehr oder weniger routinisiert Dienstleistungen für Unternehmen erbracht werden; schon die Frage, ob Genehmigungen dazugehören, ist eine Frage, über die man lange streiten kann, zumindest solange es z.B. Unternehmen gibt, die es mit Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz nicht so genau nehmen. Ein wichtiger Beitrag der Mesopolitik liegt darüber hinaus aber darin, Innovationen zu stimulieren, neue Unternehmen anzuregen und dezentrale Akteure zu hoher Kreativität anzuhalten. Hier hilft NPM wenig; im Gegenteil: es droht die Gefahr, daß durch NPM der staatliche Sektor weiter fragmentiert wird und die Steuerungsdefizite weiter zunehmen. Stattdessen helfen Konzepte wie Netzwerkmanagement, Wissensmanagement und Organisationslernen.

### 7.2.2 Konfliktlinien in der Mesopolitik

Wie ist aber zu erklären, daß erstens in der Mesopolitik wenig gesteuert wird und zweitens die aktuelle Reformdiskussion daran kaum etwas ändern wird? Ein mögliche Antwort liegt darin, daß die Mesopolitik von vielfältigen, soliden Konfliktlinien gekennzeichnet ist, deren Auflösung nur schwer vorstellbar ist. Die folgenden Konfliktlinien springen besonders ins Auge:

- innerhalb der Landesregierung zwischen Ressorts;
- auf der Landesebene zwischen Exekutive und Legislative;
- auf der lokalen Ebene ebenfalls zwischen Ressorts sowie zwischen Exekutive und Legislative; hinzu kommt noch der horizontale Konflikt zwischen benachbarten Kommunen, die dazu neigen, sich gegenseitig Unternehmen oder potentielle Investoren abzuwerben und erfolgreiche Projekte (z.B. Musicaltheater) zu imitieren, bis die entsprechende Projektform so häufig vorkommt, daß sich nicht mehr lebensfähig ist; außerdem gibt es den vertikalen Konflikt zwischen Kommune und Kreis, den es zwar eigentlich nicht gibt, weil die Aufgaben abgegrenzt sein sollten, der in der Praxis dafür um so virulenter ist;
- zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene (die kommunalen Akteure begreifen Interventionen der Landesregierung als „Eingreifen des Staates“, und die Übernahme der Gemeindestraßen durch das Land wird unter dem Stichwort „Verstaatlichung“ diskutiert);
- innerhalb des privaten Sektors zwischen Unternehmen und ihren Verbänden;
- zwischen dem privaten Sektor und dem Staat.

Die autoritäre Auflösung dieser Konfliktlinien ist genausowenig eine realistische Option wie die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips, das sich im Kontext von Mesopolitik nicht klar definieren läßt – Beispiel Investorenwerbung: Bei der Anziehung von Investoren aus den Niederlanden macht es durchaus Sinn, daß sich jede Kommune individuell präsentiert, während bei der Standortwerbung in den USA oder Japan selbst das Ruhrgebiet insgesamt noch als recht kleines Aggregat erscheint. Denkt man über

Steuerung nach, so gibt es zur Netzwerksteuerung keine Alternative. Darauf ist aber insbesondere die Landesregierung bislang nicht gut vorbereitet.

## 8 Mesopolitik in NRW aus der Perspektive des entwicklungs-politischen Evaluierungsrasters

Im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit werden üblicherweise vier Kriterien angelegt, wenn man den Erfolg einer Aktivität ermitteln will:

- Effektivität – werden die gesteckten Ziele erreicht?
- Effizienz – ist die Relation zwischen Mitteleinsatz und Zielerreichung akzeptabel?
- Nachhaltigkeit – existieren die geschaffenen Strukturen weiter, wenn der externe Mittelzufluß beendet wird?
- Signifikanz – ist die Aktivität breitenwirksam, hat sie Vorbildcharakter oder löst sie besonders drängende Probleme?

Legt man diese Kriterien an die Mesopolitik in NRW an, so kommt man zu folgenden Befunden.

### 8.1 Effektivität

Will man die Effektivität der Mesopolitik in NRW ermitteln, so sind Programme und Einzelaktivitäten angemessene Betrachtungsebenen. Deren Effektivität ist freilich in aller Regel schwer einzuschätzen:

- Es findet nur eingeschränkt systematische Planung statt. Die Definition von klaren Zielen und Indikatoren der Zielerreichung ist die Ausnahme.
- Es erfolgt selten eine klare Definition der Zielgruppe. „KMU“ beispielsweise sind

keine klar umrissene Zielgruppe, sondern ein amorphes Aggregat – der Bäcker um die Ecke gehört genauso dazu Qiagen, eines der erfolgreichsten deutschen Biotechnologie-Unternehmen.

- Es gibt kein etabliertes, bewährtes Instrumentarium der Trägeranalyse, das eine qualifizierte Entscheidung darüber ermöglichen würde, welcher Träger für welche Art von Maßnahme zu präferieren ist.
- Es gibt kein systematisches Monitoring und Evaluierung (M&E): Einige Details der Beantwortung der Großen Anfrage zur Regionalisierten Strukturpolitik suggerieren, daß die notwendigen Daten erst bei dieser Gelegenheit erhoben wurden.<sup>10</sup> Sinnvoll wäre jedoch ein ständiges Monitoring, z.B. der Regionalkonferenzen, das insbesondere für einen Vergleich der Performance und für die Formulierung spezifischer Interventionen in Regionalkonferenzen, die nicht recht von der Stelle kommen, genutzt werden könnte. Evaluierung findet im wesentlichen nur dort statt, wo sie von der EU gefordert wird, haben dann aber, wie z.B. InWIS et al. (1997), nicht selten den Charakter von ex-post-Monitoring.
- Es werden selten partizipative Methoden bei der Planung bzw. bei Monitoring und Evaluierung eingesetzt.
- Es existiert eine klare Trennung von Planung / Durchführung und Begleitforschung, Aktionsforschung findet nicht statt. Dadurch ist das Risiko der Schubladisierung von Forschungsergebnissen groß.
- Es überwiegt eine angebotsgetriebene Herangehensweise: Es werden Unternehmen verschiedenste Unterstützungsmaßnahmen

---

<sup>10</sup> Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 1999, Anhang, Teil A, S. 42 (Mülheim: „keine Antwort“)

angeboten, gelegentlich flankiert durch einen beachtlichen Werbeaufwand. Die Alternative dazu sind nicht notwendig und nicht ausschließlich nachfrageorientierte Maßnahmen, sondern auch und insbesondere Aktivitäten, in denen von vornherein eine enge Verknüpfung von Angebot und Nachfrage angelegt ist.

- Die internationale Ausrichtung ist unzureichend, d.h. es gibt zu wenig internationale Kontakte, zu wenig Lernen vom Ausland und zu wenig Globalisierung in den Köpfen von Mesoakteuren.
- Mögliche Komplementaritäten werden aufgrund von Ressorttrennung / Egoismen unzureichend genutzt.

## 8.2 Effizienz

Die Effizienz der Mesopolitik ist schwer einzuschätzen, weil es keine Effizienzkriterien gibt. Ein Kosten/Nutzen-Verhältnis läßt sich schwer bestimmen, weil die Kosten schwer zu beziffern sind (weil häufig diverse Fördertöpfe zusammengerührt werden) und sich der Nutzen nicht klar bestimmen läßt. Nicht einmal ansatzweise gibt es Versuche, die Transaktions- und Opportunitätskosten von Mesopolitik zu umreißen.

Einer der üblichen Kritikpunkte an Mesopolitik ist: zu teuer. Dieses Argument kann man jedoch aus einem ganz anderen Blickwinkel betrachten. Die im Rahmen der Mesopolitik bewegten Summen sind im Vergleich zu dem, was allein in NRW im Kontext von Fusionen und Übernahmen über den Tisch geht, die sprichwörtlichen Hilmar-Kopper-Nüsse. Es ist nicht auszuschließen, daß allein die Anwalts- und Investmentbankhonorare, die im Zuge des Übernahmekampfes zwischen Vodafone und Mannesmann anfielen, größer sind als ein Jahresbudget des MWMTV.

Nichts illustriert die Verschiebung der finanziellen Kräfteverhältnisse zwischen öffentlichem und privaten Sektor so gut wie die Explosion der Summen, die für Übernahmen gezahlt werden. Die 80er Jahre brachten in den USA den Schritt in den Milliarden-Bereich. In den 90er Jahren schnellten die Summen in den zwei- und erreichen mittlerweile den dreistelligen Milliardenbereich.

Lassen sich diese Zahlen mit den Beträgen, die bei Mesopolitik bewegt werden, sinnvoll vergleichen? Oder handelt es sich hier um einen Äpfel-und-Birnen-Vergleich, ähnlich sinnlos wie der Vergleich zwischen dem Umsatz großer Multis und dem BIP kleiner Länder? Die Antwort ist nicht einfach. Auf den ersten Blick haben wir es mit ganz unterschiedlichen Größen zu tun: Die Ausgaben für Mesopolitik sind eine Stromgröße, die Ausgaben für Übernahmen hingegen entstammen den „Kriegskassen“ von Unternehmen und sind somit eine Bestandsgröße. Indes, und damit kommen wir zum zweiten Blick, speisen sich die Kriegskassen aus der Stromgröße der unternehmerischen Erträge, und deren Größenordnung ist mittlerweile beachtlich – nicht nur verglichen mit den Ausgaben für Mesopolitik, sondern z.B. auch verglichen mit den zunehmend kärglicher werdenden Steuerzahlungen der großen Unternehmen. Mit anderen Worten: der Vergleich ist durchaus statthaft.

Dies allerdings bedeutet, daß man bei der Beurteilung der realen Handlungs-, Einfluß- und Gestaltungsspielräume von Mesopolitik mit Augenmaß vorgehen muß – ohne daß dies eine Entschuldigung für irgendetwas wäre. Mesopolitik kann kaum mehr sein als ein Impulsgeber oder ein Katalysator. Sie wird nur dann wirksam sein, wenn sie einen hohen Multiplikatoreffekt hat. Um diesen bestimmen zu können, benötigt man freilich entsprechende Instrumente – und es gibt bislang wenig Hinweise darauf, daß diese existieren.

### 8.3 Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit bezieht sich hier nicht auf ökologische Aspekte, sondern thematisiert die Frage, was passiert, wenn die Förderung ausläuft. Grundsätzlich existiert hier das gleiche Problem wie in der Entwicklungspolitik: Es werden nicht selten Strukturen geschaffen, die ökonomisch nicht tragfähig sind. Darüber hinaus gibt es bizarre Erfahrungen wie z.B. beim Umwelttechnologiezentrum in Oberhausen, bei dem der Bezug zur Umwelttechnologie heute kaum noch erkennbar ist – die Notwendigkeit, sich ohne Dauersubventionierung über Wasser zu halten, hat dazu geführt, daß das Zentrum sich pragmatisch nach anderen Opportunitäten umgesehen hat. Dies ist nicht grundsätzlich negativ zu sehen. Aber es deutet darauf hin, daß beim Aufbau des Zentrums keine hinreichenden Anstrengungen unternommen worden sind, um die längerfristige Überlebensfähigkeit mit der zu Beginn vorgenommenen inhaltlichen Ausrichtung in Übereinstimmung zu bringen.

### 8.4 Signifikanz

Hinsichtlich der Signifikanz sind Fragen zu stellen wie: Ist das, was geschaffen wird, wirklich wichtig? Ist die Mesopolitik breitenwirksam, prägt sie den Strukturwandel, gibt sie ihm eine Richtung? Diese und vergleichbare Fragen (z.B.: Läuft der Strukturwandel in seiner aktuellen Form wegen oder trotz Mesopolitik ab?) sind wichtige Leitfragen für unser Projekt, und ich sehe mich bislang nicht imstande, auch nur eine Hypothese, geschweige denn eine tentative Antwort zu formulieren. Interessant ist in diesem Kontext die Beobachtung, daß z.B. in vorliegenden Evaluierungen (vgl. etwa InWIS et al. 1997) die Frage nach der Signifikanz überhaupt nicht gestellt wird. Stattdessen konzentriert sich die Evaluierung auf die Frage: Was ist eigentlich geschehen, d.h. auf Aspekte von Effektivität und – eingeschränkt – Effizienz.

Ein weiterer Aspekt, der bei der Frage der Signifikanz thematisiert werden muß, ist das Verhältnis von dezentraler Handlung und zentraler Steuerung. Insbesondere im Rahmen der regionalisierten Strukturpolitik hat die Landesregierung Planungsaufgaben an dezentrale Akteure delegiert. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß diese Akteure ihrer jeweiligen Partiallogik folgen. Es ist mithin notwendig, daß auf einer höheren Aggregationsebene sichergestellt wird, daß Aktivitäten nicht auseinanderlaufen, sondern – im Sinne der Steigerung von Signifikanz – regelmäßiges Monitoring und gelegentliche korrigierende Eingriffe erfolgen. Anders formuliert: Die Stimulierung dezentraler Vernetzung erfordert zentrale Netzwerksteuerung. Andernfalls entsteht eine anarchische Vielfalt wenig signifikanter Mesoaktivitäten, die an ein Hieronymus-Bosch-Gemälde oder die Straßenbahnhaltestelle am CentrO gemahnt, bei der sich dem unbefangenen Beobachter auch nicht ohne weiteres erschließt, welchem Zweck sie dient.

### 8.5 Resümee: In welcher Welt findet NRWs Mesopolitik statt?

Die vorstehenden Ausführungen suggerieren, daß es mit dem Glanz der nordrhein-westfälischen Mesopolitik nicht weit her ist. Diese Suggestion ist jedoch nicht Ziel dieses Abschnitts, und nichts wäre verfehlter als eine pauschale Abqualifizierung der Mesopolitik in NRW. Sie hat im In- und Ausland große Aufmerksamkeit erfahren, weil sie vergleichsweise innovativ und ambitioniert ist. Und es spricht einiges dafür, daß sie wirksam war: Sie hat entscheidende Beiträge zur Etablierung von Köln als Medienmetropole und Aachen und Dortmund als Zentren der Hochtechnologie-Industrie geleistet, und sie hat dafür gesorgt, daß in den altindustriellen Regionen nicht jene Zerfallsprozesse zu beobachten sind, die man aus vergleichbaren Regionen im Ausland kennt.

