

# **INEF Report**

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

## **Was ist Meso? Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen**

**Jörg Meyer-Stamer**

**Projekt  
Meso  
NRW**

**Report 55 / 2001**

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung</b>	<b>1</b>
1.1	Kernaussagen des Konzepts	1
1.2	Warum „systemische“ Wettbewerbsfähigkeit?	3
1.3	Konzeptioneller Hintergrund	5
1.4	Von der lokalen bis zur supranationalen Ebene	5
<b>2</b>	<b>Was ist Meso?</b>	<b>7</b>
2.1	Was ist Mesopolitik?	7
2.2	Was ist der Mesoraum?	9
2.3	Aggregationsebenen der Mesoebene und das Verhältnis von Mesopolitik und Mesoraum	9
2.4	Die Evolution von Mesopolitik: Von nationaler Industriepolitik zu lokaler und regionaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	11
2.4.1	Was ist Wirtschaftsförderung?	15
2.4.2	Was ist Beschäftigungsförderung?	16
2.4.3	WBF: Gefangen im Spannungsfeld von Wirtschafts- und Sozialpolitik	19
2.4.4	WBF und Mesopolitik	20
2.5	Begründungen für Mesopolitik	21
2.5.1	Politische Gründe für Mesopolitik	21
2.5.2	Ökonomische Begründung von Mesopolitik	22
2.5.3	Marktversagen, Staatsversagen und Mesopolitik	29
<b>3</b>	<b>Was ist Meta?</b>	<b>30</b>
3.1	Kernkategorie auf der Metaebene: Gesellschaftliche Steuerung	30
3.2	Der Fetisch Innovation und die Rationalität von Innovationsresistenz	33
3.3	Sozialkapital	36
3.4	Zusammenfassung	39
<b>4</b>	<b>Wie läßt sich das Konzept Systemische Wettbewerbsfähigkeit nutzen?</b>	<b>39</b>
4.1	Systemische Wettbewerbsfähigkeit als Raster und Blaupause	40
4.2	Systemische Wettbewerbsfähigkeit als dynamische Perspektive	41
4.3	Systemische Wettbewerbsfähigkeit als Tool für lokales und regionales Benchmarking	43
<b>5</b>	<b>Schlussbemerkung</b>	<b>47</b>

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Anreizstrukturen für die Entstehung systemischer Wettbewerbsfähigkeit	3
Tabelle 2: Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen	3
Tabelle 3: Industrielle Entwicklung in Lateinamerika und Ostasien vor dem Hintergrund des Vier-Ebenen-Modells	4
Tabelle 4: Konzeptioneller Hintergrund des Konzepts Systemische Wettbewerbsfähigkeit	5
Tabelle 5: Einige Bestimmungsfaktoren systemischer Wettbewerbsfähigkeit auf unterschiedlichen Aggregationsebenen der Politik	6
Tabelle 6: Kernelemente des Mesoraums	11
Tabelle 7: Mesopolitik und geografische Aggregationsebenen	11
Tabelle 8: Mesoraum und geografische Aggregationsebenen	11
Tabelle 9: Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Deutschland	15
Tabelle 10: Instrumente der lokalen Wirtschaftsförderung	16
Tabelle 11: Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik	18
Tabelle 12: Das Spannungsfeld von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	19
Tabelle 13: Staatliches Handeln und Transaktionskosten	26
Tabelle 14: Welche Elemente bestimmen die Ausprägung von Sozialkapital?	37
Tabelle 15: Systemische Wettbewerbsfähigkeit als Analyse- und als präskriptives Raster	40
Tabelle 16: Faktoren und Indikatoren für ein regionales Benchmarking	46



## 1 Einführung

„Meso“ und „Meta“ sind Begriffe, die wir im Konzept „Systemische Wettbewerbsfähigkeit“ (SWF)<sup>1</sup> betonen. Das Konzept entstand zu Beginn der 90er Jahre – im Kontext der Analyse von dynamischen Industrialisierungsprozessen in Ostasien und nachhinkender Entwicklung in Lateinamerika – als Versuch der Zusammenführung verschiedener Disziplinen und Theoriestränge. Es war immer angelegt als analytisches Konzept, nie als ein in sich geschlossenes Theoriegebäude, und der Anspruch war bescheiden: Hilfestellung zu leisten bei der Analyse der komplexen Faktoren, die für mehr oder weniger erfolgreiche Anstrengungen unterschiedlicher Volkswirtschaften zur Schaffung wettbewerbsfähiger Industrien verantwortlich sind, und darauf fußend die Formulierung von realistischen (d.h. nicht idealistischen oder voluntaristischen) Politikempfehlungen zu unterstützen.

SWF hatte das Glück, zu einem günstigen Zeitpunkt auf den Markt zu kommen. Wahr- und aufgenommen wurde es in erster Linie in der entwicklungspolitischen Community. Diese litt in der ersten Hälfte der 90er Jahre darunter, der neoliberalen Orthodoxie – die sich in den Weltentwicklungsberichten, der unsäglichen Weltbankstudie „The Asian Miracle“ (World Bank 1993) und vor allem den standardisierten Strukturanpassungsprogrammen manifestierte – kaum andere anwendungsorientierte Konzepte entgegenzusetzen zu haben. Die Kritiker der Orthodoxie beharrten entweder auf traditionellen Konzepten (im Kontext der Diskussion um Industrialisierung: Strukturalismus, aktive Rolle des Staates / Industriepolitik, Entwicklungsprotekti-

onismus / autozentrierte Entwicklung),<sup>2</sup> oder sie adaptierten Partialansätze (z.B. Clusterkonzepte und Michael Porters Überlegungen oder neuere innovationsökonomische Ansätze). Was fehlte, war ein Konzept, das einen halbwegs breiten Anspruch vor sich hertrug und sich als Alternative zur Orthodoxie präsentieren ließ. Diesen Kriterien schien das Konzept SWF zu genügen.

Dieser Report<sup>3</sup> richtet sich an zwei Zielgruppen. Zum einen sind dies Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit, die mit dem Konzept SWF arbeiten, zum anderen Akteure in NRW, die die Mitarbeiter des Projekts Meso-NRW häufig mit der Frage „Was ist Meso?“ konfrontieren. Der Report ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 1 vertieft einige Aspekte des Konzepts SWF. Kapitel 2 sucht nach Antworten auf die Frage *Was ist Meso*, Kapitel 3 kreist um drei Kernaspekte der Analyse der Metaebene. Kapitel 4 thematisiert die praktische Anwendung des Konzepts.

### 1.1 Kernaussagen des Konzepts

Die Ausgangsthese des Konzepts SWF lautet: Erfolgreiche industrielle Entwicklung entsteht nicht allein durch das Walten der unsichtbaren Hand des Marktes, sondern durch gezielte Anstrengungen. Es ist nicht allein das ständige individuelle Ringen dynamischer Unternehmer, das die industrielle Entwicklung prägt, sondern auch und insbesondere gezieltes kollektives Handeln. Es ist daher unzureichend, allein die Mikroebene von Unternehmen, Konsumenten und Markttransaktionen und die Makroebene von Zins und Wechselkurs, staatlicher Haus-

---

1 Eßer, Hillebrand, Messner und Meyer-Stamer (1995), Altenburg, Hillebrand und Meyer-Stamer (1998). Das Konzept ist das Ergebnis intensiver Teamarbeit. Wenn im folgenden das Pronomen „wir“ auftaucht, so rekurriere ich auf Diskussion zwischen diesen Autoren bzw. die Arbeiten einzelner dieser Autoren.

---

2 Im Falle Brasiliens vgl. z.B. Coutinho und Ferraz (1994).

3 Für Kritik und Kommentare zu früheren Fassungen danke ich Tilman Altenburg, Robin Chakraborty, Enrique Dussel, Martina Fuchs, Michael Giese, Dirk Messner, Rainer Müller-Glodde, Wolfgang Potratz, Volker Steigerwald, Elmar teWildt und Pedro Paulo Wilhelm.

Abbildung 1



halts- und Außenhandelspolitik zu betrachten – was natürlich nicht heißen soll, dass diese Ebenen weniger bedeutsam wären. Im Gegenteil: Die Vernachlässigung makroökonomischer Aspekte war ein wichtiges Merkmal traditioneller Entwicklungskonzepte, insbesondere der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI), die letztlich in Entwicklungsblockaden mündete (Messner und Meyer-Stamer 1992).

Neben der Beschäftigung mit Mikro- und Makroökonomie ist es essentiell, der Frage nachzugehen, warum der Staat Rahmenbedingungen schafft, die für industrielle und überhaupt wirtschaftliche Entwicklung mehr oder weniger günstig sind, welche Rolle dabei verschiedene gesellschaftliche Akteure spielen, wie staatliche und nichtstaatliche Akteure interagieren und welche Eckpunkte gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung in dieser Interaktion abgesteckt werden; wir nennen diese Analyseebene die Metaebene, weil wir uns hier mit Fragen beschäftigen, die jenseits der Ebene

makroökonomischer Rahmenbedingungen liegen.

Als vierte Ebene schließlich analysieren wir die Mesoebene. Dies ist die Ebene spezifischer Politiken und Institutionen zwischen der Makroebene, d.h. den allgemeinen, für alle gleichen ökonomischen Rahmenbedingungen, und der Mikroebene von Unternehmen und Industrien. Es ist hier, wo durch kollektives Handeln – konkret: durch den Staat, durch Unternehmensverbände sowie in *public-private-partnership* – Maßnahmen formuliert werden, die die Leistungsfähigkeit einzelner Branchen oder Standorte entscheidend beeinflussen.

Die Abbildung 1 faßt die wichtigsten Elemente auf jeder der vier Ebenen zusammen.

Auf jeder der vier Ebenen lassen sich spezifische Anreizstrukturen identifizieren, die für hohe Leistungsfähigkeit verantwortlich sind (Tabelle 1). Und zumindest der Makro-, Meso- und Mi-

	<i>Extern</i>	<i>Intern</i>
<i>Meta</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorbildfunktion erfolgreicher Nachbarländer</li> <li>• Veränderung der Entwicklungsparadigmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Alternative zu Wettbewerbs- und Weltmarktorientierung (keine <i>soft option</i>)</li> <li>• Zwang zur Legitimationssicherung durch Elite</li> <li>• Entwicklungsfreundliches Wertesystem</li> <li>• Lern- und kooperationsfreundliche Kultur</li> <li>• Sozialprestige durch unternehmerischen Erfolg</li> </ul>
<i>Makro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Druck in Richtung Strukturanpassung</li> <li>• <i>Performancedruck</i> durch Anleger bei liberalisierten Kapitalmärkten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Längerfristige Zurechenbarkeit politischen Handelns</li> <li>• Erfahrung mit Hyperinflation und Stagnation / schmerzhafter Strukturanpassung / Schrumpfungsprozessen</li> </ul>
<i>Meso</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklungszusammenarbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Performance-Beurteilung von Institutionen gekoppelt an Erfolg privater Unternehmen</li> <li>• FuE-Institutionen: Kompatibilität zwischen akademischer und Anwendungsorientierung</li> <li>• Dezentralisierung von Verantwortung und Gestaltungsspielräumen</li> <li>• Partizipationsmöglichkeiten und <i>Performancedruck</i> in Verbänden</li> </ul>
<i>Mikro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Global commodity chains</i></li> <li>• internationale Standards (z.B. ISO 9000, 14000)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsdruck</li> <li>• Druck und Unterstützung durch Abnehmer / Kunden</li> <li>• materielle Anreize für überdurchschnittliche <i>Performance</i></li> </ul>

	<i>Staat</i>	<i>nicht-Staat</i>
<i>Makroebene</i>	Finanzministerium Zentralbank	Dachverbände
<i>Mesoebene</i>	Forschungszentren Öffentliche Bildungseinrichtungen KMU-Förderinstitutionen Entwicklungsbanken	Kammern Verbände Stiftungen NGOs
<i>Mikroebene</i>	Öffentliche Unternehmen	Private Unternehmen

kreobene kann man auch bestimmte Akteure zuordnen (Tabelle 2).

## 1.2 Warum „systemische“ Wettbewerbsfähigkeit?

SWF ist kein systemtheoretisches Konzept. Im Gegenteil: Hinsichtlich der Möglichkeiten der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse bezieht es dezidiert Stellung gegen den systemtheoretisch begründeten Steuerungspessimismus, wie er z.B. von Niklas Luhmann vertreten wurde (Messner 1995). Der Systembegriff des Konzepts schließt an Klassiker wie Friedrich List an („Das nationale System der politischen Ökonomie“) und ist dem des „Nationalen Innovationssystems“

(Freeman 1987, 1992 sowie Nelson 1992) nicht unähnlich. „System“ bedeutet in diesem Sinn ein Geflecht von Akteuren, Institutionen und Politiken, die sich durch vielfältige Feedback-Mechanismen gegenseitig beeinflussen und in ihrer Gesamtheit ein gewisses Maß an Kohärenz erreichen – ein ökonomisches System, das in Deutschland eine andere Struktur und Funktionsweise aufweist als in den USA oder in Japan; in der Genese des Konzepts SWF war der Vergleich zwischen Wirtschaftssystemen in Ostasien und Lateinamerika besonders erhellend (Tabelle 3).

Unterschiedliche wirtschaftliche Performance, so ein Kernargument, lässt sich nicht auf einzelne Schlüsselfaktoren zurückführen (z.B. Industrie-

<b>Tabelle 3: Industrielle Entwicklung in Lateinamerika und Ostasien vor dem Hintergrund des Vier-Ebenen-Modells</b>		
	Lateinamerika	Ostasien
Metaebene	Importsubstitutionspolitik (nicht als infant industry-Schutz, sondern mit dem Ziel der Abkopplung vom Weltmarkt), aber kein Konsens über Priorität von Industrialisierungsziel aufgrund starker Position von Agraroligarchie; Entwicklungsorientierung nicht immer klar; geringe Lern-, Anpassungs- und Strategiefähigkeit	Exportorientierte Industrialisierungsstrategie; klare Entwicklungsorientierung; frühzeitige Agrarreformen entmachten Agraroligarchien; hohe Lern-, Anpassungs- und Strategiefähigkeit
Makroebene	Instabile Makropolitik aufgrund inhärenter Schwächen der Importsubstitutionsstrategie (Abhängigkeit von Rohstoff- und Agrarexporten bei starken Weltmarktpreisschwankungen) und chronischen Zahlungsbilanzkrisen; hohe Inflation (z.T. aufgrund keynesianisch inspiriertem deficit spending, z.T. aufgrund laxer Steuerpolitik und inkonsequenter Steuereintreibung)	Relativ stabile Makropolitik; lange Zeit solide Finanzierung des Entwicklungsprozesses, v.a. durch hohe interne Ersparnisbildung; seit Mitte der 90er Jahre zunehmende Risiken durch die Tolerierung / Ermutigung von spekulativen „Blasen“
Mesoebene	Zeitweise erfolgreiche industrielle Strukturpolitik schuf Kapazitäten, führte jedoch nur selten zum Entstehen von wettbewerbsfähigen Industrien; wg. geringen Wettbewerbsdrucks nur geringe Nachfrage nach den Dienstleistungen von Mesoinstitutionen (v.a. im Technologiebereich)	Erfolgreiche industrielle Strukturpolitik; Sequenzierung des Aufbaus neuer Industrien; hocheffektive Bildungs- und Technologiepolitik sowie Exportförderung führen zum Entstehen leistungsfähiger Institutionen
Mikroebene	Geringe Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die im geschützten Binnenmarkt auch ohne kontinuierliche Innovationsprozesse hohe Gewinne einfahren konnten; instabile Makroökonomie führte zu ausgeprägter Kurzfristorientierung, daher kaum Strategieformulierung	Stabiler Makrorahmen und gezielte Mesopolitik stimulieren das Entstehen von Unternehmen, die trotz Importschutz im Binnenmarkt im Wettbewerb stehen und vom Staat konsequent in den Export gedrängt werden

politik und erfolgreicher Technologietransfer). Die Bestimmungsfaktoren der Dynamik industrieller Entwicklung wird man erst dann verstehen, wenn man den Blick auf das Gesamte richtet.

Ob der Begriff SWF auf einer assoziativen bzw. konnotativen Ebene der Weisheit letzter Schluß ist, ist eine andere Frage. Wettbewerbsfähigkeit ist letztlich immer die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Diese allerdings wird geprägt durch das nationale System, d.h. die Wechselwirkung zwischen Elementen auf der Mikroebene mit solchen auf der Meso-, Makro- und Metaebene. Es ist natürlich nicht so, dass Länder in der gleichen Weise miteinander konkurrieren wie Unternehmen – Paul Krugman (1994) hat Recht, wenn er darauf hinweist, dass die Rivalität zwischen den USA und Japan eine ganz

andere Qualität hat als die Konkurrenz zwischen Pepsi und Coca Cola. Zugleich überzieht er sein Argument jedoch, denn es gibt zwischen Staaten nicht nur die konkrete Konkurrenz, z.B. um Ansiedlungen von Großinvestitionen oder um den Aufbau „strategischer Industrien“. Dies sind Konkurrenzkonstellationen, die anders als die Weltwirtschaft insgesamt kein Positivsummenspiel darstellen. Überdies gibt es zwischen Ländern eine Rivalität um die Frage, wie man eine Volkswirtschaft am sinnvollsten organisiert – gelegentlich publikumswirksam ausgetragen, z.B. auf einem der G7-Gipfel zu Ende der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts, als die USA ihre Variante des Kapitalismus als das Nonplusultra präsentierten.

<b>Tabelle 4: Konzeptioneller Hintergrund des Konzepts Systemische Wettbewerbsfähigkeit</b>	
<b>Ökonomie</b>	<b>Sozialwissenschaft</b>
<p><b>Innovationsökonomie:</b> Innovation als kumulativer, interaktiver Prozeß; implizites Wissen („tacit knowledge“) statt vollkommene Information; Pfadabhängigkeit; nationale und regionale Innovationssysteme</p> <p><b>Zentrale Autoren:</b> Nelson (1995), Freeman (1994), Pavitt (1984), Meyer-Krahmer (1993)</p>	<p><b>Politikwissenschaft:</b> neue Steuerungskonzepte, Policy-Netzwerke</p> <p><b>Zentrale Autoren:</b> Scharpf (1993), Mayntz (1991), Willke (1988)</p>
<p><b>Post-Strukturalismus:</b> Rolle des Staates in einer marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft</p> <p><b>Zentrale Autoren:</b> Lall (1992), Amsden (1989), Fajnzylber (1990)</p>	<p><b>Wirtschaftssoziologie:</b> Machtbeziehungen in ökonomischen Transaktionen; Vertrauen und relational contracting; industrial districts</p> <p><b>Zentrale Autoren:</b> Granovetter (1992), Platteau (1994), Schmitz (1995), Becattini (1990)</p>
<p><b>Institutionelle Ökonomie:</b> Eigentumsrechte („property rights“), Transaktionskosten</p> <p><i>Zentrale Autoren:</i> Williamson (1995), North (1995)</p>	<p><b>Industriesoziologie:</b> Neue Produktionskonzepte, systemische Rationalisierung, schlanke Produktion</p> <p><b>Zentrale Autoren:</b> Kern &amp; Schumann (1984), Womack et al. (1990)</p>
<p><b>Management science:</b> Schaffung von Wettbewerbsvorteilen</p> <p><b>Zentrale Autoren:</b> Porter (1990)</p>	<p><b>Wirtschaftsgeographie:</b> Bedeutung von Agglomerationen und andere räumliche Aspekte</p> <p><b>Zentrale Autoren:</b> Storper (1997), Scott (2000)</p>

### 1.3 Konzeptioneller Hintergrund

Das Konzept SWF steht für den Versuch, eine Reihe von Ansätzen, Konzepten und Theorien aus Teilbereichen von Sozial- und Wirtschaftswissenschaft zueinander in Beziehung zu setzen. Es geht dabei nicht nur um Addition, obwohl schon dies einen Zugewinn brächte – vor allem für Praktiker, die sich einer kaum überschaubaren Fülle von Ansätzen mit jeweils begrenzter Reichweite gegenübersehen. Es geht auch darum, die verschiedenen Konzepte füreinander sowie für ihre jeweiligen Gegenstandsbereiche fruchtbar zu machen. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die wichtigsten im Konzept SWF verarbeiteten Ansätze.

Füreinander fruchtbar machen heißt z.B. folgendes:

- Konzepte aus der Innovationsökonomie, beispielsweise Pfadabhängigkeit oder die Thematisierung von inkrementellem vs. radikalem Wandel, helfen nicht nur, das Verhalten von Unternehmen und Märkten zu verstehen, sondern geben auch interessante Einblicke in politische Prozesse.

- Neue Steuerungskonzepte erklären nicht nur das Verhalten von Akteuren im politisch-administrativen System, sondern helfen auch beim Verständnis von Kooperationsansätzen und kollektivem Handeln im Privatsektor.
- Industriesoziologische Konzepte sind außerordentlich nützlich, wenn man verstehen will, warum die plausiblen Vorschläge von Managementautoren in der Praxis häufig nicht umgesetzt werden.