Insofern lassen sich die vorstehenden Ausführungen auch ganz anders interpretieren, als man

es zunächst assoziieren würde: als Hinweis darauf, daß die Landesregierung sich selber keinen Gefallen damit tut, daß sie zuwenig Aufwand bei Planung, Monitoring und Evaluierung betreibt – bei einem größeren Aufwand wäre vielleicht die Wirksamkeit besser, vor allem aber wäre der Nachweis der Bedeutung von Mesopolitik bedeutend einfacher.

Zugleich würden freilich auch einige Defizite von Mesopolitik deutlicher hervortreten. Als zentrales Problem würde dabei möglicherweise ein Aspekt erscheinen, der sich auch so schon andeutet: das angebotsgetriebene Vorgehen. Um zu verstehen, was es damit auf sich hat, ist es sinnvoll, etwas auszuholen.

Das Schlagwort von der „Wissensgesellschaft“ liefert einen ersten Orientierungspunkt – wenngleich nicht in der Art, wie gemeinhin vermutet wird. Man kann am Beispiel NRWs nämlich lernen, daß es für erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung nicht um das Wissen geht, sondern um das Lernen – und zwar Lernen im weiteren Sinne: nicht nur das Erlernen der Bedienung neuer, computergesteuerter Maschinen im Kohlebergbau, sondern auch und insbesondere Lernen im Sinne von Reflektieren, d.h. dem ständigen Infragestellen des eigenen Denkens und Handelns. Lernen bedeutet in diesem Sinne eine ständige Weiterentwicklung – sowohl auf der individuellen Ebene als auch auf der Ebene von Organisationen.

In Studien zur „Wissensbasierten Entwicklung“ wird häufig viel Platz darauf verwandt, die Unterschiede zwischen Wissen, Informationen und Daten zu diskutieren. Mindestens genauso wichtig ist jedoch eine andere Unterscheidung: die zwischen Wissen und *belief systems*, Diskursen und kollektiver Definition von Realität. Auch hier sind Erfahrungen aus NRW instruktiv: Das Problem des Ruhrgebiets liegt nicht (mehr) im fehlenden Wissen, sondern in einer Realitätsdefinition, die noch immer in vielen Köpfen durch Kohle und Stahl geprägt ist. Im Kontext von Mesopolitik ist die Schaffung von

Institutionen, die Wissen schaffen und verbreiten, nur die eine Seite der Medaille. Auf der anderen Seite ist die Veränderung von Diskursen und Definitionen von Realität mindestens genauso wichtig. Mesopolitik kann hier direkt und indirekt aktiv werden. Eine typische indirekte Aktivität ist etwa der Bau von Technologie- und Gründerzentren – Orten, von denen man erwartet, daß sie Unternehmer anziehen, die in ganz anderen Diskursen und Realitäten zuhause sind und durch ihr geballtes Auftreten nicht nur wirtschaftliche und Beschäftigungsdynamik, sondern auch eine Neuorientierung des regionalen Diskurses und eine neue Definition von Realität auslösen. Es ist jedoch recht unklar, welchen Zeithorizont man für das Eintreten dieses indirekten Effekts ansetzen muß; es wäre nicht überraschend, wenn der Zeitraum eher lang ausfiele. Daher spricht vieles dafür, auch direkt aktiv zu werden.

Die Betrachtung einiger Erfahrungen im Rahmen der regionalisierten Strukturpolitik liefert einen weiteren Orientierungspunkt – gerade auch im Hinblick auf die Frage, was aktive Beeinflussung von Diskursen und Realitätsdefinitionen bedeuten könnte. Die regionalisierte Strukturpolitik ist im Grundsatz eine richtige und vielversprechende Herangehensweise an das Problem, wie man sinnvollerweise konkrete Maßnahmen zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit formuliert. Sie hatte Pioniercharakter: Zu einem Zeitpunkt, als anderswo noch intensiv um eine europäische Industriepolitik gerungen wurde, die zentralisiert und protektionistisch war, entschloß man sich in Düsseldorf zu einer dezentralen Vorgehensweise. Dabei blieb ein Problem jedoch ungelöst: Wie kann man von einer Gruppe regionaler Akteure, deren Realitätsdefinition sich nicht fundamental unterscheidet und die unter kollektivem Konservatismus leiden, die Erarbeitung innovativer, zukunftsweisender Entwicklungskonzepte erwarten? Die Möglichkeiten, Innovativität zu erzwingen, waren gering – aufgrund der oben beschriebenen Logik der politischen Ökonomie

von Mesopolitik, aber auch weil ein bestimmtes, nicht geringes Mittelvolumen zur Verfügung stand, das ausgegeben werden mußte; und dadurch war es kaum möglich, traditionelle und konventionelle Projektvorschläge mit Verweis auf eben diese Eigenschaften zurückzuweisen.

Insgesamt entstand so eine Konstellation, die ironischerweise in bestimmter Hinsicht derjenigen gleicht, die wir in Lateinamerika im Kontext der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) analysiert haben. Auch dort gab es eine intensive Mesopolitik – Aufbau von Industriezweigen, Schaffung einer technologischen Infrastruktur und anderes mehr. Anders als im ostasiatischen Entwicklungsmodell gab es im ISI-Modell jedoch keinen Performancedruck – oberstes Ziel war hier letztlich Autarkie, nicht internationale Wettbewerbsfähigkeit. Nun zielt Mesopolitik in NRW natürlich nicht auf Autarkie. Aber auch sie kann aufgrund einer ganzen Reihe von Faktoren kaum einen Performancedruck erzeugen. So entsteht eine Mesolandschaft, die keine klaren Ziele und Performancekriterien hat und deren Entwicklung daher einem gewissen Maß an Beliebigkeit folgt. In der längeren Frist, so die Erfahrung aus Lateinamerika, setzen sich dabei Verhaltensmuster durch, die selten in Richtung Effizienz streben.

## **9 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung von Mesopolitik in NRW**

In NRW kann man Mesopolitik und –institutionen in einer Dichte erleben, die bemerkenswert ist. Hat man die Fülle an Eindrücken verdaut, verdichtet sich der Eindruck, daß es einige Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung von Mesopolitik gibt.

### **9.1 Methoden und Instrumente**

Es gibt eine intensive konzeptionell-strategische Diskussion um Strukturwandel, Globalisierung

und Lokalisierung und dergleichen mehr. Weit weniger entwickelt ist die Diskussion um konkrete Methoden und Instrumente von Strukturpolitik, KMU-Förderung, Wirtschaftsförderung etc. Gerade hier ist jedoch der Nutzen groß, der durch regelmäßigen Austausch zwischen Praktikern sowie mit Beobachtern der Szenerie gestiftet werden kann. Manche Akteure bedauern, daß die GfW heute weniger als früher Fortbildungsmaßnahmen anbietet; hier könnte ein Ansatzpunkt für konkrete Aktivitäten liegen. Notwendig wäre eine offene Diskussion um die Frage, wie der Austausch über Erfahrungen mit (neuen) Instrumenten und Methoden intensiviert werden kann.

Ein Thema, daß sich durch dieses Papier hindurchzieht, ist Monitoring und Evaluierung. Hier besteht erheblicher Bedarf an Weiterentwicklung (z.B. um dahin zu kommen, daß Evaluierung und Begleitforschung nicht mehr durcheinandergebracht werden und Evaluierung mehr ist als nur ein ex-post-Monitoring). Insbesondere muß es darum gehen, daß Evaluierung nicht mehr in erster Linie als Waffe im ministeriellen Grabenkampf genutzt wird, d.h. ihren Inquisitionscharakter verliert. Es ist ja nicht so, daß es nur die EU-Kommission als externen Akteur interessiert, was mit den Abermillionen passiert, die für Mesopolitik ausgegeben werden. Auch für an konkreten Aktivitäten Beteiligten stellen sich die Fragen: Was wollen wir eigentlich? Wie wollen wir es erreichen? Und woran erkennen wir, daß wir es erreicht haben?

Damit sind wir dann beim Ausgangspunkt von Überlegungen zu partizipativer Evaluierung, die nicht von außen, sondern unter den Beteiligten betrieben wird. In der Evaluierungsliteratur werden vier Generationen von Evaluierungskonzepten unterschieden (Estrella und Gaventa 1998, 16):

- 1 Tests (in Schulen), Messung von Produktivität (in Unternehmen)

|                                       |  |   |
|---------------------------------------|--|---|
| <i>Wer</i>                            | Externe Experten   | Bürger / Betroffene, Projektmitarbeiter, Moderator  |
| <i>Was</i>                            | Vorher festgelegte Erfolgsindikatoren, vor allem Kosten und Ergebnisse   | Betroffene erarbeiten selber Erfolgsindikatoren   |
| <i>Wie</i>                            | Fokus auf „wissenschaftliche Objektivität“; Distanz zwischen Evaluierern und anderen Beteiligten; einheitliche, komplexe Vorgehensweise; verspäteter, begrenzter Zugang zu Ergebnissen | Selbstevaluierung; einfache, an die lokale Kultur angepaßte Methoden; sofortige Offenlegung der Ergebnisse durch aktive Beteiligung der Betroffenen am Prozeß |
| <i>Wann</i>                           | Meist nach Beendigung eines Projekts / Programms; gelegentlich auch Zwischenevaluierung  | Häufige, im Umfang begrenzte Evaluierungen  |
| <i>Warum</i>                          | Rechenschaft, um zu bestimmen, ob Förderung fortgesetzt wird   | Um es den Betroffenen zu ermöglichen, ihre Aktionen zu kontrollieren und ggf. zu korrigieren  |
| Quelle: Estrella und Gaventa 1998, 17 |  |   |

- 2 Beschreibung, Programmevaluierung: Erhebung von Zielerreichung, Stärken und Schwächen; Evaluierer als Beschreiber
- 3 Beurteilung: nicht nur die Zielerreichung, sondern auch die Ziele selber werden zu Gegenstand der Evaluierung; Erarbeitung von Beurteilungskriterien; Evaluierer als Richter
- 4 Evaluierung durch die Beteiligten, als „Verhandlungsprozeß“ unter den Beteiligten; Evaluierer als Moderator

Die heutige Praxis von Evaluierung in NRW ist teils der zweiten, teils der dritten Generation zuzurechnen. Evaluierungen der vierten Generation scheint es bislang nicht zu geben. Was hätte man sich darunter vorzustellen? Die Tabelle 4 gibt einen Überblick.

Eine weitere methodische Herausforderung wird sich ergeben, wenn die Landesregierung ihre Absicht wahrmacht, eine Benchmarking-Praxis zu etablieren – „ein System des Vergleichs im Wettbewerb der großen Regionen“ (Clement 2000). Konkret stellen sich dabei zwei methodische Probleme. Erstens: Die bislang existierenden Versuche des Benchmarkings von Regionen sind weit weniger fortgeschritten als unternehmensbezogene Benchmarking-Methoden (vgl. <http://www.benchmarking-in-europe.com>). Es gibt kein fertiges Instrumentarium, auf das man problemlos zurückgreifen könnte. Zweitens: Die

existierenden Ansätze neigen zu einer einseitigen Konzentration auf quantifizierbare Indikatoren (z.B. OECD 1999d). Bei der Anwendung solcher Methoden auf NRW würde man im wesentlichen das herausbekommen, was man ohnehin schon weiß (z.B. aus Blind, Grupp und Schmoch 1997, Feldotto 1996, Budde 1996): Es gibt Innovationsdefizite gegenüber anderen Regionen, und es gibt insbesondere gravierende Unterschiede in der Wettbewerbskraft zwischen den Regionen innerhalb von NRW. Damit stünde man abermals vor den Fragen, um die es auch in diesem Papier geht: Woran liegt es, und was kann man dagegen tun? Um diese Fragen zu beantworten, wäre es erstrebenswert, qualitative Benchmarking-Methoden einzusetzen. Entsprechende Methoden existieren für das Benchmarking von Unternehmen (vgl. Collins, Córdón und Julien 1996). Für das Benchmarking von Regionen könnte man daran denken, das Konzept „Systemische Wettbewerbsfähigkeit“ (Esser, Hillebrand, Messner und Meyer-Stamer 1994, 1995) entsprechend weiterzuentwickeln.

Wie könnte dies praktisch aussehen? Qualitatives Benchmarking von Unternehmen hat folgende Elemente:

- es werden Faktoren identifiziert, die die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens bestimmen (Organisation und Kultur, Vor-

und Durchlaufzeiten, Qualität, Maschinen und Anlagen, quantitative Indikatoren),

- für jeden Faktor wird eine Reihe von Indikatoren definiert,
- für jeden Indikator werden Ausprägungen definiert, von *kaum vorhanden* bis *best practice*.

Es entsteht auf diese Weise eine Checkliste, die dann mit Managern und Ingenieuren eines Unternehmens Indikator für Indikator diskutiert werden kann. Für jeden Indikator werden dabei zwei Werte bestimmt: die Praxis, d.h. ob zum Beispiel ein bestimmtes Instrument des Qualitätsmanagements eingesetzt wird, und das Ergebnis, das damit erzielt wird.

Mit dieser Methode lassen sich nicht nur Unternehmen, sondern auch Organisationen benchmarken. Die Fundação Empreender, eine von Unternehmensverbänden im brasilianischen Santa Catarina getragene Beratungsinstitution, hat die ursprünglich von Collins et al. entwickelte Methode für das Benchmarking von Industrie- und Handelskammern angepaßt. Im Annex werden drei Indikatoren mit möglichen Ausprägungen wiedergegeben: *Führungsstil* (einer von elf Indikatoren für den Faktor *Organisation und Kultur*), *Evaluierung von Fortbildungsaktivitäten* (einer von zehn Indikatoren für den Faktor *Dienstleistungen für Mitgliedsfirmen*) und *Allianzen, Kooperation* (einer von sieben Indikatoren für den Faktor *Außenbeziehungen*); außerdem gibt es fünf Indikatoren für den Faktor Human Resources und neun Indikatoren für den Faktor *Quantitative Indikatoren der Performance der Kammer*. Jeder der Indikatoren wird mit einer Gruppe von Direktoren und Mitarbeitern der jeweiligen Kammer diskutiert; neben den drei Ausprägungen (mit den Punktbewertungen 2, 6 und 10) sind auch Zwischenvarianten (4 bzw. 8 Punkte) möglich.