### 1.4 Von der lokalen bis zur supranationalen Ebene

Die Kernaussage des Konzepts der systemischen Wettbewerbsfähigkeit ist, dass erfolgreiche industrielle Entwicklung nicht allein durch Faktoren auf der Mikroebene der Unternehmen und der Makroebene der allgemeinen ökonomischen Rahmenbedingungen geschaffen wird, sondern darüber hinaus durch gezielte Maßnahmen von Staat und nichtstaatlichen Institutionen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen (Mesoebene), wobei die Fähigkeit

<b>Tabelle 5: Einige Bestimmungsfaktoren systemischer Wettbewerbsfähigkeit auf unterschiedlichen Aggregationsebenen der Politik</b>				
	<i>Supranational</i>	<i>National</i>	<i>Regional</i>	<i>Lokal</i>
<i>Meta</i>	Systemkonkurrenz unterschiedlicher Modelle von Marktwirtschaft 1	Nationales Entwicklungsmodell, Nationales Innovationssystem 2	Regionale Identität Strategiefähigkeit regionaler Akteure 3	Kooperationsfähigkeit lokaler Akteure, Vertrauen, kreatives Milieu 4
<i>Makro</i>	Internationaler Kapitalverkehr 5	Makroökonomische Rahmenbedingungen (z.B. Steuersystem, Finanzierungsmöglichkeiten) 6	Solide Finanzpolitik Staatliche Investitionsfähigkeit 7	Solide Finanzpolitik Staatliche Investitionsfähigkeit, attraktives Umfeld, Lebensqualität 8
<i>Meso</i>	EU-Industriepolitik EU-Technologiepolitik Montrealer Protokoll 9	Förderung neuer Technologien, Exportförderung, spezifische Finanzierungsinstitutionen Sektorspezifische Umweltpolitik 10	Regionale Wirtschaftsförderung, Technologie-Demonstrationszentren, FuE-Institute, Bildungsinstitutionen, Umweltpolitik 11	Lokale Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik, Bildungsinstitutionen, Technologie- und Gründerzentren, Kammern 12
<i>Mikro</i>	Internationale Unternehmen, <i>Global commodity chains</i> 13	Mittel- und Großunternehmen, disperse Netzwerke 14	KMU, regionale Cluster 15	Lokale Cluster / Industrial Districts, lokale Zulieferbeziehungen 16

zur Formulierung förderlicher Makro- und Mesopolitik von den politischen und ökonomischen Grundstrukturen und Akteurskonstellationen abhängt (Metaebene). Dieses Raster läßt sich nicht nur auf ganze Volkswirtschaften anwenden, sondern hilft beim Verständnis der wichtigen Elemente von der lokalen bis zur globalen Ebene; Tabelle 5 nennt eine Reihe von Beispielen.

Nicht bei jedem der genannten Elemente ist auf den ersten Blick evident, weshalb es für lokale Entwicklungsstrategien relevant ist:

- Metaebene: (1) Das Element der Systemkonkurrenz ist ein zentrales Handlungsmotiv in jenen Ländern, die sich dezidiert als Alternativmodell zum letztlich dominierenden angelsächsischen Kapitalismusmodell definieren. (2) Das politische und ökonomische Grundmuster einer Gesellschaft, das Entwicklungsmodell und die institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. in ihrer Manifestation als nationales Innovationssystem) setzen Eckdaten für regionale und lokale Entwicklung, ohne diese aber komplett zu prägen. (3) Besonders offensichtlich ist dies in jenen Ländern, in denen Provinzen ein Min-

destmaß an Handlungsautonomie haben und in denen sich die Handlungsbereitschaft und -fähigkeit politischer Akteure zwischen Provinzen signifikant unterscheidet. (4) Aber selbst innerhalb einer Provinz oder eines Bundesstaats gibt es in dieser Hinsicht markante Unterschiede.

- Makroebene: Die Bedeutung der (5) internationalen und (6) nationalen Rahmenbedingungen bedarf kaum einer Erläuterung (wengleich der Hinweis wichtig ist, dass turbulente makroökonomische Rahmenbedingungen nicht nur allgemein ungünstig sind, z.B. weil sie Investitionen mit einer Amortisationszeit von mehr als drei Wochen entmutigen, sondern auch ganz spezifisch negative Auswirkungen auf lokale Aktivitäten haben können – Kooperation entsteht häufig im Kontext des *repeated prisoners' dilemma*, und wenn die Spielregeln sich ständig ändern, kann von *repeated* nicht die Rede sein). Aber warum sollte es eine (7) regionale und (8) lokale Makroebene geben? Schließlich können Provinzen und Munizipien weder Leitzinsen noch Wechselkurs oder Zollsätze definieren. Makroökonomische Faktoren sind auf diesen Ebenen im

wesentlichen identisch mit der Haushaltsführung von Provinz- und lokalen Regierungen. Wenn ihnen eine solide Haushaltsführung gelingt, existieren zumindest in dieser Hinsicht gute Voraussetzungen für eine konstruktive Mesopolitik – und umgekehrt.

- Mesoebene: (9) Die Existenz der Mesoebene auf der supranationalen Ebene ist im Rahmen der EU evident. Aber auch anderswo, z.B. im MERCOSUL, gibt es Ansätze zu Mesoaktivitäten, und auf der globalen Ebene hat z.B. das Montrealer Protokoll den Charakter einer Mesopolitik (mit großen Auswirkungen auf jene Standorte, an denen Kühlgeräte gefertigt werden). (10 – 12) Innerhalb von Nationalstaaten wird es komplizierter, Aufgaben auf der Mesoebene trennscharf der nationalen, regionalen oder lokalen Ebene zuzuweisen. Technologiepolitik beispielsweise wird auf allen drei Ebenen stattfinden, aber in unterschiedlicher Ausprägung – z.B. als Förderung von neuen Querschnittstechnologien wie Mikromechanik auf der nationalen Ebene, als Unterstützung von Pionierunternehmen auf der regionalen Ebene und als Informationsverbreitung über Innovationen auf der lokalen Ebene. Es gibt jedoch mindestens eine Aufgabe, die weiterhin klar zugeordnet werden kann: die Stimulierung, Unterstützung und Evaluierung dezentraler Aktivitäten durch die jeweils nächsthöhere Ebene.
- Mikroebene: Lokale Unternehmen sind – namentlich im produzierenden Gewerbe – in den seltensten Fällen durchweg lokal orientiert. (13) Einige sind in globale Wertschöpfungsketten eingebunden (d.h. sie produzieren nicht für einen anonymen Weltmarkt, sondern für konkrete Unternehmen im Ausland, und dies nicht auf der Basis von Spot-Transaktionen, sondern stabilen Lieferbeziehungen; vgl. Gereffi 1996). Andere sind Filialen von transnationalen Konzernen. Und für die einen wie für die anderen bedeutet dies eine Einschränkung ihrer lokalen Hand-

lungsmöglichkeiten. (14 - 16) Ähnliches gilt mit Blick auf Unternehmen, die abhängig in nationale Zulieferbeziehungen oder Konzernstrukturen eingebunden sind. Dies erschwert nicht zuletzt Ansätze wie z.B. Clusterinitiativen, die nicht selten damit zu kämpfen haben, dass Unternehmen sie unplausibel finden, weil für sie die nationale und internationale Vernetzung wichtiger scheint als die lokale (Meyer-Stamer 2001a).

## 2 Was ist Meso?

Eine der zentralen Kategorien des Konzepts SWF ist „Meso“. Im Rahmen wirtschaftsbezogener Diskussionen gibt es zwei gängige Begriffsfassungen von Meso. In der internationalen Diskussion taucht der Begriff, wenn er denn auftaucht, häufig innerhalb des Dreiklangs Makro / Meso / lokal auf (z.B. Bergman und Feser 1999). Die Makroebene ist hier die nationalstaatliche Ebene, und die Mesoebene sind Provinzen, Bundesstaaten oder andere Aggregate (häufig, aber nicht zwangsläufig Gebietskörperschaften) zwischen der nationalen und der lokalen (munizipalen / kommunalen) Ebene.

Im Rahmen des Konzepts der Systemischen Wettbewerbsfähigkeit ist die Mesoebene eine von vier analytischen Ebenen, und dies ohne jedweden Bezug auf geografische oder administrative Aggregationsebenen; insbesondere sei hier nochmals betont, dass das Konzept nicht allein auf die nationale Ebene abstellt. Wir unterscheiden auf der Mesoebene zwischen der Mesopolitik und dem Mesoraum.

### 2.1 Was ist Mesopolitik?

Wir bestimmen Mesopolitiken in Abgrenzung zu Makropolitik. Fiskalpolitik, Geldpolitik, Wechselkurspolitik oder Handelspolitik sind typische Makropolitiken: Sie schaffen Bedingungen, die

für alle wirtschaftlichen Subjekte gleich sind, seien sie Großkonzerne oder Kleinsparer. Mesopolitiken hingegen zielen auf spezifische Gruppen von Wirtschaftssubjekten. Einige Beispiele dafür: generische Industriepolitik zielt auf alle Industrieunternehmen, spezifische Industriepolitik auf spezifische Gruppen von Industrieunternehmen (z.B. die Werft-, die Kohle- oder die High-tech-Industrie), Technologiepolitik auf potentielle Innovatoren etc. Eine polemische Definition des Unterschieds wäre: Makropolitik schafft im Rahmen marktwirtschaftlicher Prozesse gleiche Bedingungen für alle Marktteilnehmer, Mesopolitik setzt sie wieder außer Kraft. Diese Definition mag gelegentlich zutreffen. Die eigentliche Motivation von Mesopolitik läßt sich jedoch auf die genau gegenteilige Überlegung zurückführen: Märkte zeigen häufig Tendenzen von Marktversagen, und Mesopolitik zielt darauf, Marktversagen zu kompensieren. Typische Beispiele sind Technologiepolitik (in einer reinen Marktwirtschaft liegen die FuE-Investitionen der Unternehmen auf einem suboptimalen Niveau, weil der Investor sich die Erträge von FuE nur teilweise aneignen lassen) und KMU-Förderung (KMU haben strukturelle Nachteile, etwa beim Zugang zu Finanzmärkten).

Nicht alle Teilbereiche von Wirtschaftspolitik lassen sich klar der Makro- oder der Mesoebene zuordnen. Handelspolitik beispielsweise ist nicht ausschließlich Makropolitik, sondern hat häufig auch Komponenten, die analytisch der Mesoebene zuzuordnen sind, insbesondere sektorspezifische Handelsbarrieren sowie Exportförderaktivitäten. Die Wettbewerbspolitik ist zum Teil Makro-, zum Teil Mesopolitik (letzteres immer dann, wenn bei Entscheidungen nicht die allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Kriterien angelegt werden, sondern unternehmens- oder sektorspezifische Ziele die Entscheidung prägen, d.h. Wettbewerbspolitik zum industriepolitischen Instrument wird). Und auch die Umweltpolitik wird häufig in Teilen zur Mesopolitik, wenn sie spezifische Sektoren in besonderer Weise behandelt (z.B. besonders umweltbelastenden Branchen lange Übergangsfristen einräumt).

Wir haben Mesopolitik stets im Kontext von Faktoren zum Verständnis bzw. Maßnahmen zur Steigerung von industrieller Wettbewerbsfähigkeit diskutiert. Aber schon in diesem Rahmen war nicht zu übersehen, dass Mesopolitiken kaum als kohärentes Politikfeld mit einheitlichen Akteuren und Zielsetzungen zu sehen war. Überdies waren bestimmte Mesopolitiken, z.B. Umweltpolitik oder Verbraucherschutz, in einer spezifischen Weise einbezogen: Ganz offensichtlich ist es ein Effekt, nicht jedoch ein Ziel von Umweltpolitik und Verbraucherschutz, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu steigern.

Öffentliche Mesopolitik ist zum Teil eine Pflichtaufgabe, zum Teil eine freiwillige Gestaltungsaufgabe des Staates. Diese Unterscheidung ist insbesondere mit Blick auf die Steuerungsmöglichkeiten bedeutsam. Bei jenen mesopolitischen Aktivitäten, in denen der Staat eine Pflichtaufgabe wahrnimmt (durch Regulation, z.B. in der Kartellpolitik, oder durch direkte Aufgabenerbringung, z.B. in der Ausbildung), kann er grundsätzlich mit Sanktionen und Zwangsmaßnahmen operieren (auch wenn er dies in der Praxis nur selten tun wird). Im Kontext freiwilliger Aufgaben (z.B. Unterstützung der Beratung von Unternehmen, Förderung von technologischen Innovationen in Unternehmen, Clusterinitiativen) muss der Staat ausschließlich auf Anreize zurückgreifen und kann keinerlei Sanktionen androhen.

Mesopolitik ist keineswegs ausschließlich eine staatliche Aktivität. Typische nicht-staatliche Akteure, die Mesopolitik betreiben, sind

- Unternehmensverbände, die Initiativen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Mitgliedsunternehmen lancieren,
- Einzelunternehmen (große Grundstücksgesellschaften, Utilities), die z.B. Standortmarketing und Investorenwerbung betreiben, um Investoren in die eigene Region zu locken und damit neue Kunden zu gewinnen,

- Stiftungen und NGOs, die Initiativen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Unternehmensumfelds starten (z.B. Mikrofinanz).

## 2.2 Was ist der Mesoraum?

Eine annäherungsweise Definition für den Mesoraum lautet: Zum Mesoraum gehören jene Organisationen, die vom Staat, von individuellen oder kollektiven nichtstaatlichen Akteuren oder von beiden gemeinsam geschaffen werden, um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu verbessern. Der Mesoraum ist in aller Regel das Ergebnis der Implementation von Mesopolitik (und nicht von spontanen Marktprozessen); dies muss keine staatliche, sondern kann auch private Mesopolitik sein.

Der Mesoraum ist weniger einfach zu definieren als die Mesopolitik, weil es hier vielfältige Abgrenzungsprobleme gibt. Nehmen wir das Beispiel Finanzinstitutionen: Gehören sie zur Mikro-, Meso- oder Makroebene? Bei Geschäftsbanken ist die Sachlage einfach: Sie gehören zur Mikroebene, weil sie als Unternehmen auf wettbewerblich strukturierten Märkten agieren. Zentralbanken gehören zur Makroebene. Schwierig wird es bei Institutionen wie z.B. den deutschen Sparkassen. An sich sind sie Geschäftsbanken, gehören also zur Mikroebene. Zugleich haben sie jedoch einen politischen Auftrag, zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur in ihrem Gebiet beizutragen. Sie tun dies z.B. dadurch, dass sie als Gesellschafter von Wirtschaftsfördergesellschaften oder Technologie- und Gründerzentren auftreten. In dieser Funktion gehören Sparkassen zur Mesoebene.

Abgrenzungsprobleme ergeben sich unter anderem daraus, dass der Mesoraum, wie ich unten näher ausführen werde, eine dynamische Größe ist:

- Eine Reihe von Organisationen sind in aller Regel Bestandteil des Mesoraums, weil sie sich nie als Unternehmen organisieren lassen. Hierunter fallen vor allem solche Institutionen, die öffentliche Güter produzieren bzw. Dienstleistungen erbringen, die ausgeprägte positive externe Effekte haben, sowie einige natürliche Monopole. Auch diese Abgrenzung unterliegt freilich im Laufe der Zeit einem Wandel; es ist noch nicht lange her, dass Telekommunikation als natürliches Monopol galt.
- Andere Institutionen sind nur temporär Bestandteil des Mesoraums und werden im Zuge fortschreitender gesellschaftlicher und ökonomischer Differenzierungsprozesse, die die Nachfrage nach spezialisierten Dienstleistungen wachsen lassen, von Unternehmen verdrängt oder werden selber zu viablen Unternehmen.

Dies führt uns zu einem weiteren Element der Definition des Mesoraums: Es werden hier nicht greifbare Güter produziert, sondern es werden Dienstleistungen erbracht. Dies verdeutlicht die Tabelle 6, die die wichtigsten Elemente des Mesoraums zusammenfasst. Unterschieden wird dabei – in Anlehnung an Michael Porters Konzept der Evolution von Faktorbedingungen (Porter 1990) – zwischen Grundfunktionen, fortgeschrittenen Funktionen und spezialisierten Funktionen.

## 2.3 Aggregationsebenen der Mesoebene und das Verhältnis von Mesopolitik und Mesoraum

Es ist bedauerlich, dass es die oben beschriebene Verwirrung beim Begriff Meso gibt (Analyseebene vs. administrative Ebene), denn beide Unterscheidungsversuche sind natürlich sinnvoll. Um dies zu erläutern, ist es hilfreich, die Ausprägungen von Mesopolitik und Mesoraum von der lokalen bis zur supranationalen Ebene durch-

zudeklinieren; Tabelle 7 und Tabelle 8 tun dies, vor dem Hintergrund der deutschen Institutionenlandschaft, anhand der Beispiele Innovations- und Technologiepolitik sowie MNPQ (Meß-, Norm-, Prüfwesen, Qualitätssicherung).

Wie ist die Beziehung zwischen Mesopolitik und Mesoraum? Mesopolitik zielt nicht ausschließlich auf den Mesoraum, sondern auch auf die Mikro- und mitunter auch auf die Makroebene. Eines der zentralen Ziele von Mesopolitik ist fraglos die Schaffung eines leistungsfähigen Mesoraums aus permanenten und temporären Mesoinstitutionen. Daneben zielt Mesopolitik aber auch direkt auf die Mikroebene. Grundsätzlich ist es sogar möglich, Mesopolitik zu betreiben, ohne eine einzige Mesoinstitution zu haben. Stellen wir uns ein Land vor, das auf Mesopolitik weitgehend verzichtet und als einzige Maßnahme Förderung von FuE betreibt. Wenn diese FuE-Förderung nun ausschließlich über steuerliche Anreize erfolgt, findet die Implementation über das Finanzamt statt, das dadurch aber nach unserem Verständnis nicht zu einer Mesoinstitution wird. Auch traditionelle industriepolitische Instrumente wie die Gründung von Staatsunternehmen und die Subventionierung von Privatunternehmen kommen ohne Mesoinstitutionen aus.

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

	<i>Supranational</i>	<i>National</i>	<i>Regional</i>	<i>Lokal</i>
<i>Mesopolitik: Technologie und Innovation</i>	Europäische Technologiepolitik FuE-Kooperation im Mercosur	Technologiepolitik des Bundes (z.B. institutionelle Förderung der Fraunhofer-Gesellschaft, industrielle Innovationsprogramme)	Technologiepolitik der Länder (z.B. Technologieprogramm Wirtschaft in NRW)	Technologie- und Gründerzentren

	<i>Supranational</i>	<i>National</i>	<i>Regional</i>	<i>Lokal</i>
<i>Mesoinstitutionen: MNPQ</i>	International Standards Organisation (ISO)	Deutsches Institut für Normung (DIN) Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)	Landeseichamt	Prüflabor

In bestimmten Fällen kann Mesopolitik sogar auf die Makroebene zielen. Eines der Instrumente von Mesopolitik, die in der jüngeren Vergangenheit an Bedeutung gewonnen haben, war die Vereinfachung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsabläufen. Immer dann, wenn dies nicht aus allgemeinen Effizienzüberlegungen betrieben wurde, sondern von einer (nationalen, regionalen oder lokalen) standortpolitischen Motivation ausging, handelt es sich genau genommen um mesopolitische Aktivitäten, die die Makroebene ansprechen.

## 2.4 Die Evolution von Mesopolitik: Von nationaler Industriepolitik zu lokaler und regionaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung

Mesopolitik unterliegt heute einem tiefgreifenden Wandel. 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.

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 strategische 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 (Handeln vor dem Hintergrund langfristiger Ziele), 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 ist die Auflistung der üblichen Teilbereiche (Kasten 1). Eine andere 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 6). Strategische Aktivitäten umfassen etwa die Formulierung von Leitbildern und übergreifenden Zielen für wirtschaftliche Entwicklung oder die Formulierung und Implementation von Programmen zur Entwicklung neuer Technologie- oder Branchfelder.