Eine analoge Methode ist auch für das Benchmarking von Regionen vorstellbar. In Tabelle

5 stelle ich einen ersten Versuch eines Faktoren- und Indikatorenschemas vor; dies ist zu verstehen als eine Illustration, weil für ein aussagekräftiges Benchmarking weit mehr Indikatoren betrachtet werden müßten.

Qualitatives Benchmarking hat einen Nachteil, der jedoch leicht zum Vorteil werden kann. Quantitativ angelegte Methoden haben den Anspruch wissenschaftlicher Objektivität, und ihre Ergebnisse werden nicht selten mit dem Anspruch auf Wahrheit dargestellt. Manche lokale und regionale Akteure mögen dies goutieren; insbesondere werden dies jene Akteure sein, die sich in ihrem Vorverständnis bestätigt sehen. Tatsächlich gibt es bei dieser Art von Analyse jedoch keine Wahrheit, sondern bestenfalls intersubjektive Plausibilität. Um diese zu erreichen, kann wissenschaftliche Objektivität hilfreich sein. Eine qualitativ angelegte, partizipativ strukturierte Vorgehensweise kann jedoch zum gleichen Ergebnis führen – und dies nicht selten mit geringerem Aufwand und Kosten. Umgekehrt gilt: Unerwünschte Ergebnisse einer wissenschaftlichen Analyse werden vom "Kunden" in Frage gestellt, was z.B. deshalb einfach ist, weil es zu jeder Methode und jeder Theorie eine passende Gegenmethode und Gegentheorie gibt. Unerwünschte Ergebnisse einer partizipativ erarbeiteten Diagnose hingegen können vom Kunden nicht so einfach zurückgewiesen werden, denn schließlich war er selber an ihrer Erarbeitung beteiligt. Hinzu kommt, daß der Überraschungseffekt wegfällt: Schon während des partizipativen Erhebungsprozesses dämmert es dem Kunden, daß einige der Ergebnisse für ihn unangenehm sein werden. Dementsprechend ist die Wirksamkeit von qualitativen Benchmarkings in Unternehmen wie in Organisationen hoch, und die Mobilisierungseffekte einer partizipativ angelegten Diagnose lokaler Wettbewerbsvorteile können ganz überraschend groß sein (Meyer-Stamer 1999a).

| <b>Tabelle 5: Faktoren und Indikatoren für ein regionales Benchmarking</b> |  |  |
|--|--|--|
| <i>Ebene</i>   | <i>Faktoren</i>  | <i>Indikatoren</i>   |
| Meta   | Vision, Entwicklungsstrategie  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentrale Akteure vertreten die Meinung, daß eine regionale Entwicklungsanstrengung nötig ist.</li> <li>• Es existiert ein Konsens über die "Begabung" der Region.</li> </ul>  |
|  | Kulturelle Faktoren begünstigen Unternehmertum   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unternehmertum ist positiv besetzt.</li> <li>• Unternehmerischer Erfolg ist Mechanismus für vertikale soziale Mobilität.</li> </ul>   |
|  | Funktionierende Verhandlungsmechanismen zwischen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die wichtigen gesellschaftlichen Gruppen sind organisiert.</li> <li>• Zivilgesellschaftliche Organisationen aggregieren die Interessen ihrer Mitglieder.</li> <li>• Es gibt Organisationen, die eine regionale Entwicklungsstrategie aktiv mittragen können.</li> <li>• Es existieren Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Organisationen sowie mit dem Staat.</li> <li>• Organisationen können in Gremien getroffene Absprachen gegenüber ihren Mitgliedern durchsetzen.</li> <li>• Die Legislative spielt eine konstruktive Rolle.</li> </ul> |
|  | Staat verfügt über Mindestkompetenz zur Formulierung und Implementierung von Politiken   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Verwaltung verfügt über kompetente Mitarbeiter.</li> <li>• Kommunikation und Koordination zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten funktionieren.</li> </ul>   |
| Makro  | Stabile, vorhersehbare makroökonomische Rahmenbedingungen auf der nationalen Ebene   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die nationalen makroökonomischen und regulativen Rahmenbedingungen ermutigen die Formulierung von regionalen Entwicklungsstrategien.</li> </ul>   |
|  | Günstige Makrobedingungen auf der regionalen Ebene   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der regionale Staat schafft günstige regulative Rahmenbedingungen für Unternehmen.</li> <li>• Der regionale Staat ist finanziell gesund.</li> </ul>   |
| Meso   | Mesoinstitutionen, die mit zum Spezialisierungsprofil der Wirtschaft passen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Technologie</li> <li>• Aus- und Fortbildung</li> <li>• Finanzierung</li> <li>• KMU-Förderung</li> </ul> | je Institution / Typ von Institution: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Institution hat ein Qualitätsmanagement-System implementiert.</li> <li>• Die Institution hat ein Wissensmanagement-System implementiert.</li> <li>• Die Institution unternimmt systematische Anstrengungen zur Verbesserung von Produktivität und Agilität.</li> <li>• Die Institution hat Mechanismen der Marktforschung und zur Erhebung der Kundenzufriedenheit implementiert.</li> </ul>  |
|  | Funktionsfähige Unternehmensverbände   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Verbände haben transparente, partizipative interne Entscheidungsstrukturen.</li> <li>• Die Verbände bemühen sich um die Aktualisierung und Qualitätsverbesserung bei Dienstleistungen.</li> <li>• Die Verbände artikulieren die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber Staat und anderen Akteuren.</li> </ul>  |
| Mikro  | Unternehmen als „lernende Organisation“  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unternehmen erreichen ein hohes Niveau bei Produktivität, Qualität, Flexibilität und Agilität.</li> <li>• Unternehmen bemühen sich um die Schaffung eines strategischen Wettbewerbsvorteils.</li> </ul>   |
|  | Netzwerke zwischen Unternehmen zur Beschleunigung kollektiver Lernprozesse   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unternehmen haben Instrumente zur regelmäßigen Evaluierung von make-or-buy-Entscheidungen implementiert.</li> <li>• Unternehmen führen regelmäßig Beschaffungs- und Absatzmarktforschung durch.</li> <li>• Unternehmen evaluieren regelmäßig die Potentiale von strategischen Allianzen.</li> </ul>   |

## 9.2 Region und Cluster

In der aktuellen Diskussion um regionalisierte Strukturpolitik steht ein Thema im Vordergrund, das auch anderswo intensiv diskutiert wird: die Orientierung von Fördermaßnahmen auf Cluster anstatt auf Einzelunternehmen oder Branchen.

Der Vorteil des Clusterkonzepts ist ein anderer Blick auf eine existierende Realität, denn es hilft, von einer zu engen Branchenbetrachtung wegzukommen. Zulieferbeziehungen hatte man früher auch schon gesehen, aber im Anschluß an Michael Porters Überlegungen kommen auch die vielfältigen spezialisierten Dienstleistungen, die lokal spezifischen Mesoinstitutionen sowie besondere Nachfragebedingungen in den Blick. Unsinnige, aber durchaus beliebte Diskussionen – z.B. über die Frage, ob man schwerpunktmäßig Dienstleistungen fördern oder auch noch auf Industrie setzen soll – können damit überwunden werden: Bekanntlich ist der tertiäre Sektor als das definiert, was weder primärer noch sekundärer Sektor ist, könnte also genauso gut Rest- oder a.n.g.-Sektor (anderweitig nicht genannt) heißen, und in diesem Rest sind üblicherweise zwei Bereiche besonders dynamisch – die „Lebensqualität-Branche“ (Hilbert 1998), also die Dienstleistungen im Bereich Wohnen, Freizeit und Gesundheit, und die produktionsorientierten Dienstleistungen, insbesondere im „wissensintensiven“ Bereich. Die Lebensqualität-Branche hat selber häufig Cluster-Charakter, und die produktionsorientierten Dienstleistungen sind häufig eine zentrale Komponente von industriebasierten Clustern.

Eine Clusterbetrachtung hat freilich auch verschiedene Nachteile:

- Es ist strittig, wo die „Mindestdichte“ für erfolgreiche, wettbewerbsfähige Cluster liegt. Es ist aber unstrittig, daß es eine solche Mindestdichte gibt – und der Vergleich mit dynamischen Clustern führt zu Zweifeln, ob Cluster wie jenes in der Chemieindustrie im

Emscher-Lippe-Raum oder in der Papierindustrie im Raum Düren die Mindestdichte erreichen.

- Traditionelle, niedergehende Industrien (Kohle und Stahl mit allen davon abhängigen Zulieferern, Maschinenbauern, Handwerkern und Dienstleistern) bildeten auch Cluster und haben ein nicht untypisches, innovationsresistentes und den Strukturwandel blockierendes Verhalten gezeigt (Grabher 1993). Damit hat das Clusterkonzept eine negative Konnotation.
- Mit einer Clusterförderung entsteht eine neue Ebene von Selektivität. Es ist zwar nicht *picking the winners* im engeren Sinne, aber trotzdem äußern manche Beobachter den Verdacht der Investitionslenkung.
- Cluster sind in der Regel nicht nur lokale Veranstaltungen. Doch gerät die überregionale und internationale Einbindung leicht aus dem Blick.

Es wäre unklug, schwerpunktmäßig auf clusterorientierte Strukturpolitik zu setzen. Sie ist da sinnvoll, wo es möglich erscheint, von passiven zu aktiven Clustervorteilen zu kommen (Nadvi 1997), was jedoch beachtlich oft mißlingt. Kooperationsresistenz in Clustern hat häufig rationale Motive (*bounded rationality*). Eine Strategie 1 ZIN-Region = 1 Cluster wäre eine zu enge Schwerpunktsetzung und daher nicht sinnvoll.

Eine theoretisch denkbare Alternative zu Schwerpunktsetzung durch Clusterförderung ist die kompetitive Förderung, wie sie in den letzten Jahren die Bundesregierung zunehmend betrieben hat. Initiativen wie BioRegio, Exist und möglicherweise in der Zukunft InnoRegio führen zu Vernetzung in der jeweiligen Region. Doch ist ein solches Vorgehen in NRW schwer realisierbar, solange ein wichtiger Teil der Fördermittel mit einer Konditionalität daherkommt, z.B. exklusiv für Ziel-2-Regionen bestimmt ist.

Eine weitere Möglichkeit heißt „Lernen von IBA“ – mit der Verknüpfung von Wirtschaftsförderung, Beschäftigungsförderung und Stadtplanung, mit mehr Partizipation, mit einer systematischen Einbeziehung von Anregungen von außerhalb der Region. Nicht übersehen werden darf freilich, daß das Motto „Lernen von der IBA“ nicht allenthalben auf ungeteilte Begeisterung stoßen wird. Mindestens drei Faktoren stehen dem entgegen. Erstens: Die IBA ist ein Renommierprojekt dessen, was bis zur letzten Kabinettsneubildung das MASSKS war. Geht man davon aus, daß Ressortegoismen existieren und daraus eine Tendenz zur Abgrenzung und Profilierung entsteht, wäre es nicht überraschend, wenn auf der Seite des Wirtschaftsministeriums Vorbehalte existierten. Zweitens: Die IBA war – in der Wahrnehmung nicht weniger Akteure: wieder mal – eine Initiative, die in erster Linie dem Ruhrgebiet zugute kam. Daraus entstehen emotional begründete Widerstände gegen das Etikett IBA. Drittens: Die IBA ist eher ein Projekt der „neuen Mitte“ als der traditionellen Sozialdemokratie, die jedoch in NRW noch recht stark zu sein scheint. Daher ist es eine offene Frage, ob eine IBA-orientierte Mesopolitik einen politischen Träger findet.

Das Arbeitsministerium versucht, die beiden letztgenannten Strategien, d.h. Wettbewerb zwischen Regionen und Lernen von der IBA, zu kombinieren – es wurde ein Wettbewerb für die „Regionale“ ausgeschrieben, d.h. eine besondere Förderung, die es in den Jahren 2004 und 2006 geben soll. „Ziel der Ausschreibung ist, mit Hilfe anspruchsvoller Leitprojekte Kultur-, Freizeit-, Erholungs-, Sport- und Tourismusangebote in einem konzeptionellen Gesamtzusammenhang zu entwickeln und mit dem ökonomischen Prozeß zu verknüpfen. Im internationalen Wettbewerb sollen das regionale Profil geschärft und private Investitionen gestärkt werden, um den Strukturwandel erfolgreich voranzutreiben. Gleichzeitig soll der Gedanke der Internationalen Bauausstellung Emscher-

Park fortgeschrieben und auf andere Regionen übertragen werden“ (KVR 1999, 10). Es gelang freilich nicht, das Wettbewerbsprinzip durchzuhalten – „aufgrund ihrer hervorragenden Gesamtkonzeptionen, ihres Ideenreichtums und ihrer schlüssigen Ansätze für gemeinsame interkommunale Problemlösungen“<sup>11</sup> werden auch die Vorschläge der unterlegenen Regionen gefördert.

### **9.3 Mesopolitik und Wettbewerb: Ansatzpunkte für eine Steigerung des Performancedrucks auf Mesoinstitutionen**

Die große Rolle, die Wettbewerbe in der IBA gespielt haben, wurde schon betont. Aber es gibt auch noch andere Beispiele dafür, daß Wettbewerb nicht nur zwischen Unternehmen Lern- und Innovationsprozesse vorantreibt. Einige der Städte und Regionen haben gelernt, daß sie im Wettbewerb mit anderen Städten und Regionen stehen, z.B. Duisburg mit Venlo und Emscher-Lippe mit Rotterdam. Anlaß dieses Lernvorgangs war die Beobachtung, daß potentielle Investoren sich in den Niederlanden niederließen, weil sie dort verschiedene Faktoren als günstiger einstufen. Diese Erfahrung hat z.B. dazu geführt, daß sowohl in Duisburg als auch in Emscher-Lippe Genehmigungsverfahren heute weit schneller und unkomplizierter durchgeführt werden können, als es in der Vergangenheit üblich war. Auch die absehbare Konkurrenz zwischen der Anfang 2000 vom Land gegründeten Projekt Ruhr GmbH und dem Bereich Wirtschaftsförderung im Kommunalverband Ruhrgebiet muß aus diesem Blickwinkel kein Nachteil sein.