**Kasten 1: Wichtige Teilbereiche konventioneller Mesopolitik**

- **Technologiepolitik:** Die Innovationsfähigkeit von Unternehmen beruht zunächst darauf, dass sie intern innovationsfreundliche Bedingungen sicherstellen, u.a. durch die systematische Qualifizierung ihrer Beschäftigten sowie durch Forschung und Entwicklung (FuE). Neben innerbetrieblichen Lernprozessen (*learning by doing, learning by using*) ist Interaktion zwischen Unternehmen ein zentraler Baustein von Innovationsfähigkeit (*learning by interacting* zwischen Hersteller und Kunden, Zulieferer und Abnehmer und in strategischen Allianzen). Diese Aktivitäten können durch entsprechende steuerliche Regelungen gefördert oder zumindest nicht behindert werden. Betriebliche Innovationsaktivitäten können ferner durch externe Unterstützung stimuliert und begleitet werden, z.B. durch die Bereitstellung von Aus- und Fortbildungsangeboten sowie durch den Aufbau von MNPQ-Einrichtungen (Messen, Normen, Prüfen, Qualität sichern), Technologiezentren, technologischen Demonstrationszentren, Technologieverbreitungsinstitutionen und Forschungseinrichtungen (durch den Staat, nichtstaatliche Akteure oder in *public-private partnership*). (Meyer-Stamer 1996a, OECD 1992)
- **Import- und Exportpolitik:** Spezifische Import- und Exportpolitiken sind vom allgemeinen handelspolitischen Rahmen zu unterscheiden, der auf der Makroebene zu verorten ist. Wichtige spezifische Politiken sind selektive tarifäre und nichttarifäre Importhemmnisse, die nur dann sinnvoll sind, wenn sie an klare Performancekriterien geknüpft sind. Besonders bedeutsam, und ordnungspolitisch weniger kritisch, sind Exportfördermaßnahmen. Diese betreiben den Aufbau von Exportförderinstitutionen, die spezifische Informationen über ausländische Märkte (Nachfragestruktur, Zugangsbedingungen etc.) bereitstellen, und der Aufbau eines Systems von Exportfinanzierungs- und –versicherungsinstitutionen. Solche Institutionen sind insbesondere dann erfolgreich, wenn sie selber unternehmensähnlich (und nicht als Behörde) funktionieren. (Eßer et al. 1995)
- **Industrielle Strukturpolitik:** In den erfolgreichen Fällen später Industrialisierung hat der Staat nicht nur die Rahmenbedingungen für unternehmerische Betätigung geschaffen, sondern überdies Unternehmer direkt ermutigt oder gedrängt, in bestimmte neue Industriezweige zu investieren, oder sich sogar selber als Unternehmer betätigt. Wichtige Instrumente waren insbesondere die gezielte, subventionierte Zuweisung von Krediten sowie mitunter die direkte Subventionierung. Auch hier war jedoch die rechtzeitige Etablierung von Performancekriterien die notwendige zusätzliche Erfolgsbedingung. In altindustriellen Regionen betreibt der Staat häufig ein Management des Strukturwandels. Die Subventionierung von Altindustrien folgt meistens einer politischen Logik und hat nicht selten eine sozialpolitische Motivation (Stichwort „Sozialverträgliche Gestaltung des Strukturwandels“). Volkswirtschaftlich sinnvoll und ordnungspolitisch vertretbar können zeitlich begrenzte Krisenkartelle sein. Besonders wichtig ist aber gerade in altindustriellen Regionen die Förderung neuer, zukunftsfähiger Wirtschaftszweige. (Meyer-Stamer 1987, 1996b, 2000)
- **Regionalpolitik:** Regionalpolitik hat in der Vergangenheit primär versucht, regionale Differenzen durch freigiebige Vergabe von Subventionen auszugleichen. Ein Ergebnis war häufig, dass Industrien gleichmäßig über ein Land verstreut und nirgends richtig wettbewerbsfähig wurden, nicht zuletzt deshalb, weil aufgrund der fehlenden regionalen Konzentration die komplementären Mesoinstitutionen (Aus- und Fortbildungseinrichtungen, spezialisierte Finanzierungsinstitutionen, Technologieinstitutionen u.a.m.) nicht entstanden. Erfolgreicher ist die Regionalpolitik, wenn sie versucht, einen Ausgleich zwischen Regionen herzustellen, ohne die Entstehung von ökonomisch notwendigen und sinnvollen Agglomerationen zu unterbinden. Ein wichtiger Ansatzpunkt dafür ist die Stimulierung und Mobilisierung endogener Potentiale. (Meyer-Stamer 1999a)
- **Umweltpolitik:** In den führenden Industrieländern hat sich in den letzten 20 - 30 Jahren die Umweltpolitik als wichtige Mesopolitik zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Unternehmen erwiesen. Durch umweltpolitische Maßnahmen, die zunächst nur darauf zielten, Umweltbelastungen zu reduzieren, sind häufig betriebliche Innovationsprozesse initiiert worden, die letztlich auch zu Effizienzgewinnen führten („*eco-efficiency*“). Sektorspezifische Umweltpolitiken sind auf der Mesoebene zu verorten; die allgemeine Umweltpolitik gehört zur Makroebene. (Porter und Linde 1995)

Betrachtet man die aktuelle Praxis in Industrie- wie Entwicklungsländern, so kann man eine starke Tendenz zu einem integrierten Vorgehen beobachten, d.h. Elemente aus verschiedenen Feldern von Mesopolitik werden in vielfältiger Weise kombiniert, um die Wirksamkeit von Mesopolitik zu steigern; und generische und strategische Aktivitäten werden in iterativer Weise miteinander verknüpft, so dass die Unterscheidung zwar einen analytischen, aber nur eingeschränkt einen praktischen Wert behält. Insbesondere auf der lokalen und regionalen Ebene geht die Entwicklung von Wirtschaftsförderung zu integrierter Standortpolitik. Darüber hinaus entsteht eine Praxis, in der Wirtschaftsförderung und Beschäftigungsförderung kombiniert werden.

Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (WBF) wird als Aufgabe häufig mit der lokalen und regionalen Ebene verbunden. Tatsächlich spiegelt die zunehmende Beachtung von und Tendenz zu WBF eine Verschiebung der Bedeutung verschiedener Aggregationsebenen wider, die sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern zu beobachten ist. Die in Kasten 1 genannten Politiken werden in erster Linie auf der nationalen Ebene formuliert und implementiert. Viele der zentralstaatlichen Aktivitäten, die in der Vergangenheit den Kern von Mesopolitik darstellten, sind seit den 80er Jahren im Zuge der Diskussion um Strukturanpassung nicht nur in Entwicklungs-, sondern auch in vielen Industrieländern ins Zwielicht geraten – weil ihre Effekte fraglich, ihre Kosten hoch und ihre ordnungspolitische Verträglichkeit fraglich war.

Es ist aber nicht nur so, dass lokale und regionale WBF allein aufgrund des Bedeutungsverlustes zentralstaatlicher Mesopolitik relativ bedeutsamer wird, ihr Bedeutungszuwachs also zufällig und im Grunde unbeabsichtigt wäre. In den 90er Jahren hat sich eine neue Orthodoxie durchgesetzt, derzufolge in zunehmend differenzierten Gesellschaften zentral geplante, *one-size-fits-all*-Politiken nicht mehr sinnvoll und stattdessen dezentrale Aktivitäten zu präferieren sind (Pellegri 1994, Prud'homme 1995). Endogene

Potentiale, Cluster, Regionale Innovationssysteme und verwandte Begriffe prägen seither die Diskussion, und höhere Aggregationsebenen setzen zunehmend darauf, dezentrale Aktivitäten zu stimulieren. Beispiele dafür sind

- die von der EU geförderten territorialen Beschäftigungspakte und regionalen Innovationsprogramme (Regional Technology Plans, RITTS; Boekholt, Arnold und Tsiouri 1998),
- die von der Bundesregierung initiierten kompetitiven Programme der Regionalförderung (BioRegio, InnoRegio; Koschatzky 2000),
- die von der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen initiierte regionalisierte Strukturpolitik und die von ihr geförderten Clusterinitiativen (Rehfeld, Baumer und Wompe 2000).

Lokale und regionale WBF umfasst ein Bündel von Instrumenten, die darauf zielen, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen direkt und gezielt zu stärken und dadurch sowie durch spezifische ergänzende Aktivitäten Beschäftigung und Einkommen zu schaffen. WBF ist nicht nur ein aktuelles Thema in der Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch in der heimischen Diskussion in Deutschland (Küpper 2000). In der EZ gewinnt WBF im Kontext von Schwerpunkt- und Programmbildung an Gewicht, weil sich – zumindest auf den ersten Blick – unter diesem begrifflichen Dach eine Reihe traditioneller und weniger traditioneller Aktivitäten plausibel zusammenfassen lässt. In der deutschen Diskussion setzt sich – zumal in altindustriellen Regionen und im Beitrittsgebiet, wo die Arbeitslosenquoten inakzeptabel hoch sind – die Sichtweise durch, dass die potentiellen Synergien zwischen Wirtschaftsförderung und Beschäftigungsförderung konsequent realisiert werden müssen.

Diese Bemerkungen implizieren, dass WBF ein vergleichsweise neues Konzept ist. Es wird in

	<i>Wirtschaftsförderung</i>	<i>Beschäftigungsförderung</i>
Institutionelle Struktur	Kommunale Ämter (Gemeinde, Kreis) Kommunale Agentur (GmbH) Landesagentur Landeswirtschaftsministerien	Bundesanstalt für Arbeit Träger von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen Arbeitsministerien von Bund und Ländern
Motivation und Ziel	Steigerung der Steuereinnahmen Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit	Verringerung von Arbeitslosigkeit Sozialpolitik
Anreizstruktur	Freiwillige Aufgabe Nur positive Anreize, keine Sanktionen	Leistungsansprüche Positive Anreize und Sanktionsmöglichkeiten
Instrumente	Flächenerschließung Infrastruktur Steueranreize und Subventionen Genehmigungs-Engineering Vernetzungsinitiativen Technologie- und Gründerzentren	Arbeitsvermittlung und Beratung Arbeitslosengeld und -hilfe Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) Umschulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen Lohnsubventionen
Milieu	Wirtschaftsnah	Gewerkschaftsnah
Konzeptioneller Hintergrund	Wirtschaftsgeographie Standorttheorie	Arbeitsmarktökonomie Wirtschaftssoziologie Industriesoziologie

der EZ wie in der deutschen Praxis versucht, bislang getrennte Veranstaltungen zusammenzubringen. Betrachten wir zunächst die Situation in Deutschland. Es ist noch nicht lange her, dass Wirtschaftsförderung (WF) und Beschäftigungsförderung (BF) kaum Berührungspunkte hatten. WF war in erster Linie eine Aktivität von Kommunen, und sie umfasste zwei Kernaktivitäten: die Bereitstellung von Flächen für an- oder umsiedlungswillige Unternehmen einschließlich deren infrastruktureller Erschließung und die Öffnung von direkten Kommunikationskanälen zwischen Unternehmen, insbesondere mittelständischen Firmen, und Verwaltung. BF war in erster Linie eine Aktivität der Bundesanstalt für Arbeit und der ihr nachgelagerten Organisationen, und ihr Impetus bewegte sich mit der Verstärkung von Massenarbeitslosigkeit zunehmend in Richtung Sozialpolitik. WF und BF waren durch einen tiefen Graben getrennt, der durch eine ganze Reihe von Faktoren geschaffen wurde (Tabelle 9). Werfen wir im folgenden einen näheren Blick auf beide Bereiche sowie auf die Schnittstellen zwischen ihnen.

#### **2.4.1 Was ist Wirtschaftsförderung?**

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

Das Profil von Wirtschaftsförderung hat sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Traditionell zielte Wirtschaftsförderung in erster Linie auf die Ansiedlung von Unternehmen. Wichtige Instrumente waren Standortmarketing und die Bereitstellung von Gewerbeflächen. Heute ist in fortgeschrittenen Industrieländern die „Bestandspflege“, d.h. die Unterstützung ansässiger Unternehmen, mindestens genauso bedeutsam.

Darüber hinaus hat sich das Profil dessen, was von innovativen und kreativen Wirtschaftsför-

<b>Tabelle 10: Instrumente der lokalen Wirtschaftsförderung</b>	
<p><i>Instrumente für harte Standortfaktoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flächenvorsorge, Bereitstellung geeigneter Flächen</li> <li>• Bereitstellung einer effizienten Infrastruktur</li> <li>• vorhersehbare Energie- und Umweltkosten</li> <li>• Qualifikationsprogramme</li> <li>• Steueranreize</li> <li>• Subventionen</li> </ul> <p><i>Instrumente für weiche personenbezogene Standortfaktoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Qualität des Wohnens und des Wohnumfelds</li> <li>• Sicherung einer hohen Umweltqualität</li> <li>• Sicherung der Qualität von Schulen und anderen Ausbildungseinrichtungen</li> <li>• Bereitstellung einer hochwertigen sozialen Infrastruktur</li> <li>• Sicherung eines hohen Freizeitwerts (Sport, Hochkultur, populäre Kultur)</li> </ul> <p><i>Institutionelle Strukturen der Wirtschaftsförderung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaftsförderung als Behörde</li> <li>• privatwirtschaftlich organisierte staatliche Wirtschaftsförderung</li> <li>• private Akteure in der Wirtschaftsförderung (Verbände und Kammern; Versorgungsunternehmen)</li> <li>• <i>public-private partnership</i></li> </ul>	<p><i>Instrumente für weiche unternehmensbezogene Standortfaktoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffung eines günstigen Wirtschaftsklimas – Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schnelligkeit und Qualität der Beantwortung von Anfragen und der Bearbeitung von Anträgen</li> <li>▪ Zusammenfassung administrativer Kompetenzen</li> <li>▪ Effektivität der Unterstützung von Unternehmen beim Umgang mit Kontrollbehörden</li> <li>▪ wirtschaftliche Kompetenz, Offenheit und Gastfreundlichkeit von wichtigen Akteuren (z.B. Bürgermeister)</li> <li>▪ Bemühungen um das subjektive Wohlbefinden potentieller Investoren durch Politik und Verwaltung</li> <li>▪ Umgangsweise und Umgangston zwischen Politik und Verwaltung einerseits und Unternehmen und ihren Verbänden andererseits</li> </ul> </li> <li>• Stimulierung von Branchenkontakten</li> <li>• Bereitstellung leistungsfähiger Hochschulen, Forschungs- und Technologieinstitutionen</li> <li>• Stimulierung eines innovativen Milieus</li> <li>• aktive Rolle leistungsfähiger Wirtschaftsverbände und Kammern</li> <li>• Schaffung eines positiven Images</li> </ul>

deragenturen betrieben wird, in einer Weise erweitert, die es angebracht erscheinen lässt, einen neuen Begriff zu nutzen, um die Konnotation zu überwinden, die der Begriff Wirtschaftsförderung weckt. Ich habe vorgeschlagen, die neue Praxis als *Lokale und regionale Standortpolitik* zu bezeichnen (Meyer-Stamer 1999a). Der Zusatz *lokale und regionale* weist darauf hin, dass es auch *nationale* Standortpolitik gibt, in der es in erster Linie um günstige regulative Rahmenbedingungen geht. Abbildung 2 faßt die Evolution von Wirtschaftsförderung zu lokaler und regionaler Standortpolitik zusammen. Tabelle 10 gibt einen Überblick über wichtige Instrumente lokaler Wirtschaftsförderung.

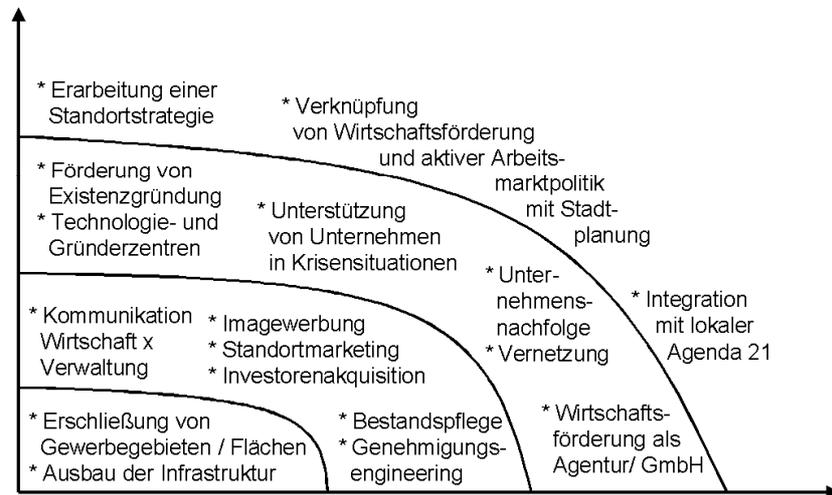
#### 2.4.2 Was ist Beschäftigungsförderung?

Beschäftigungsförderung ist ein Teilbereich der Arbeitsmarktpolitik. Die Bereiche der Arbeitsmarktpolitik lassen sich zwei analytischen Ebenen zuordnen. Auf der Makroebene ist Arbeitsmarktpolitik die Herstellung der Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt. Dies umfaßt u.a. einen gesetzlichen Rahmen für Beschäftigungsverhältnisse, ein in diesem Bereich funktionsfähiges Vertragsrecht einschließlich der Durchsetzbarkeit von Rechtsansprüchen und ein Regelwerk für den Austrag von Tarifkonflikten. Auf der Mesoebene umfaßt Arbeitsmarktpolitik zwei Bereiche:

- Die Schaffung und Weiterentwicklung eines Systems der beruflichen Erstausbildung und

Abbildung 2: Evolution von Wirtschaftsförderung zu Standortpolitik

### Von lokaler Wirtschaftsförderung zu lokaler Standortpolitik



Fortbildung. Dazu gehören nicht nur Bildungseinrichtungen und ihre Curricula, sondern auch ein System zur Ermittlung des Bedarfs und von Beschäftigungs- und Qualifizierungstrends sowie ein System für die Zertifizierung von Abschlüssen, von Bildungsträgern und -institutionen sowie von Zertifizierern.

- Eine aktive Arbeitsmarktpolitik mit Elementen wie Arbeitsvermittlung und Beratung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnsubventionen sowie Fortbildung und Umschulung. Im deutschen Sprachgebrauch wird Beschäftigungsförderung weitgehend synonym gebraucht mit dem Begriff Aktive Arbeitsmarktpolitik.

Die beiden Bereiche lassen sich nicht klar trennen, denn Aus- und Fortbildung spielen auch in der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine große Rolle. Das Definitionsmerkmal von aktiver Arbeitsmarktpolitik ist ihre Zielgruppe: Sie richtet sich nicht an alle Beschäftigten, sondern an die soge-

nannten Problemgruppen. In einem Land wie Deutschland kommt ein großer Teil der Beschäftigten nie mit Instrumenten und Institutionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Berührung. Abgesehen von jenen Beschäftigten, die während ihres ganzen Berufslebens nur einen einzigen Arbeitgeber haben, gibt es eine große Gruppe von Beschäftigten, die periodisch den Arbeitgeber wechseln, ohne dass dabei nennenswerte Friktionen auftauchen. Aktive Arbeitsmarktpolitik richtet sich an solche Beschäftigte, die mit Friktionen zu kämpfen haben – Langzeitarbeitslose, leistungsgeminderte Arbeitnehmer und andere Personen, die nicht reibungslos vom Arbeitsmarkt absorbiert werden. Ziel von Beschäftigungsförderung / aktiver Arbeitsmarktpolitik ist es in erster Linie, die Vermittelbarkeit solcher Personen zu verbessern, d.h. sie wieder in den formellen Arbeitsmarkt zu integrieren. Erst in zweiter Linie findet Beschäftigungsförderung mit einer sozialen Motivation statt, etwa in Form von Beschäftigungsmaßnahmen für dauerhaft nicht vermittelbare Personen. In Deutschland, zumal in den neuen Bundesländern, kann

man freilich noch ein drittes Motiv beobachten: die Ausweitung von ABM in Wahlkampfzeiten, um so die Arbeitslosenzahl zu reduzieren und die beschäftigungspolitische Bilanz der jeweils amtierenden Regierung zu schönen.

Die Tabelle 11 faßt wichtige Instrumente von Beschäftigungsförderung / aktiver Arbeitsmarktpolitik zusammen.

Beschäftigungsförderung / aktive Arbeitsmarktpolitik findet aufgrund von zwei sehr unterschiedlichen Problemlagen statt: Marktversagen und ungünstigen Makrobedingungen.

In jedem Markt, auch dem Arbeitsmarkt, muß man grundsätzlich davon ausgehen, dass es punktuell zu Marktversagen kommt. Marktversagen entsteht auf dem Arbeitsmarkt insbesondere aufgrund von Informationsproblemen sowie aufgrund der Probleme bei der Aneignung von Bildungsinvestitionen. Informationsprobleme sind ein Ergebnis der hochgradigen Segmentierung des Arbeitsmarkts. Probleme bei der Aneignung von Bildungsinvestitionen führen dazu, dass Unternehmen weniger in die Aus- und Fortbildung ihrer Beschäftigten investieren, als gesamtwirtschaftlich nötig wäre. Unabhängig von der Struktur des Makrorahmens sollte es daher immer bestimmte Aktivitäten im Bereich Beschäftigungsförderung geben, um Marktversagen zu kompensieren, insbesondere durch

Aus- und Fortbildung sowie Vermittlung / *matching* / Praktika.

Beschäftigungsförderung ist nicht immer durch Marktversagen, sondern häufig durch Politikversagen motiviert. Zwischen der Makro- und der Mesoebene von Arbeitsmarktpolitik besteht ein enges Wechselverhältnis. In vielen kontinental-europäischen Ländern folgt die Arbeitsmarktpolitik einem Muster, wie es früher in vergleichbarer Weise in Importsubstitutions-Entwicklungsländern existierte: Aktivitäten auf der Mesoebene sollen ungünstige Bedingungen auf der Makroebene kompensieren. Hohe Lohnnebenkosten und Kündigungsschutzregelungen führen dazu, dass Unternehmen bei der Entscheidung über die Einstellung von zusätzlichen Beschäftigten zu einem für Beschäftigung ungünstigen Kosten/Nutzen-Kalkül gelangen. Die dadurch entstehende Unterbeschäftigung wird durch aktive Arbeitsmarktpolitik zu kompensieren versucht. Diese Konstellation ist volkswirtschaftlich ineffizient, aber nur schwer zu beheben – aufgrund der politischen Brisanz des Themas, der weit divergierenden Ansichten unterschiedlicher Gruppen darüber, wie günstige Rahmenbedingungen für Beschäftigungsentwicklung aussehen, und letztlich auch aufgrund der Eigeninteressen all jener Institutionen, die ihre Existenz der dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit verdanken.