Aus diesen Erfahrungen ließen sich im Prinzip interessante Schlußfolgerungen für Mesopolitik ziehen, insbesondere mit Blick auf Mesoinstitutionen. Grundsätzlich gibt es keinen Grund zur

---

11 Pressemitteilung des MASSKS vom 5.12.99.

Annahme, daß im Bereich des Mesoraums ein anderes Prinzip gelten sollte als anderswo, nämlich: Diamanten entstehen unter hohem Druck. Grundsätzlich sind zwei Mechanismen vorstellbar, wie eine Performancekontrolle von Mesoinstitutionen aussehen kann, nämlich *exit* und *voice*. *Exit* kann zweierlei bedeuten: Es gibt Konkurrenz zwischen Mesoinstitutionen, und unzufriedene Kunden können zu einem anderen Anbieter von Meso-Angeboten wechseln. Oder: Es gibt Performancekriterien, und eine Mesoinstitution, die diesen nicht genügt, wird geschlossen. *Voice* kann zweierlei bedeuten: Kontrolle von oben / außen, etwa von der Landesregierung oder externen Evaluierern, oder direkter Einfluß der Zielgruppe, die ihre Interessen gegenüber der Mesoinstitution deutlich artikuliert.

In der Praxis ist die Exit-Option in der aktuellen Situation kaum vorstellbar – kein Rechnungshof, kein Evaluierer und schon gar kein Oppositionspolitiker würde die Gründung eines zweiten Technologie- und Gründerzentrums in jenen Orten, in denen das erste nicht gut läuft, ungerügt lassen; und die Schließung von Institutionen wird vom politischen Gegner als Scheitern denunziert und ist daher für politische Entscheidungsträger nicht akzeptabel. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß Konkurrenz zwischen Mesoinstitutionen grundsätzlich positiv zu werten ist – z.B. auch dann, wenn sie sich als direkte Rivalität geografisch nahegelegener Technologiezentren manifestiert. Interessant könnte indes die Frage sein, ob sich bestimmte Mesoaktivitäten nach dem Franchising-Prinzip organisieren lassen.

Relevanter ist mithin die Voice-Option. Es steht außer Frage, daß mehr Kontrolle von außen wünschenswert wäre, etwa in Form eines ständigen Monitoringsystems der Landesregierung. Bedenkenswert wäre auch die Gründung einer Institution, die regelmäßig Benchmarking betreibt – zwischen TGZ, zwischen IHKs, zwischen Sparkassen, kurz: zwischen allen Institutionen, die Staat sind, staatlich kontrolliert werden oder parastaatliche Aufgaben wahrnehmen.

Benchmarking müßte dabei allerdings etwas anderes bedeuten als Beauty-contest. Ergebnis von Benchmarkings wäre nicht in erster Linie eine Rangliste, womöglich noch im Internet zugänglich, sondern die Rückmeldung an jede Institution, wo sie gut und wo schlecht ist. Methodisch ließe sich dabei auf die bereits erwähnten, eher qualitativ angelegten Benchmarking-Methoden zurückgreifen.

Nicht beantwortet ist damit freilich die Frage, wie man Mesoinstitutionen „globalisieren“, d.h. von ihrem vorwiegend lokalen Blick befreien kann. Hier sind verschiedene Optionen denkbar:

- Es wird festgelegt, daß jede Institution einen bestimmten Teil ihres Budgets aus internationalen Kooperationsprojekten zu erwirtschaften hat (z.B. 20 %).
- Die Trennung zwischen spezialisierten Institutionen der Durchführung der internationalen und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und lokal verankerten Mesoinstitutionen wird aufgehoben. Dies ist gleichzeitig die interessanteste und die unrealistischste Variante. Interessant ist sie im Prinzip für beide Seiten. EZ-Institutionen beispielsweise leiden darunter, daß sie nahezu ausschließlich im Entwicklungshilfegeschäft tätig sind und Entwicklungen in Deutschland nur teilweise und zufällig mitschneiden. Lokale Mesoinstitutionen haben vielfältiges spezifisches Know-how anzubieten, haben jedoch Nachholbedarf in jenen Bereichen, in denen EZ-Institutionen stark sind, nämlich die systematische Entwicklung und Kodifizierung von Methoden und Instrumenten.

#### **9.4 Inszenierung, Sinnstiftung, Wandel in den Köpfen: Lernen von der IBA**

Man könnte die weiter oben vorgenommenen Unterscheidungen zwischen Typen von Mesopolitik auch anders etikettieren: Mesopolitische

Routineaktivitäten auf der einen Seite, strategische Mesopolitik auf der anderen. Strategische Mesopolitik zielt im Kern darauf, die Strukturen in Köpfen zu ändern – überkommene Orientierungen von Akteuren zu überwinden und damit verkrustete Akteurs- und Handlungsstrukturen aufzubrechen sowie institutionelle Lernprozesse zu befördern.

Erfolgreiche Mesopolitik entwickelt und stärkt weiche Strukturen, die definitionsgemäß nicht sichtbar sind. Unsichtbarkeit erschwert die Erfolgskontrolle und kann den Eindruck der Wirkungslosigkeit erzeugen. Dies kann an sich erfolgreiche Initiativen angreifbar machen und bei den Beteiligten demotivierend wirken. Daher ist es essentiell, neben den weichen Strukturen auch deutlich sichtbare Effekte zu erzeugen – traditionell in Form von Gebäuden, alternativ dazu in Form von Events.

Ein Standardargument gegen die IBA lautet: Weil es um Gebäude ging, war Sichtbarkeit und dadurch begründete Sinnstiftung einfach. Dies Argument geht aber am eigentlichen Punkt vorbei: Gebäude, Parks, Radwege und dergleichen sind nur eines der Ergebnisse der IBA. Ein anderes, mindestens genauso wichtiges Ergebnis ist die Veränderung von Denkstrukturen. Umgekehrt wird aus diesem Argument ein Schuh: Es war ein Defizit konventioneller Mesopolitik, Gebäude zu schaffen, ohne Denkstrukturen gezielt zu verändern bzw. darauf zu setzen, daß diese sich von selber ändern, z.B. dadurch, daß in einem gegebenen Gebäude – z.B. einem Gründerzentrum – sich neuartige soziale Strukturen herausbilden. Es gibt bislang wenig Hinweise darauf, daß dieses Kalkül aufgegangen ist. Bei konventioneller Mesopolitik waren Gebäude der Zweck, bei der IBA waren sie Mittel zu einem anderen Zweck. Es ist wichtig, von diesen Erfahrungen zu lernen und über eine stärkere „Inszenierung von Mesopolitik“ nachzudenken.

Eine interessante Frage ist in diesem Zusammenhang die nach der Bedeutung von „Visio-

nen“. Der Zeitgeist hat sich in dieser Hinsicht in den letzten 20 Jahren gewandelt; auch Akteure, die ansonsten nach Kräften versuchen, sich als „Macher“ zu profilieren, reden von Visionen – die Helmut Schmidt zugeschriebene Aufforderung „Wenn Sie Visionen haben, gehen Sie zum Arzt“ gilt derzeit als unmodern. Das muß jedoch nicht bedeuten, daß sie falsch ist, zumal wenn Visionen in großer Zahl und noch größerer Diversität auftreten. Es ist wichtig, zwischen der ex-ante- und der ex-post-Wahrnehmung von Visionen zu unterscheiden. Das, was im Nachhinein als Vision erscheint, war im zeitgenössischen Kontext nicht selten eine obskure Minderheitsmeinung. Und das, was in der Vergangenheit unter Zeitgenossen als interessante Vision galt, erscheint uns im Rückblick nicht selten als Schreckensvision, die sich zum Glück nicht erfüllt hat.<sup>12</sup> Insofern kann man durchaus darüber diskutieren, welchen Sinn die heutige Visionitis hat.

## 9.5 Ausgangspunkte für eine strategische Mesopolitik

In einer neueren programmatischen Stellungnahme des Ministerpräsidenten liest man:

„Chemie, Maschinen- und Anlagenbau, die Automobilindustrie, aber auch die Umwelt- und Energietechnik, die Bio- und Gentechnik, die Medizintechnik sowie Medien und Telekommunikation – das werden im Wesentlichen auch in der nächsten Generation unsere wirtschaftlichen Kraftzentren sein. Um sie wird sich weitere industrielle, handwerkliche und wissenschaftliche Wertschöpfung auf den Zukunftsmärkten Mobilität, Energie,

12 Vgl. z.B. die verkehrspolitischen Visionen in der Nachkriegszeit, die im Katalog „War die Zukunft früher besser? Visionen für das Ruhrgebiet“ (Landschaftsverband Rheinland, Rheinisches Industriemuseum, Oberhausen 2000) dokumentiert sind.

Umwelt und Gesundheit ranken.“ (NRW 2000 plus)

Was gleichwohl fehlt, ist die Reflexion der Implikationen anderer Bereiche staatlichen und privaten Handelns für die Mesopolitik. Gesundheit, Energie, Verkehr und Wohnen werden als Bereiche genannt, die für die künftige wirtschaftliche Entwicklung von zentraler Bedeutung sind. Ansätze für das, was wir „Pfadpolitik“ genannt haben (Hinterberger und Meyer-Stamer 1998), findet man jedoch kaum. Was bedeutet dies praktisch? Stellen wir uns ein Beispiel vor, unter dem Titel: Von Staustandort zur innovativen Verkehrsregion.

Wer während der Rush-hour WDR 2 hört, kennt das Ritual: Zunächst werden noch alle Staus angesagt, dann nur noch jene ab 3 km, dann nur noch ab 4 km – und das tagaus, tagein. Wer die Autofahrer, die sich dies täglich antun, für Masochisten hält, hat noch nie in der Rush-hour einen Nahverkehrszug frequentiert. Während die Staus immerhin zuverlässig und vorhersehbar auftreten, kann davon beim Nahverkehr keine Rede sein, und so werden insbesondere Umsteigeverbindungen zum täglichen Nervenkitzel.

Man könnte die Sachlage indes auch genau andersherum beschreiben. NRW ist eine von zwei Regionen in Deutschland, in denen es einen auch im internationalen Maßstab großen Ballungsraum gibt. Und im Gegensatz zu Berlin zeichnet sich das Ruhrgebiet dadurch aus, daß es multipolar strukturiert ist. NRW besitzt, mit anderen Worten, als einziges Bundesland ein Lernfeld, auf dem sich Lösungen für ein Problem testen lassen, das in vielen Ballungsräumen in der ganzen Welt, insbesondere aber in Entwicklungsländern, existiert. Nachdem der große Wurf der 70er Jahre, die Stadtbahn, eher nicht so erfolgreich war (Joneit 1998), wäre es an der Zeit, von der aktuellen Praxis des Krisenmanagements abzurücken und sich an der Erarbeitung einer Lösung zu versuchen. Dies würde bedeuten: Die Landesregierung würde gemeinsam mit wichtigen Akteuren aus der Re-

gion versuchen, innovative Lösungen für das Transportproblem im Ballungsraum Ruhr zu finden (wobei nach meinem Verständnis digitale Verkehrsleitung ein computerisierter Stau und keine innovative Lösung ist). Es würde – ganz im Porter'schen Sinne – eine anspruchsvolle Nachfrage erzeugt, die regionalen Unternehmen einen Lernvorsprung ermöglichen könnte. Dies könnte durch entsprechende Maßnahmen in der Technologie-, der KMU-Förderpolitik und anderen Feldern flankiert werden.

Dies führt uns zu einem Thema, das bislang im Rahmen von Mesopolitik nur am Rande bzw. in isolierter Form erscheint, nämlich die ökologische Zukunftsfähigkeit. Es gibt eine Reihe von Umweltschutzaktivitäten, und es gibt auch einzelne Institutionen, die sich schwerpunktmäßig mit Umweltthemen beschäftigen. Was fehlt, ist eine integrale Betrachtung dieses Themas. Schließlich ist vorstellbar, daß Mesopolitik Zukunftsfähigkeit zu einem zentralen Ziel erklärt und damit zugleich die Weichen stellt zum Aufbau von spezifischen Wettbewerbsvorteilen. Man könnte sich beispielsweise eine Initiative „Ökologische Modellagglomeration Ruhr“ vorstellen. Die Ruhrstadt ist nicht nur neben Berlin der einzige deutsche Ballungsraum in einer Größenordnung, die auch im internationalen Vergleich noch als Großstadt auffällt. Sie hat darüber hinaus eine Struktur, die für große urbane Agglomerationen immer typischer wird: sie ist multipolar. Diese Art von großen Agglomerationen schafft eine Vielzahl von Problemen sozialer, ökologischer, ökonomischer, umweltpolitischer und anderer Art, für die bislang nur wenige erprobte Lösungen existieren. Dies bedeutet: Eine Großstadt, der es frühzeitig gelingt, innovative Lösungen zu schaffen, wird für das entsprechende Know-how weltweit Interessenten finden. In dieser Hinsicht hat die Ruhrstadt schon heute einiges anzubieten, z.B. die wasserwirtschaftlichen Konzepte, die im Rahmen der IBA entwickelt wurden. Weitere Initiativen sind vorstellbar: das Problem der urbanen Segregation zwischen alten Einwohnern und Im-

migranten, die in den letzten 40 Jahren zugewandert sind, spitzt sich zu; und auch im Bereich Bauen und Wohnen, insbesondere mit Blick auf die Veränderungen in der Altersschichtung, sind bislang mehr Probleme als Lösungen zu erkennen.

Die Ruhrstadt könnte somit ein Lernfeld für innovative Lösungen werden, die in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht zukunftsfähig sind. Damit ergäbe sich übrigens auch ein neues Feld für die Kooperation mit Großunternehmen, die ansonsten eher in einer inneren Absatzbewegung begriffen sind. Derzeit konnotieren sie das Ruhrgebiet mit ihrer Vergangenheit, von der sie sich, je schneller, je besser, lösen wollen. Gelänge es, die Ruhrstadt als Experimentierfeld für Zukunftsfähigkeit zu etablieren, würde die Region unversehends für die Unternehmen wieder interessant.

## 10 Mesopolitik in NRW und Entwicklungszusammenarbeit

Denkt man über Austausch zwischen NRW einerseits und Entwicklungsländern (EL) und Entwicklungspolitik andererseits nach, ist es sinnvoll, über Ströme in beide Richtungen zu reflektieren. Dies deckt sich nicht unbedingt mit der Wahrnehmung der Akteure in NRW, die zwar immer gerne bereit sind, ihre Erfahrungen an Besucher aus Entwicklungsländern weiterzugeben, die aber die Vorstellung, sie könnten etwas aus Entwicklungsländern oder der internationalen Entwicklungszusammenarbeit lernen, zunächst eher befremdlich finden.

### 10.1 Lehren für die EZ

Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung ist ein Bereich der EZ, der in letzter Zeit stark an Bedeutung gewonnen hat. Während traditionelle Aktivitäten stark auf die Schaffung einzelner Institutionen (Berufs- und Technikerschulen,

Technologietransferstellen, KMU-Förderorganisationen) orientiert waren, geht die Tendenz in den letzten Jahren in Richtung Programme, die eine Vielzahl von Einzelaktivitäten entsprechend der Nachfrage und der Problemlage bündeln. Einen besonderen „Boom“ erfahren dabei Aktivitäten, die auf der lokalen oder regionalen Ebene ansetzen.

Für die Konzeption und Praxis der EZ im Bereich Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung lassen sich aus den Erfahrungen in NRW viele wertvolle Lehren gewinnen (vgl. Meyer-Stamer 1999b, 1999c), insbesondere mit Blick auf

- die Organisation und Praxis von lokaler und regionaler Wirtschaftsförderung, insbesondere in der Form von Agenturen, die als PPP betrieben werden sowie die vielfältigen Instrumente, die in NRW seit langem eingesetzt werden, für Akteure aus EL aber nicht selten neu sind (vgl. Meyer-Stamer 1999b);
- die Formulierung spezifischer Programme wie z.B. der Gründungsinitiative GO!, in der es gelingt, vielfältige Instrumente und Institutionen miteinander zu vernetzen;
- Aufbau und Betrieb von Technologie- und Gründerzentren;
- die Schaffung neuer Strukturen zur Formulierung und Implementierung von regionaler Mesopolitik, insbesondere die Regionalkonferenzen und die IBA Emscher Park;
- bewährte wie auch innovative Formen von Beschäftigungsförderung, insbesondere die Verbindung von Umschulung oder Fortbildung mit Praktika und anderen praktischen Aktivitäten;
- die praktische Verknüpfung von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung mit Stadt- und Regionalplanung sowie von ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielsetzungen, wie sie in einigen IBA-Projekten gelang.

Aber neben vielen praktischen Anregungen lassen sich auch einige etwas grundsätzlichere Lehren ziehen:

- Vollständige oder auch nur weitgehende Kostendeckung von Mesoaktivitäten, wie sie in der internationalen EZ-KMU-Fördercommunity derzeit als Nonplusultra diskutiert wird, ist meist unrealistisch. Konzentriert man sich auf diejenigen Maßnahmen, die kostendeckend sind, wird es kaum gelingen, die Privatwirtschaft nachdrücklich zu dynamisieren. Insbesondere dort, wo es um die Gestaltung des Strukturwandels geht, ist ein hoher staatlicher Mittelaufwand unausweichlich. In alten Industrieregionen darauf zu warten, daß die unsichtbare Hand des Marktes den Strukturwandel regelt, bedeutet in aller Regel langen Verfall – ohne Garantie, daß am Ende etwas Neues entsteht. Staatliches Handeln zur Beschleunigung der Schaffung neuer wirtschaftlicher Strukturen
- Während der konzeptionelle Diskurs in der Entwicklungspolitik, insbesondere im internationalen Bereich und auch in vielen Partnerländern, in den letzten Jahren von „neoliberalen“ Kategorien geprägt und eine minimale Rolle des Staates postuliert wurde, zeigen die Erfahrungen in NRW, welche Rolle engagiertes staatliches Handeln auch unter den Bedingungen von Globalisierung spielen kann, und zwar von der lokalen über die regionale bis zur Landesebene.
- Die IBA Emscher-Park ist ein Vorzeigebispiel für vieles, u.a. den behutsamen Umgang mit dem kulturellen Erbe, hier verkörpert durch brachliegende industrielle Großanlagen und die Hinterlassenschaften ihres Betriebs, z.B. Halden. Der kreative Umgang mit diesem Erbe – statt des sonst meist üblichen Abrisses oder, noch schlimmer, des langsamen Verfalls hinter hohen Zäunen – ist auch im internationalen Vergleich beispielhaft und kann für Entwicklungsländer,

von denen nicht wenige mit Strukturkrisen von Altindustrien zu kämpfen haben, wichtige Hinweise geben.

## 10.2 Lernen von der Entwicklungszusammenarbeit

Das Grundproblem der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist dem von Mesopolitik in NRW durchaus ähnlich: Es gibt eine Ausgangssituation, die wenig befriedigend ist, gleichwohl aber ein hohes Beharrungsvermögen zeigt – selbst in armen EL gibt es meist mächtige Akteure, die mit dem jeweils aktuellen Status-quo durchaus zufrieden und grundlegenden Veränderungen feindlich gesonnen sind. Es gelingt häufig, unter wichtigen Akteuren einen Konsens darüber herzustellen, daß Veränderungen nötig sind; aber es ist weit schwieriger, einen Konsens darüber herzustellen, welche Veränderungen dies sein sollen. Letzteres wird dadurch verkompliziert, daß  $T_1$  häufig schwer vorstellbar ist.

In NRW stellt sich dies Problem insbesondere in altindustriellen Regionen, die unter Strukturkrisen leiden. Besuche und Gespräche im Ruhrgebiet beispielsweise verhelfen dem Besucher zu einer Fülle von Eindrücken. Einer davon: Viele Akteure betonen, daß es sehr schwierig sei, innovative Ansätze zu verfolgen, weil diese auf vielfältige Widerstände von Seiten „traditioneller“ Akteure träfen. Es wird ein Bild gezeichnet, in dem das Ruhrgebiet als erzkonservative Region erscheint.

Dies Bild stimmt mit dem Augenschein nicht überein. Es sind nicht nur Projekte der IBA, die der Region ein neues, ganz anderes Gesicht geben. Man kann vom CentrO, von Innovations- und Gründerzentren, von Musicaltheatern und von anderen in Gebäuden geronnenen Konzepten halten, was man will – unstrittig ist, daß hier auf breiter Front und mit beeindruckenden Ergebnissen versucht wird, Neues durchzusetzen. Daß unterschiedliche Akteure unterschiedliche Leitbilder verfolgen, d.h. gegensätzliche Vor-

stellungen davon existieren, was das „richtige“ Neue ist, ist normal. Daß ferner etliche Akteure Widerstand leisten gegen Neuerungen, ist ebenfalls normal und übrigens häufig auch rational, oder zumindest „boundedly rational“.

Das Bild von der „Innovationsresistenzregion Ruhr“ ist mithin ein Zerrbild. Es ist eine ganze Reihe von Gründen dafür denkbar, daß dieses Bild gleichwohl von vielen Akteuren gezeichnet wird:

- Viele der heute existierenden, beeindruckenden und recht breit akzeptierten Neuerungen, insbesondere die etwas exaltierteren unter den IBA-Projekten, waren zunächst außerhalb der Vorstellungswelt vieler lokaler und regionaler Akteure und trafen daher zunächst auf Unverständnis und Ablehnung.
- Innovationspioniere sind in aller Regel eine kleine Minderheit, und das, was als Innovationsresistenz erscheint, ist häufig rationales Verhalten. Innovationspioniere werden ihr Umfeld in aller Regel als innovationsfeindlich darstellen – nicht, um sich selber absichtlich in ein helleres Licht zu stellen, sondern weil es ihrer subjektiven Realitätsdeutung entspricht. Innovationspioniere haben Widerstände mit großem Engagement überwunden, dabei aber ihr Umfeld als innovationsresistent wahrgenommen und diese Wahrnehmung internalisiert.
- Bestimmte Akteure erscheinen als besonders innovationsresistent. Insbesondere die Energiekonzerne werden so dargestellt. Angesichts ihres bisherigen Status‘ als Quasi-Monopolisten ist auch nicht zu erwarten, hier Innovationspioniere für den regionalen Strukturwandel zu finden. Auf der anderen Seite spricht jedoch wenig dafür, daß diese Unternehmen innovationsfrei sind; ihre Selbstdarstellung jedenfalls zeigt das Gegenteil an. Ihre Innovationsanstrengungen gehen jedoch in eine ganz andere Richtung als jene der Innovationspioniere der Struk-

turpolitik. Beispiel Kohle: „1997 haben wir die strategische Neuorientierung der RAG weiter vorangetrieben. Dazu gehört in erster Linie eine verstärkte Internationalisierung“ (RAG-Geschäftsbericht 1997, S. 7). Diese Aussage deckt sich mit der Wahrnehmung einiger regionaler Akteure, daß die traditionellen Unternehmen sich immer weniger für ihre Region interessieren und engagieren.

Es läßt sich eine Kausalbeziehung herstellen zwischen der Realitätsinterpretation der Innovationspioniere und der weitgehenden Abwesenheit von expliziten Instrumenten des Monitoring und der Evaluierung (M&E), die einer der auffälligsten Befunde der Analyse von Mesopolitik in NRW ist. Die Nutzung von M&E-Instrumenten setzt voraus, daß Ziele und Indikatoren für ihre Erreichung klar und deutlich formuliert sind. Auf der Ebene von IBA-Projekten ist dies z.T. ganz einfach – jedes Projekt dreht sich um eine Hardware-Komponente, deren Entstehen läßt sich jederzeit problemlos monitoren, und am Ende läßt sich evaluieren, was es gekostet und was es an harter Struktur gebracht hat. Außen vor bleiben allerdings auch hier die weichen Strukturen. IBA-Projekte zielen – wie auch andere Vorhaben – nicht nur auf die Schaffung von Hardware, sondern auch und insbesondere auf die Veränderung von Denkmustern und Handlungsweisen. Es gibt keine Hinweise darauf, daß diese Strukturveränderungen bei IBA-Projekten oder anderswo durch ein M&E-System erfaßt werden.

Es existiert hier eine interessante Parallele zwischen IBA-Projekten und EZ-Projekten. Beide haben häufig den Doppelcharakter der Schaffung von harten und der Veränderung von weichen Strukturen, und bei beiden ist letzteres häufig das Hauptanliegen der Akteure, die das Projekt initiieren. Beide leiden unter dem Problem, daß es zwar eine Ausgangssituation  $T_0$  gibt, die von vielen Beteiligten als unbefriedigend wahrgenommen wird, daß es aber durchaus schwierig ist, in der Ausgangssituation einen Zustand  $T_1$  zu definieren, der allseits als be-

friedigend wahrgenommen würde. Idealtypisch sind in EZ-Vorhaben zwei Strategien zu beobachten, wie mit diesem Problem umgegangen wird:

- Strategie 1 ist gutgemeinte Subversion. Der externe Akteur – der „Geber“ – hat eine Vorstellung davon, welche Veränderungen der weichen Struktur er erreichen will; diese Vorstellung kann z.B. auf theoretisch-konzeptionellen Überlegungen bzw. auf Erfahrungen aus dem eigenen oder anderen Ländern fußen, auf welche Weise ein bestimmter Bereich (z.B. Rentenversicherung oder ländliche Energieversorgung oder Wirtschaftsförderung) am besten organisiert und strukturiert sein sollte. Er teilt diese Vorstellung möglicherweise mit einzelnen Akteuren auf der Empfängerseite, vielleicht aber auch nicht. Der Geber versucht nun, alle Aktivitäten im Rahmen der Projektzusammenarbeit so auszurichten, daß das weiche Ziel erreicht werden kann. Es gelingt ihm nicht selten, seine Vorstellungen von  $T_1$  in Planungsdokumenten festzuschreiben – weil die Partner nicht durch Widerspruch das Projekt gefährden wollen, weil den Partnern nicht klar ist, welche Interessen der Geber verfolgt, oder aus anderen Gründen.
- Strategie 2 ist der offene Lernprozeß. Hier sind zwei Varianten zu unterscheiden. Bei der Variante 2a sind wichtige lokale Akteure in der Ausgangssituation durchaus nicht der Meinung, daß die existierende Struktur insgesamt unbefriedigend ist; für sie dient das Projekt dazu, isolierte Probleme zu lösen, Defizite zu beheben oder Know-how in neuen Handlungsfeldern zu erwerben. Der externe Akteur hingegen nimmt wahr, daß die lokale Struktur insgesamt Defizite aufweist, weiß aber auch, daß die lokalen Akteure diese Auffassung nicht teilen. Er legt daher die erste Phase des Projekts so an, daß die Interessen der lokalen Partner verfolgt werden, gleichzeitig aber die Wahrscheinlichkeit groß ist, daß diese in einen Refle-

xions- und Lernprozeß eintreten, an dessen Ende eine veränderte Problemdefinition steht. Diese Konstellation ist nicht mit der gutgemeinten Subversion zu verwechseln, denn hier geht es nicht um die konkrete Definition von  $T_1$ , sondern nur um die Neuinterpretation von  $T_0$ . Damit werden die Bedingungen geschaffen für die Variante 2b, die mitunter der Ausgangspunkt eines Projekts sein kann – eine Konstellation, in der sich alle Beteiligten darüber einig sind, daß grundlegende Strukturveränderungen nötig sind, jedoch unklar bzw. umstritten ist, wie  $T_1$  aussehen könnte.