<b>Tabelle 11: Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik</b>		
<i>Arbeitsvermittlung und Beratung, Reintegration</i>	<i>Fortbildung und Umschulung</i>	<i>sozialpolitische motivierte Maßnahmen</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registrierung von Arbeitssuchenden und freien Stellen</li> <li>• Vermittlung / <i>matching</i></li> <li>• Aktive Identifikation von potentiellen offenen Stellen</li> <li>• Transfergesellschaften</li> <li>• Praktika für Langzeitarbeitslose</li> <li>• Zeitarbeit / Arbeitnehmerüberlassungs-Gesellschaften</li> <li>• Zuschuss zu Lohn / Gehalt (Kombilohn)</li> <li>• Zuschuss zum Sozialversicherungsbeitrag</li> <li>• Überbrückungsgeld</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualifizierungsmaßnahmen für von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte</li> <li>• Qualifizierung und Umschulung von Arbeitslosen</li> <li>• Stellvertreterprogramm (Qualifizierung von Beschäftigten + Beschäftigung von Arbeitslosen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziale Wirtschaftsbetriebe</li> <li>• ABM</li> <li>• Behindertenwerkstätten</li> </ul>

### 2.4.3 WBF: Gefangen im Spannungsfeld von Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sind zwar Politikfelder, zwischen denen viele Komplementaritäten und Synergien bestehen, zugleich aber auch ein ausgeprägtes Spannungsverhältnis existiert. Dahinter verbirgt sich ein tiefergehendes Problem: das Spannungsverhältnis nicht nur zwischen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, sondern insbesondere zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik, das sich am Beispiel der Matrix in Tabelle 12 illustrieren lässt.

Wirtschafts- wie auch Beschäftigungsförderung ist nicht nur eine Funktion der Wirtschafts-, sondern auch der Sozialpolitik. Von den zuvor genannten drei Elementen von BF sind zwei – die Sicherung eines funktionsfähigen Arbeitsmarkts sowie Aus- und Fortbildung – eng verbunden mit dem wirtschaftspolitischen Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Die aktive Arbeitsmarktpolitik verfolgt teils wirtschafts-, teils sozialpolitische Ziele. Einige ihrer Instrumente, sowohl bewährte Instrumente wie die Arbeitsvermittlung wie auch innovative Instrumente wie Praktikums- und Stellvertreterprogramme, zielen auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Marktes bzw. die Überwindung von Marktversagen (insbesondere aufgrund von Informationsasymmetrie). Andere Instrumente, insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, haben zwar vordergründig das Ziel der Reintegration von Arbeitslosen in den Ersten Arbeitsmarkt, erreichen dieses Ziel indes nur selten. Tatsächlich kombiniert ABM häufig das Ziel der Sicherung der Menschenwürde mit der

Erledigung gesellschaftspolitisch erwünschter, jedoch privatwirtschaftlich nicht rentabel zu erbringender Aufgaben.

Es ist wichtig, die sozialpolitische Zielsetzung von aktiver Arbeitsmarktpolitik zu akzeptieren – und zugleich klar zu benennen, weil andernfalls inadäquate Bewertungsmaßstäbe angelegt werden. Es macht keinen Sinn, eine ABM, die Arbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshindernissen eine sinnvolle Beschäftigten bietet, an der Reintegrationsquote in den primären Arbeitsmarkt zu messen.

Ein ähnliches Spannungsverhältnis läßt sich auf der Seite der Wirtschaftsförderung beobachten; es wird insbesondere in der entwicklungspolitischen Diskussion thematisiert (Altenburg und Meyer-Stamer 1999). Nicht für alle Betriebe, die im Rahmen entwicklungspolitischer Aktivitäten gefördert werden, ist Wettbewerbsfähigkeit eine angemessene Zielkategorie. Viele Betriebe, insbesondere Kleinst- und Kleinbetriebe der Überlebensökonomie, sind subsistenzorientiert. Sie sind kein Saatbeet dynamischen Unternehmertums, sondern dienen Familien zur Überlebenssicherung. Bei der Unterstützung solcher Betriebe bedarf es anderer Instrumente und Institutionen als bei der Förderung potentiell exportfähiger bzw. in hochkompetitive nationale Märkte eingebundener KMU. Die Vermischung dieser beiden Zielgruppen führt zur Vermischung von Instrumenten und Institutionen und letztlich zu unbefriedigenden Ergebnissen.

Die Vermischung wirtschaftspolitischer und sozialpolitischer Ziele führt zu Verzerrungen, Ineffektivität und Enttäuschung. Eine klare analytische Trennung ist daher die Voraussetzung für effiziente Interventionen – und auch

**Tabelle 12: Das Spannungsfeld von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung**

	<i>Wirtschaftsförderung</i>	<i>Beschäftigungsförderung</i>
<i>Wirtschaftspolitik</i>	KMU-Förderung Förderung von Existenzgründung Investment promotion	Qualifizierungsmaßnahmen Weiterbildungsmaßnahmen Arbeitsvermittlung
	↗	↘
<i>Sozialpolitik</i>	Förderung von Subsistenz- Kleingewerbe	Arbeitslosengeld Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

dafür, über mögliche Schnittstellen zwischen Wirtschaftsförderung und Beschäftigungsförderung nachzudenken.

### **Schnittstellen und Synergien zwischen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung**

Es ist wichtig, die Schnittstellen und Synergien zwischen WF und BF zu erkennen und zu entwickeln. Nehmen wir das Beispiel Beschäftigungsförderung: Isolierte BF litt – und leidet mitunter noch heute – unter zwei zentralen Problemen:

- Sie qualifizierte Arbeitslose am Bedarf vorbei – und brauchte dazu nicht selten zu viel Zeit.
- Sie beschäftigte Arbeitslose, ohne sie zu qualifizieren.

Es gibt mittlerweile eine Reihe von Beispielen, die anzeigen, wie diese Probleme überwunden werden können:

- Bedarfs- und nachfrageorientierte Qualifizierung setzt intensive Kommunikation zwischen Unternehmen und ihren Verbänden, Qualifizierungsträgern und arbeitsmarktpolitischen Institutionen voraus (Schönfeld 1998). Sie setzt ferner voraus, dass eine Anreizstruktur geschaffen wird, die möglichst zügige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt belohnt (und nicht möglichst anhaltende Ruhigstellung von Arbeitslosen).
- Kombinierte Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen eröffnen die Möglichkeit, Arbeitslose nicht nur einzusetzen, um sinnvolle Aufgaben zu erledigen, sondern ihnen bei dieser Gelegenheit auch eine marktgängige Qualifizierung zukommen zu lassen. Beispiele dafür sind etwa der Radwegebau, die Umwandlung von Industriebrachen in Parks und die Herrichtung von „Kathedralen der Industriekultur“ im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Emscher Park, anlässlich derer Langzeitarbeitslose in Berufs-

bildern wie Metallschlosser und Landschaftsgärtner ausgebildet wurden (und anschließend eine hohe Vermittlungsquote aufwiesen) (LEG 1999).

Die Verzahnung von WF und BF kann mithin dazu führen, dass die in beiden Bereichen gesteckten Ziele besser erreicht werden können.

#### **2.4.4 WBF und Mesopolitik**

Mesopolitik mit WBF gleichzusetzen ist semantisch nachvollziehbar, inhaltlich aber verkürzt. Die aktuelle Aufmerksamkeit für WBF ergibt sich daraus, dass hier noch unerschlossene Potenziale vermutet werden, während traditionelle Mesopolitiken ihr Potenzial erschöpft zu haben scheinen. Zudem erscheint der Nationalstaat als Aggregate so komplex, dass man sich kaum noch trauen mag, spezifische, gezielte Interventionen vorzuschlagen. Die lokale und regionale Ebene erscheint demgegenüber vergleichsweise überschaubar und damit steuerbar.

Doch alle Elemente von Mesopolitik haben ihre Bedeutung – nicht nur neue Ansätze auf der lokalen und regionalen Ebene, sondern auch bewährte Instrumente auf der nationalen Ebene. Es ist eine der Stärken entwickelter Volkswirtschaften wie der deutschen, dass bewährte Instrumente institutionell fest verankert sind und routinemäßig implementiert werden (Meyer-Stamer und Wältring 2000). Und es ist eine der Schwächen vieler Entwicklungsländer, dass sie (und die hier aktiven internationalen Geber) jeder neuen Mode hinterherhecheln, während die Routineinstrumente nicht eingesetzt werden. In entwickelten Volkswirtschaften geht es darum, Instrumente auf allen Aggregationsebenen ständig zu überprüfen und weiterzuentwickeln. In Entwicklungsländern geht es darum, einigermaßen erfolgreiche Instrumente nicht deshalb aufzugeben, weil neue Ansätze zunächst erfolgversprechender erscheinen. Mesopolitik braucht eine angemessene Balance zwischen Stetigkeit und Innovativität.

## 2.5 Begründungen für Mesopolitik

Es ist durchaus nicht selbstverständlich, dass es Mesopolitik gibt. In Ländern, die sich konsequent der neoliberalen Rezeptur verschrieben haben, ist Mesopolitik höchst begründungsbedürftig und findet nur sehr eingeschränkt statt; Beispiele dafür sind das Argentinien der ersten Hälfte der 90er Jahre oder Chile. Auch in dem Segment der internationalen entwicklungspolitischen Community, das sich mit Privatwirtschaftsförderung beschäftigt, ist Mesopolitik letztlich in das Visier einer fundamentalen Kritik geraten, die sich um die Kategorie *Business Development Services* dreht. Gleichwohl lässt sich Mesopolitik begründen, und zwar sowohl aus einer politischen als auch aus einer ökonomischen Perspektive.

### 2.5.1 Politische Gründe für Mesopolitik

In einem demokratischen Gemeinwesen ist ein Verzicht auf Mesopolitik kaum durchsetzbar. Es ist schwer vorstellbar, dass ein Politiker in seinem Wahlkreis, wo gerade der größte private Arbeitgeber 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. Vor dem Hintergrund von Beobachtungen in NRW habe ich eine Reihe von Gründen dafür genannt, dass Mesopolitik in jedem Fall stattfinden wird (Meyer-Stamer 2000). Und mehr noch: Es ist außerordentlich schwierig, in der Mesopolitik Performance-Kriterien konsequent durchzusetzen oder mit Zuckerbrot und Peitsche zu agieren.