Mit Blick auf M&E sind die Konsequenzen dieser Strategien unterschiedlich:

- Bei Strategie 1 läßt sich die Veränderung der weichen Strukturen als Ziel, die angestrebte neue Struktur als Ergebnis definieren, und es lassen sich Indikatoren dafür identifizieren, daß die Veränderungen erreicht werden. M&E ist hier methodisch eher unkompliziert. Es läßt sich mit überschaubarem Aufwand beobachten, ob die erwarteten Ergebnisse erreicht werden (bzw. daß sie nicht erreicht werden, wie es bei diesem Vorgehen zu erwarten ist).
- Bei Strategie 2 ist M&E offensichtlich komplizierter, weil es zunächst scheint, daß sich die Ziele und die Indikatoren für ihre Erreichung kaum definieren lassen, weil ja  $T_1$  unklar ist. M&E wird hier – nach dem Motto: Der Weg ist das Ziel – den Such- und Lernprozeß als Ziel definieren und Indikatoren suchen, an denen sich ablesen läßt, ob dieser Prozeß stattfindet.

Es ist mithin – diese Schlußfolgerung läßt sich aus der EZ-Erfahrung ziehen – ein Trugschluß, wenn man annimmt, die Veränderung weicher Strukturen sei weder planbar noch mit M&E zu erfassen. Dies gilt auch dann, wenn es in der Ausgangssituation nicht möglich ist, mit allen Beteiligten ein Einvernehmen darüber herzu-

stellen, welche weiche Struktur das Ergebnis eines Projekts sein soll. In solch einer Situation ist M&E sogar besonders wichtig – es stimuliert bei allen Beteiligten einen ständigen Reflexionsprozeß, und es erlaubt den Innovationspionieren eine ständige Überprüfung und Anpassung ihrer Konzepte und Vorstellungen. Anders formuliert: Gerade die Innovationspioniere tun sich keinen Gefallen, wenn sie eine Strategie der gutgemeinten Subversion verfolgen und außerdem noch auf M&E verzichten.

In der EZ ist eine Reihe von Methoden entwickelt worden, deren Einsatz auch in NRW hilfreich sein könnte. Dazu gehört z.B. die Analyse des entwicklungspolitischen Commitments bzw. die Trägeranalyse, die zu realistischen Einschätzungen darüber führt, welche Prozesse und Ergebnisse man bei gegebenen Akteuren erwarten kann. Dazu gehören Konzepte wie die „offene Orientierungsphase“ bei schwierigen Projekten mit unklaren Problemlagen, Akteurskonstellationen und Lösungsmöglichkeiten. Dazu gehören insbesondere Konzepte wie Aktionsforschung und *participatory learning und action* (Meyer-Stamer 1999a), die sich in der entwicklungspolitischen Praxis gegenüber Verfahren wie wissenschaftlicher Begleitforschung als überlegen erwiesen haben.

Ein zweites Grundproblem von EZ stellt sich in der Mesopolitik in NRW erst neuerdings ein: die Mittelknappheit und die damit zusammenhängende Rechtfertigungspflicht. In der EZ war dies ein wichtiger Anlaß dafür, daß bei der Entwicklung von Verfahren und Methoden zu Planung, Monitoring und Evaluierung, aber z.B. auch zum Wirkungsmonitoring, ein großer Aufwand getrieben wurde. In diesem Bereich existiert ein großes Lernpotential für Mesopolitik-Akteure in NRW. In der EZ sind beispielsweise partizipative Verfahren der Evaluierung entwickelt worden, die über die bislang üblichen – einschließlich der von der EU geforderten – inquisitionsartigen Evaluierungsverfahren hinausweisen (Estrella und Gaventa 1998, Vahlhaus 2000).

Darüber hinaus könnte es hilfreich sein, spezifische Konzepte zu testen, die in der EZ im Bereich Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung entwickelt worden sind. Dazu gehört insbesondere das CEFÉ-Konzept zur Unterstützung von Existenzgründung,<sup>13</sup> die – trotz aller Bemühungen und Erfolge – nach wie vor einer der kritischen Bereiche von Mesopolitik in NRW ist. Ferner könnte eine Auswertung der mittlerweile umfangreichen Erfahrungen mit Kleinkreditprogrammen („microfinance“) nützlich sein.

Und schließlich ist ein Austausch zwischen Praktikern und Konzeptarbeitern aus beiden Lagern nützlich, denn auf beiden Seiten stellen sich ähnliche Probleme, z.B.: Wie erreicht man Unternehmen, die gerade aufgrund ihrer Schwäche für Fördermaßnahmen schwer zugänglich sind? Wie stimuliert man Kooperation zwischen Unternehmen, die sich gegenseitig mißtrauen? Wie bekommt man eine gute Balance zwischen angebots- und nachfrageorientierten Maßnahmen hin? Wie kann die ökonomische Nachhaltigkeit von Mesoinstitutionen gesichert werden?

---

13 Vgl. <http://www.gtz.de/cefe>.

**Bibliographie**

- Baranowski, Guido, und Raetz, Gerhard (Hrsg., 1998): Innovationszentren in Deutschland 1998/99. Berlin: Weidler.
- Blind, Knut, Grupp, Hariolf, und Schmoch, Ulrich (1997): Zukunftsorientierung der Wirtschafts- und Innovationsstrukturen Nordrhein-Westfalens. Karlsruhe: Fraunhofer-ISI.
- Budde, Rüdiger (1996): Räumliche Unterschiede in der Arbeitsplatzentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe Nordrhein-Westfalens. RWI-Mitteilungen, Jg. 47, S. 35-52.
- Clement, Wolfgang (2000): Rede von Ministerpräsident Wolfgang Clement zur Koalitionsvereinbarung am 18. Juni 2000 in Köln. <http://www.nrw.de/aktuell/reden>.
- Collins, Robert, Cordón, Carlos, und Julien, Denyse (1996): Lessons from the 'Made in Switzerland' Study: What Makes a World-class Manufacturer? *European Management Journal*, Jg. 14, Nr. 6, S. 576-589.
- Czytko, Michael (1999): Entwicklung der Chemiestandorte in Bergkamen, Castrop-Rauxel, Gelsenkirchen, Hamm und Marl. In Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Region Ruhr - Die Zukunft machen. Gründ Wirtschaftsperspektiven für den Ruhrgebietsbezirk im 21. Jahrhundert. Dokumentation zur Arbeitskonferenz 28.8.1999. Düsseldorf: , S. 39-45.
- Enquête-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ (1998): Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen. Teil 1 - Bestandsanalyse. Düsseldorf.
- Esser, Klaus, Hillebrand, Wolfgang, Messner, Dirk, und Meyer-Stamer, Jörg (1994): Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Esser, Klaus, Hillebrand, Wolfgang, Messner, Dirk, und Meyer-Stamer, Jörg (1995): Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Neue Anforderungen an Unternehmen und Politik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 64, Nr. 2, S.186-99.
- Estrella, Marisol, und Gaventa, John (1998): Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review. Brighton: Institute for Development Studies.
- Feldotto, Petra (1996): Regionale Innovationsunterschiede in Nordrhein-Westfalen. RWI-Mitteilungen, Jg. 47, S. 151 - 170.
- Fürst, Dietrich (1997): Wandel raumplanerischer Leitbilder - Wandel raumplanerischen Denkens. In Heiner Monheim und Christoph Zöpel, Raum für Zukunft. Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik. Essen: Klartext, S. 108-122.
- Ganser, Karl (1999): Liebe auf den zweiten Blick. Internationale Bauausstellung Emscher Park. Dortmund: Harenberg.
- GIB (1999): Jugend in Arbeit. Auswertung der Berichtsdaten und der Daten über Vermittlungen in Arbeit zum Stichtag 30.09.99. Bottrop (mimeo).
- Grabher, Gernot (1993): The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr area. In idem, The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks. London, New York: Routledge, S. 255-277.
- Grohé, Tomas (1999): Der Emscher Landschaftspark - eine regionale Entwicklungsstrategie? In Detlef Kurth et al., Laboratorium Emscher Park. Städtebauliches Kolloquium zur Zukunft des Ruhrgebiets. Dortmund: IRPUD, S. 60-64.
- Heinze, Rolf G., Hilbert, Josef, et al. (1996): Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation. Nordrhein-Westfalen im Wandel. Opladen: Leske und Budrich.
- Hilbert, Josef, und Scharfenorth, Karin (1998): Zwischen "Grinskurs" und Akademisierung: Defizite und Risiken der Qualifizierung für die Dienstleistungsgesellschaft. In Institut Arbeit und Technik, Jahrbuch 1997/98. Gelsenkirchen.
- Hinterberger, Friedrich, und Meyer-Stamer, Jörg (1997): Knowledge and Environment. Innovation for Sustainable Development. Wuppertal / Duisburg / Berlin (mimeo), CompETE Working Paper Nr. 2.
- Huske, Joachim (1998): Die Steinkohlenzechen im Ruhrrevier: Daten und Fakten von den Anfängen bis 1997. Bochum: Deutsches Bergbaumuseum.
- InWIS, MR und NEI (1997): Zwischenevaluierung des operationellen NRW-EU-Ziel-2-Programms. Phase III-EFRE-Teil (1994-1996). Bochum, Delmenhorst und Rotterdam.
- Joneit, Frank (1998): Stadtbahn im Revier: aufwendig, kostenintensiv und nicht unumstritten. In KVR, Standorte. Jahrbuch Ruhrgebiet 1997/98. Essen: Klartext.
- Kilper, Heiderose (1999): Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Opladen: Leske und Budrich.

- Kremer, Uwe (1999): Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung und Auswertung von regionalwirtschaftlichen Vorhaben im Rahmen und im Umfeld des Projekts „Regionalwirtschaftliche Kooperation und arbeitsorientierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen (REKON)“. Bochum: ISA-Consult.
- KVR (1999): KVR-Jahresbericht 1998. Strukturen - Handlungsfelder - Projekte. Essen.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (1999): 10 Jahre regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 13 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Düsseldorf: Drucksache 12/4357.
- Mariß, Christel (1999): Modernisierung der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen. In Jörg Bogumil, Modernisierung der Landesverwaltungen. Hagen: Fernuniversität (Polis, Nr. 42).
- Mayer, Hans-Norbert, und Siebel, Walter (1998): Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und Expo 2000 Hannover. DISP, Jg. 134, S. 4 - 11.
- Messner, Dirk (1995): Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung. Köln: Weltforum.
- Meyer-Stamer, Jörg (1995): The High-Deficit Television (HDTV). Die Politik des hochauflösenden Fernsehens in Europa. In Lutz Erbring, Kommunikationsraum Europa. Konstanz: UVK Medien/Öschlagger, S. 74-84.
- (1996): Technologie und Wettbewerbsfähigkeit. Allgemeine Überlegungen und Erfahrungen aus Brasilien. Köln: Weltforum.
  - (1999a): Participatory Appraisal of Competitive Advantage (PACA) - (Projeto Marketing Municipal). A Methodology to Support Local and Regional Development Strategy Initiatives, based on the Systemic Competitiveness Concept. Duisburg (mimeo) (<http://www.meyer-stamer.de/paca.html>).
  - (1999b): Lokale und regionale Standortpolitik - Konzepte und Instrumente jenseits von Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (Report Nr. 39).
  - (1999c): Strategien lokaler / regionaler Entwicklung: Cluster, Standortpolitik und systemische Wettbewerbsfähigkeit. Nord-Süd aktuell, Jg. 13, Nr. 3, S. 447-460.
- Meyer-Stamer, Jörg, und Wältring, Frank (2000): Behind the Myth of the Mittelstand Economy. The Institutional Environment Supporting Small and Medium-Sized Enterprises in Germany. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Mintzberg, Henry (1996): Managing Government, Governing Management. Harvard Business Review, Jg. 74, Nr. 3, S. 75-83.
- Nadvi, Khalid (1997): The Cutting Edge: Collective Efficiency and International Competitiveness in Pakistan. Brighton: Institute of Development Studies (Discussion Paper, 360).
- OECD (1999a): Boosting Innovation. The Cluster Approach. Paris.
- (1999b): Decentralising Employment Policy. New Trends and Challenges. Paris.
  - (1999c): Strategic Business Services. Paris.
  - (1999d): Science, Technology and Industry Scoreboard 1999. Benchmarking Knowledge-Based Economies. Paris: OECD.
  - (2000a): Local Development and Job Creation. Paris (Policy Brief).
  - (2000b): Small and Medium Enterprise Outlook. Paris.
  - (2000 c): Small and Medium-sized Enterprises: Local Strength, Global Reach. Paris (Policy Brief).
- Porter, Michael E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. New York: The Free Press.
- Potratz, Wolfgang (1999): Dezentrale Koordination durch Verhandlung. Die Innenwelt der regionalisierten Strukturpolitik in NRW. Diss., Bochum.
- Regeringen, (2000): Government Industrial Development Strategy - .dk21. Danish State Information Service.
- Regionalkonferenz Emscher-Lippe, (1998): Emscher-Lippe Entwicklungsprogramm. Münster: Bezirksregierung.
- Rommelspacher, Thomas (1999): Das Politikmodell der IBA Emscher Park. In Sebastian Müller und Rita A. Herrmann, Inszenierter Fortschritt - die Emscherregion und ihre Bauausstellung. Bielefeld: AKP, S. 19-28.
- Sack, Manfred (1999): Siebzig Kilometer Hoffnung. Die IBA Emscher Park - Erneuerung eines Industriegebiets. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

- Schneider, Roland (1999): Das bergische Städtdreieck (Remscheid, Solingen, Wuppertal). In ILS, Regionalentwicklung mit Städtetnetzen. Ansätze und Perspektiven in Nordrhein-Westfalen. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, S. 66-68.
- Schönfeld, Michael (1998): Quadratur des Kreises - Zur Schwierigkeit der Weiterbildungsbedarfsermittlung in der Region. In Institut Arbeit und Technik, Jahrbuch 1997/98. Gelsenkirchen, S. 186-93.
- Staudt, Erich (1993): Innovation im Konsens ist Nonsense! Wirtschaftsdienst, Jg. 73, Nr. 11, S. 563-67.
- Steinbrück, Peer (1999): Regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Mitschrift einer Rede anlässlich einer Veranstaltung zum 10-jährigen Jubiläum der Regionalisierten Strukturpolitik am 20. Mai 1999 in Aachen. Düsseldorf: MWMTV (mimeo).
- Vahlhaus, Martina (2000): Orientierungsrahmen für das Wirkungsmonitoring in Projekten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung unter besonderer Berücksichtigung armutsmindernder Wirkungen. Teil II: Ein- und Durchführung eines Wirkungsmonitorings. Hinweise, Methoden und Instrumente. Eschborn: GTZ.
- Vanselow, Achim, und Weinkopf, Claudia (1998): START Zeitarbeit NRW zwischen Sozialverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.
- Zöpel, Christoph (1999): Über Entstehung und Wirken der IBA Emscher Park. In Detlef Kurth et al., Laboratorium Emscher Park. Städtebauliches Kolloquium zur Zukunft des Ruhrgebiets. Dortmund: IRPUD, S. 19-23.

Anhang: Abbildungen

Abbildung 1: Determinanten systemischer Wettbewerbsfähigkeit

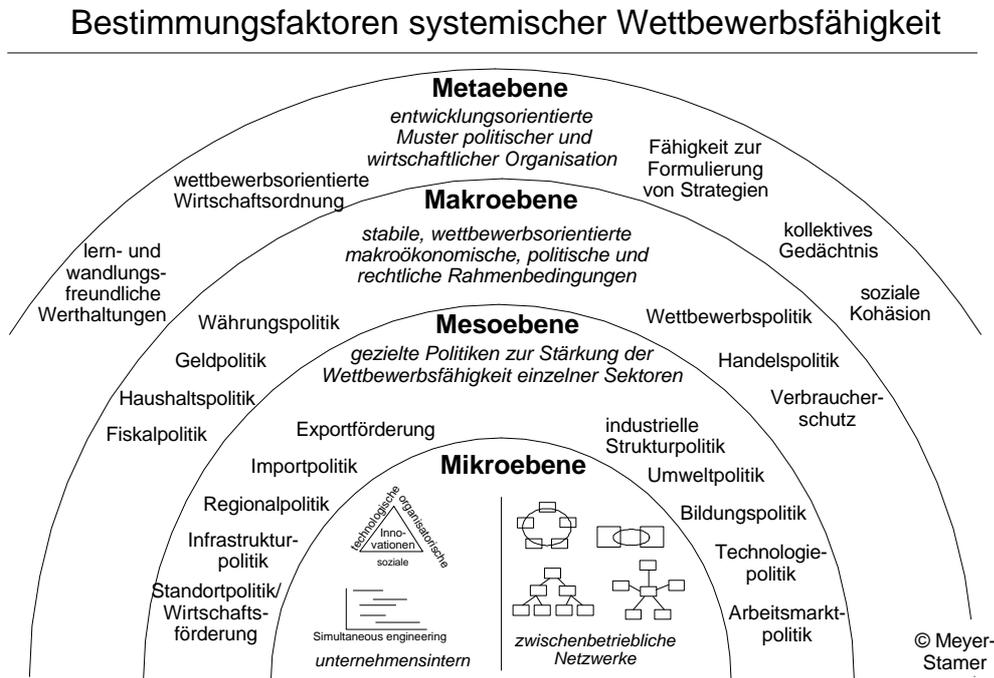
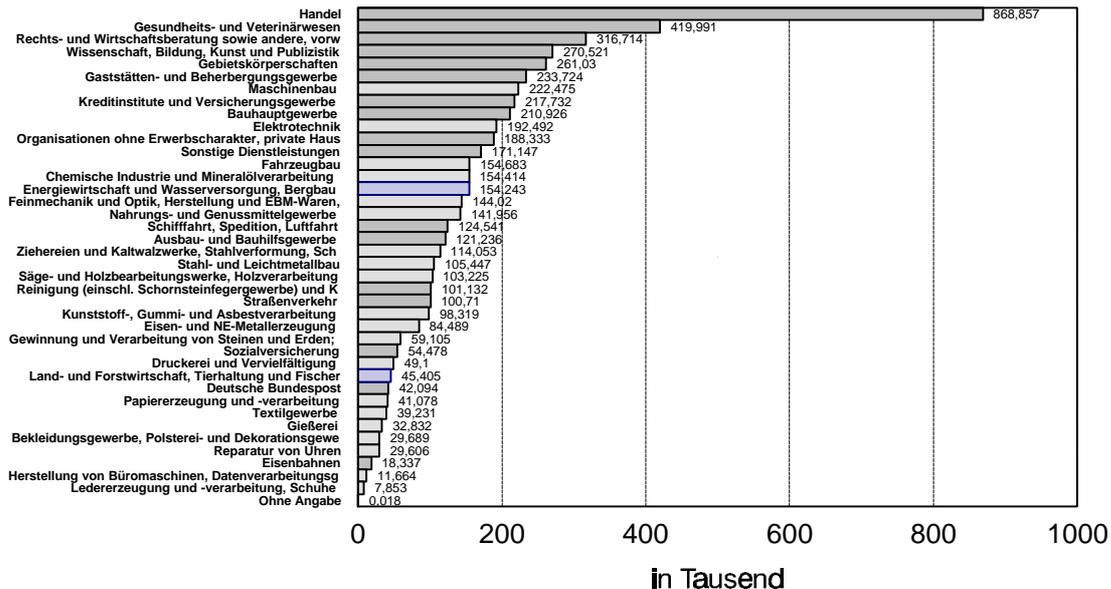


Abbildung 2: Beschäftigungsstruktur in NRW (1998)

## Beschäftigungsstruktur in NRW (1998)



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Abbildung 3: Regionalisierte Strukturpolitik in NRW

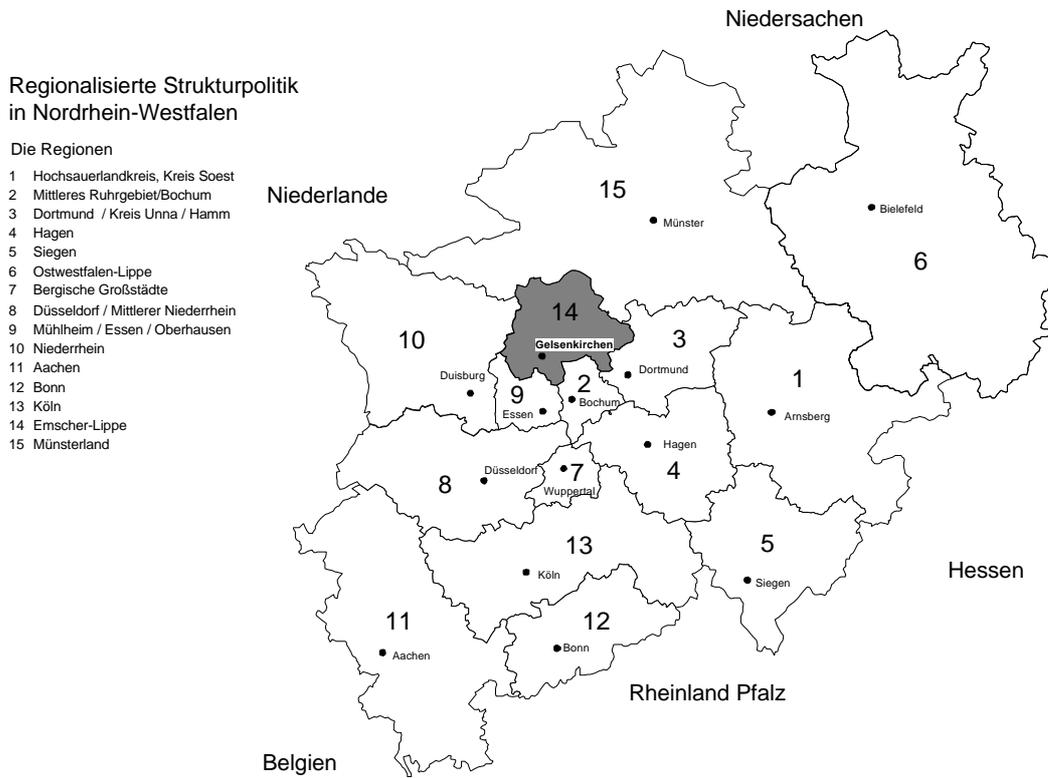


Abbildung 4: Beschäftigte pro 1000 Einwohner nach ZIN-Regionen

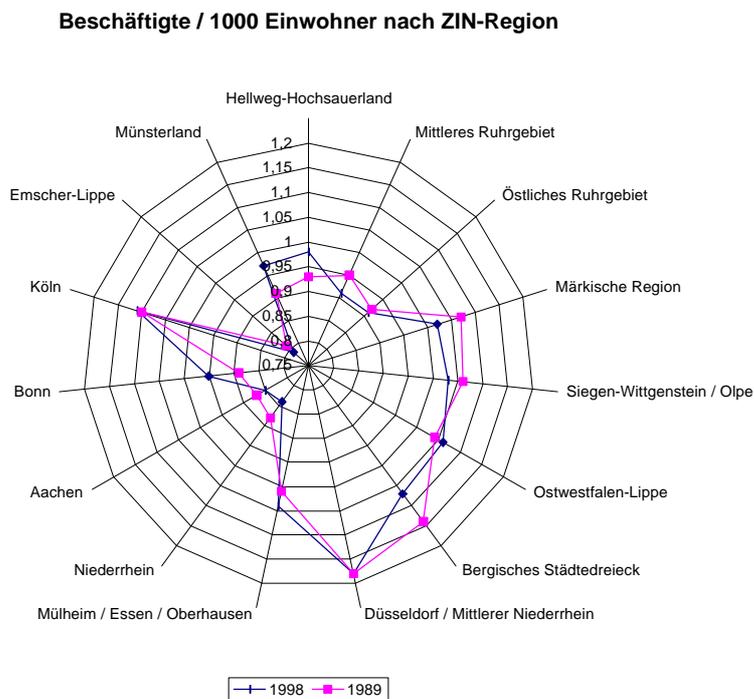
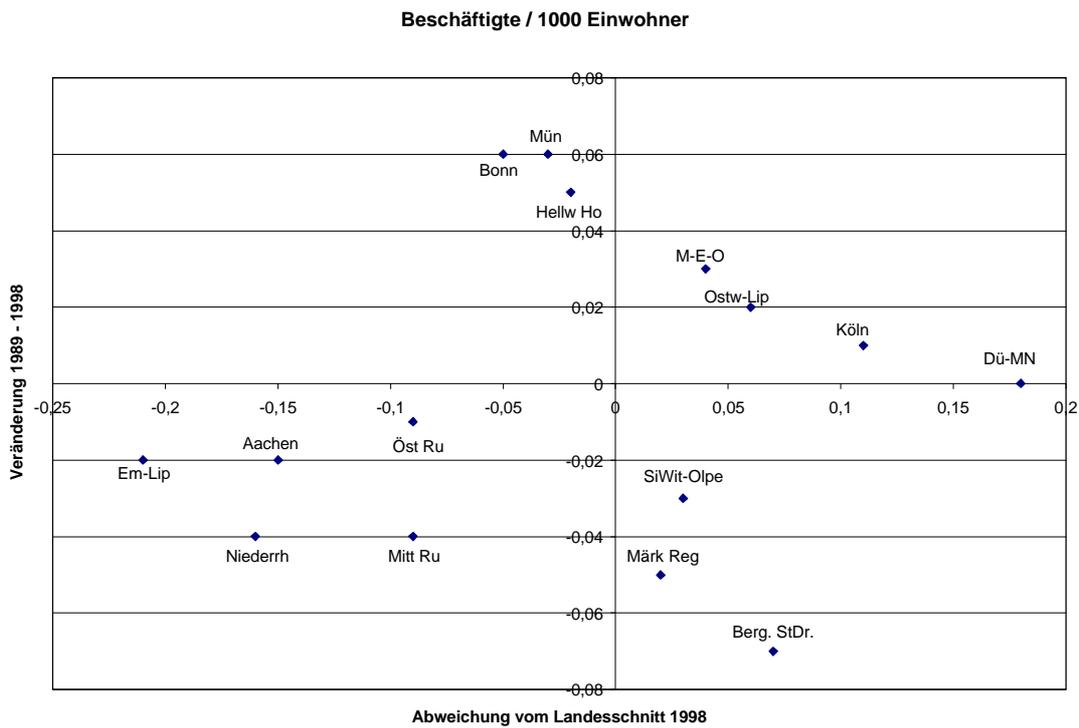


Abbildung 5: Beschäftigte pro 1000 Einwohner



Horizontale Achse: Abweichung vom Landesschnitt, 1998

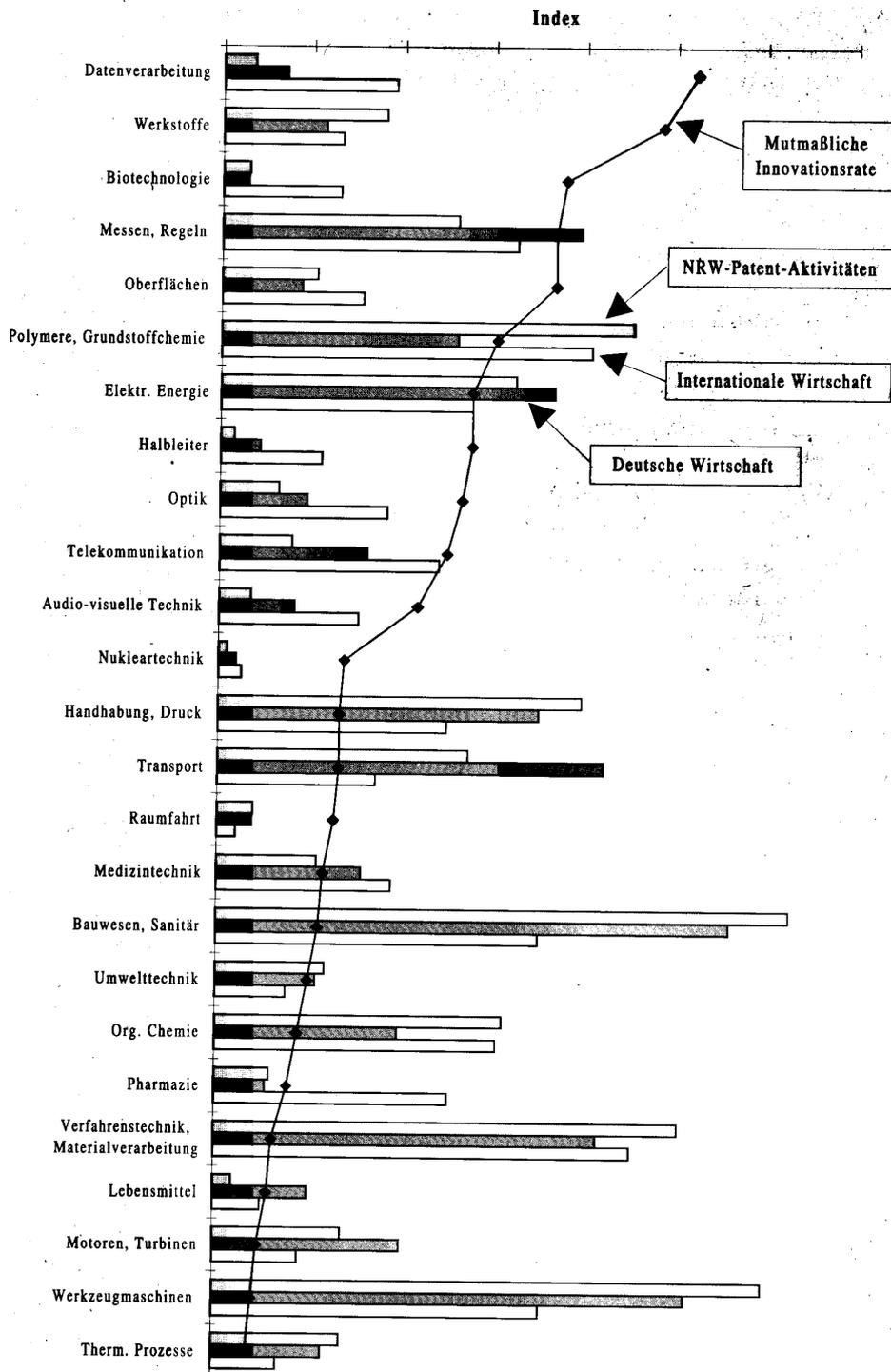
Vertikale Achse: Veränderung 1989 - 1998

Abbildung 6: Das Ruhrgebiet (Mitglieder im KVR)



Abbildung 7: Vergleich des technologischen Profils

Vergleich des technologischen Profils der nordrhein-westfälischen, der deutschen und der internationalen Wirtschaft mit einem synthetisch-subjektiven Zukunftsprofil



Quelle: Blind, Grupp und Schmoch (1997, 85)

**Abbildung 8: Von traditioneller Wirtschaftsförderung zu Standortpolitik**

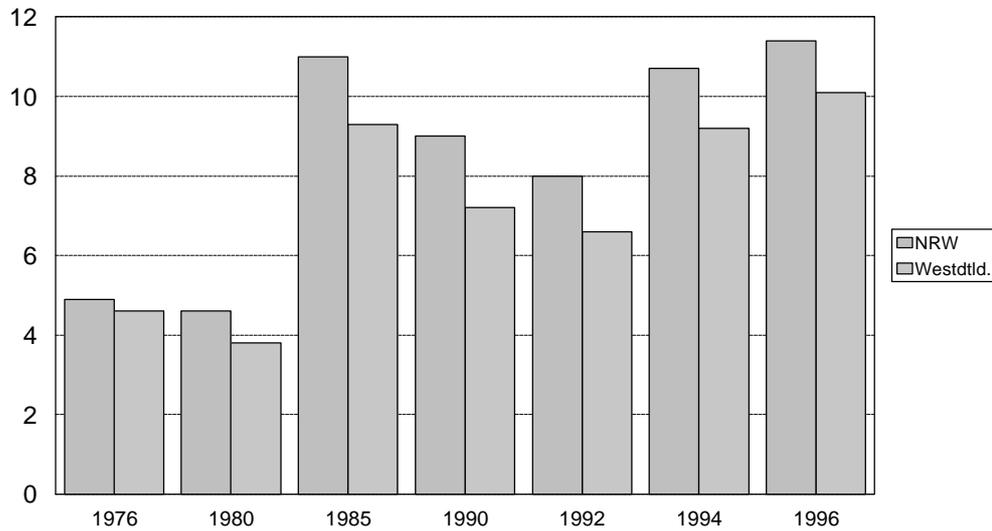


**Abbildung 9: Akteure in der Formulierung und Implementierung lokaler Standortpolitik**



Abbildung 10: Arbeitslosenquoten in NRW und Westdeutschland

**Arbeitslosenquoten in NRW und Westdeutschland**

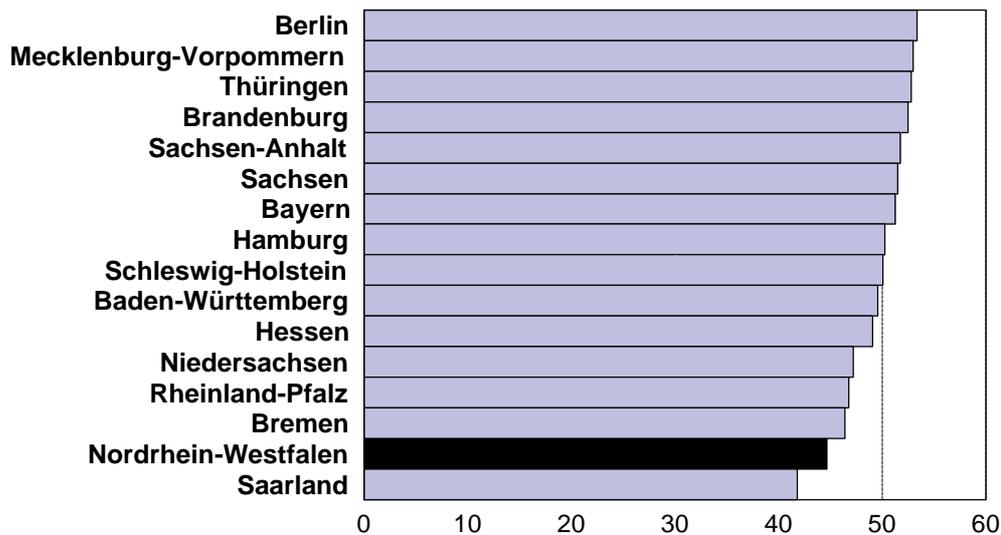


Quelle: Enquête-Kommission

© JMS

Abbildung 11: Erwerbsquote im Bundesvergleich

**Erwerbsquote: NRW im Vergleich mit den anderen Bundesländern**

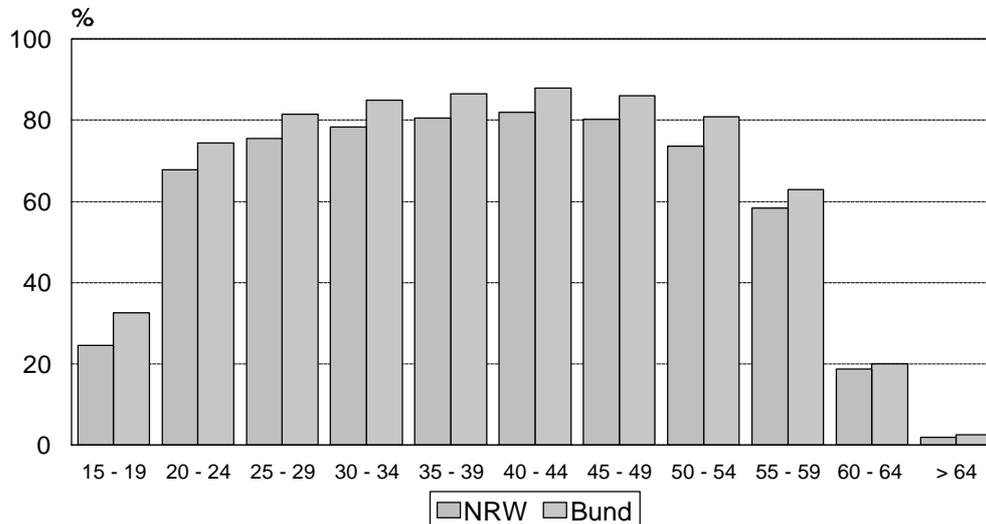


Angaben für April 1996. Quelle: Enquête-Kommission.

© JMS

Abbildung 12: Altersspezifische Erwerbsquoten 1995

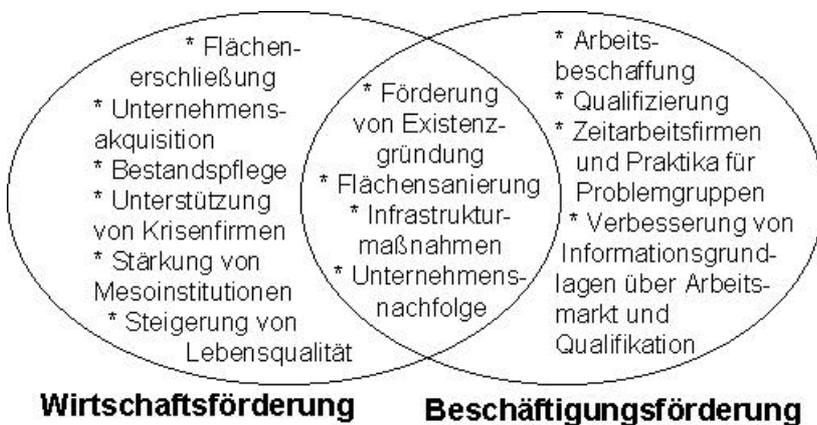
### Altersspezifische Erwerbsquoten 1995



Quelle: Enquête-Kommission

© JMS

Abbildung 13: Überlappung von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung



Auszug aus dem Fragebogen des Kammer-Benchmarkings der Fundação Empreender, Santa Catarina, Brasilien

|   | 2  | 4  | 6 | 8 | 10  | Punkte |
|---|--|--|---|---|---|--------|
| <p><b>OC2</b></p> <p><b>Führungsstil</b></p>                            | <p>Wer übt in der Kammer Führung aus? Verhält sich der Präsident als Initiator und Moderator von Diskussionen? Die Meinungen und Forderungen der Kammer sind die der Mitgliedsfirmen? Verteidigt der Präsident die Meinungen und Forderungen der Mitgliedsfirmen gegenüber anderen Organisationen?</p> |  |   |   |   |        |
|   | <p>Alles hängt vom Präsidenten ab.</p>   | <p>Die Kammer wird durch den Präsidenten geführt, der von anderen Direktoren sowie vom Geschäftsführer unterstützt wird.</p>                                   |   |   | <p>Der Präsident unterstützt die Diskussion im Vorstand über die Themen, die für die Mitglieder relevant sind. Lösungen werden partizipativ erarbeitet.</p>   |        |
| <p><b>SA4</b></p> <p><b>Evaluierung von Fortbildungsaktivitäten</b></p> | <p>Gibt es Anstrengungen, den Grad der Zufriedenheit der Mitgliedsfirmen mit Fortbildungsaktivitäten ständig zu verbessern? Werden systematisch Befragungen unter den Teilnehmern von Fortbildungsaktivitäten durchgeführt?</p>  |  |   |   |   |        |
|   | <p>Es wird nichts gemessen.</p>  | <p>Am Ende einer Fortbildungsmaßnahme wird von der durchführenden Organisation eine Abfrage durchgeführt. Die Ergebnisse werden an die Kammer übermittelt.</p> |   |   | <p>Die Kammer führt nach einer Fortbildungsmaßnahme eine Befragung unter den Teilnehmern durch. Die Vorschläge und Bedürfnisse werden evaluiert, kommuniziert und implementiert.</p>  |        |
| <p><b>RE3</b></p> <p><b>Allianzen, Kooperation</b></p>                  | <p>Bemüht sich die Kammer um Allianzen und Kooperation mit anderen Kammern, der Stadtregierung und anderen wichtigen Organisationen? Engagiert die Kammer sich im Dachverband?</p>   |  |   |   |   |        |
|   | <p>Die Kammer handelt überwiegend isoliert.</p>  | <p>Es gibt Austausch mit anderen Kammern, wenn dies nötig ist. Die Kammer ist in lokalen Foren und Gremien präsent, wenn sie eingeladen wird.</p>              |   |   | <p>Die Kammer ist ein engagierte Akteur im Netzwerk von Kammern und anderen Verbänden. Sie bemüht sich um ständigen Austausch mit anderen Organisationen. Sie vertritt in Foren und Gremien die artikulierten Interessen der Mitgliedsfirmen.</p> |        |



## Was ist das Projekt Meso-NRW?

Das Projekt Meso-NRW (Strukturanpassung – Wettbewerbsfähigkeit – Zukunftsfähigkeit. Mesopolitik in Nordrhein-Westfalen aus der Perspektive fortgeschrittener Entwicklungsländer) ist ein auf drei Jahre angelegtes Forschungsprojekt, das am 1. November 1998 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). Einen Überblick über die Projektaktivitäten bietet die Homepage <http://www.meso-nrw.de>.

## 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 disku-

tieren; 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.

- 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.
- 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>                |
|---------------------------|-------------------|------------------------------|
| Claudio Maggi             | (0203) 379 – 3973 | maggi@uni-duisburg.de        |
| Dr. Dirk Messner          | (0203) 379 – 4422 | messner@uni-duisburg.de      |
| Dr. Jörg Meyer-Stamer     | (0203) 379 – 3972 | meyer-stamer@uni-duisburg.de |
| Dr. Kernsoo Yoon          | (0203) 379 – 3974 | yoony@uni-duisburg.de        |