- 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, zumal diese in einem so komplexen System wie dem der NRW-Mesopolitik ohnehin kaum eindeutig meßbar und zuzuordnen sind, sondern der geordnete Mittelabfluß. Begleitforschung ist in diesem Kontext attraktiver als Evaluierung, denn Evaluierung benennt 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 ohne Morgen: Eines der Prinzipien, denen mesopolitische Akteure folgen, lautet *Wenn der Brei vorbeifließt, halt den Löffel 'raus*. Wenn die Landesregierung Technologie- und Gründerzentren fördert, werden jene Bürgermeister, die keines beantragen, mit großer Wahrscheinlichkeit von der Opposition im Rat unter Beschuß genommen – und der Hinweis darauf, dass das Land zwar die Baukosten zahlt, die Kommune aber die Folgekosten zu tragen hat, überzeugt häufig nicht, weil im politischen Raum die längerfristigen Kosten weitgehend diskontiert werden. Dies ist ein wichtiger Grund dafür, dass Nachhaltig (im oben definierten Sinne) in der Mesopolitik häufig nicht leicht sicherzustellen ist.
- 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 Prob-

lem unterschiedlicher Zeithorizonte scheitern. Denkt man über hierarchische Steuerung nach, so stößt man im Fall von NRW 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 Performance-orientierte Strukturpolitik umzusetzen. Aber auch sie ist, angesichts der Struktur des deutschen 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).

## 2.5.2 Ökonomische Begründung von Mesopolitik

Neben dieser pragmatisch-politischen gibt es eine ökonomische Begründung für Mesopolitik, die um die Kategorien Marktversagen und Transaktionskosten kreist.

### Marktversagen

Aus einer markttheoretischen Sicht lassen sich vier Typen von Mesopolitik unterscheiden:

1. marktschaffende Mesopolitik, z.B. Voucherprogramme für Trainingsleistungen,

2. marktverbessernde Mesopolitik, z.B. die Verbesserung von Markttransparenz durch die Organisation von Zuliefermessen,
3. marktverzerrende Mesopolitik, z.B. die Bereitstellung von öffentlich geförderten Beratungsleistungen, die mit dem Angebot privater Beratungsfirmen konkurrieren,
4. marktsubstituierende Mesopolitik, z.B. die Schaffung eines öffentlichen Angebotsmonopols in Bereichen wie Aus- und Fortbildung oder Arbeitsvermittlung.

All diese Typen sind in der Praxis vieler Länder anzutreffen. Aus einer ökonomischen Sicht sind die Typen 1 und 2 sinnvoll, während die Typen 3 und 4 zu Fehlallokationen führen, mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sind und daher negative Wohlfahrtseffekte haben. Ökonomen neigen indes dazu, auch vor Aktivitäten der Typen 1 und 2 zu warnen, weil in der Praxis häufig Abgrenzungsprobleme existieren, d.h. nicht klar nachgewiesen werden kann, dass Aktivitäten tatsächlich marktschaffend oder -verbessernd sind. Dieser Warnung liegt allerdings häufig die Vermischung der ökonomischen mit der politisch-pragmatischen Begründung zugrunde: Politiker interessieren sich in der Regel weniger für die Feinheiten der ökonomischen Diskussion, sondern sorgen sich um ihre Legitimation. Dies schafft nicht selten Probleme für Akteure in der Exekutive, die Mesopolitik im Prinzip auf Maßnahmen der Typen 1 und 2 begrenzen möchten, zumal dann, wenn dies zu Mittelabflussproblemen führt.

Betrachtet man Mesopolitik unter dem Blickwinkel des Marktversagens, so ist vor allem ein Aspekt festzuhalten: Mesopolitik muss sich von Ort zu Ort und von Zeit zu Zeit unterscheiden, denn es ist unwahrscheinlich, dass genau der gleiche Typ von Marktversagen an vielen Orten gleichzeitig auftritt, und es spricht vieles dafür, dass sich die Art des Marktversagens im Zeitablauf ändern wird.

Diese Überlegung wird deutlicher, wenn man sich die typische Realität in Entwicklungsländern vor Augen führt. Nehmen wir das Beispiel ISO 9000. Dieser internationale Qualitätsstandard gewann im Laufe der 90er Jahre dramatisch an Bedeutung. Viele Unternehmen in Entwicklungsländern, die Zulieferer für Großunternehmen im Inland waren oder für Kunden im Ausland produzierten, sahen sich der Forderung gegenüber, sich nach ISO 9000 zertifizieren zu lassen. Diese Zertifizierung wird im allgemeinen von entsprechend legitimierten privaten Unternehmen vorgenommen (Bureau Veritas, TÜV und viele andere). Sie sind in manchen Entwicklungsländern, in denen eine hinreichende Zahl an Kunden vorhanden ist, mit lokalen Tochterbetrieben präsent. In einer Vielzahl von Entwicklungsländern war jedoch die lokale Nachfrage nach ISO 9000-Zertifizierung nicht so groß, dass sich die Gründung von Tochterbetrieben gelohnt hätte; genauso wenig gab es lokale Unternehmen, die hinreichend kompetent gewesen wären, um sich als Zertifizierer legitimieren zu lassen.

Diese Situation stellt einen für Entwicklungsländer recht typischen Fall von Marktversagen dar. Das zum Beispiel passende Stichwort heißt *indivisibility* (Unteilbarkeit): Ein (Tochter-) Unternehmen, das eine bestimmte spezialisierte Dienstleistung anbieten könnte, muss eine bestimmte Mindestgröße haben, die jedoch beim vorhandenen bzw. absehbaren geringen Nachfragevolumen nicht wirtschaftlich operieren könnte. Im schlimmsten Fall entsteht ein Teufelskreis: Es gibt keine lokalen Unternehmen, die eine ISO-Zertifizierung vornehmen können, die Inanspruchnahme von Diensten einer Firma im Ausland wäre mit inakzeptabel hohen Kosten verbunden, und im Ergebnis bleibt das zertifizierungswillige Unternehmen unzertifiziert und damit vom Exportmarkt ausgeschlossen.

In einer solchen Situation ist eine staatliche Intervention ordnungspolitisch akzeptabel, weil sie zu Wohlfahrtsgewinnen führen kann. Diese staatliche Intervention kann diverse Formen

annehmen (z.B. Subvention an Einzelunternehmen, die Zertifizierung nachfragen; Subvention an Einzelunternehmen, die Zertifizierung anbieten; Schaffung eines Zertifizierungsangebots durch eine öffentliche Institution), deren Effizienz von der jeweiligen Konstellation abhängt. Eine Kernfrage ist in diesem Kontext: Ist zu erwarten, dass das Marktversagen in überschaubarer Zeit behoben werden kann? Bleiben wir bei dem Beispiel: Es ist vorstellbar, dass die Exporterfolge erster zertifizierter Unternehmen dazu führen, dass weitere Unternehmen sich in Richtung Export orientieren und gleichfalls Zertifizierung nachfragen, so dass eine größere Nachfrage entsteht, die einen hinreichend großen Markt entstehen und weitere staatliche Interventionen unnötig werden lässt. Es ist aber auch vorstellbar, dass der Markt auf Dauer zu klein bleibt, so dass eine dauerhafte staatliche Intervention gerechtfertigt wäre. Im ersten Fall hätten wir es mit einer temporären Mesopolitik zu tun, im zweiten Fall mit einer dauerhaften Mesopolitik.

### **Temporäre vs. dauerhafte Mesopolitik**

Die Unterscheidung zwischen temporärer und dauerhafter mesopolitischer Intervention ist von großer Bedeutung. Sie ist auf der einen Seite bedeutsam als Begründungsmuster für Mesopolitik gegenüber neoliberaler Kritik. Sie ist auf der anderen Seite aber auch bedeutsam für die Kritik an real existierender Mesopolitik. Nehmen wir nochmals das Beispiel auf, und gehen wir zurück zu der Feststellung, dass staatliche Intervention verschiedene Formen annehmen kann. In einer idealen Welt würden staatliche Entscheidungsträger eine Abwägung zwischen unterschiedlichen Interventionsformen vornehmen und sich für die voraussichtlich effizienteste entscheiden. In der wahren Welt wird es häufig anders zugehen. Wenn es z.B. eine staatlichen Standardisierungsinstitution gibt, die sich bereits mit anderen ISO-Normen befasst hat, wird sie alles daran setzen, auch die Zertifizierungsinstitution für ISO 9000 zu werden, weil sie auf diese Weise neue Mittel einwerben, mehr Personal einstellen

und ihre Existenzberechtigung untermauern kann. Zugleich hätte eine solche Institution keinerlei Interesse daran, dass ein funktionsfähiger Markt für Zertifizierung entsteht, weil sie dann einer Konkurrenz ausgesetzt wäre.

Die empirische Beobachtung, dass auf diese Weise temporäre in dauerhafte mesopolitische Interventionen verwandelt werden und dadurch entwicklungshemmende Marktverzerrungen erzeugt werden, ist einer der Gründe für die elementare Kritik an Mesopolitik im allgemeinen (vgl. z.B. Donor Committee 1999). Dies heißt jedoch nicht, auf staatliche Mesopolitik im wesentlichen zu verzichten. Verzicht auf Mesopolitik kann, wie ISO-9000-Beispiel zeigt, zur Zementierung von Unterentwicklung führen – Märkte für spezialisierte Dienstleistungen entstehen nicht, und Unternehmen können daher nicht wettbewerbsfähig werden.

Eine angemessene Schlussfolgerung lautet: Es kann sinnvoll sein, bei allen mesopolitischen Interventionen zunächst davon auszugehen, dass sie temporärer Natur sind. Dies bedeutet, dass jede Intervention so angelegt werden muss, dass sie auf die Schaffung funktionsfähiger Märkte zielt (und damit darauf, sich selber nach einiger Zeit überflüssig zu machen). Dies hat Konsequenzen

- für die Planung von mesopolitischen Interventionen: Es bedarf einer systematischen Erhebung vorhandener Märkte und einer genauen Begründung des Marktversagens (das Donor Committee weist zu Recht darauf hin, dass entwicklungspolitische Interventionen in der Vergangenheit existierende Dienstleistungsmärkte nicht wahrgenommen bzw. unterschätzt haben);
- für die Implementation von mesopolitischen Interventionen: Wenn die Implementation durch die Schaffung einer neuen Organisation (oder die Schaffung einer neuen Abteilung in einer existierenden Organisation bzw. vergleichbares Vorgehen) geschieht, steigt damit die Wahrscheinlichkeit, dass die

Intervention auf Dauer angelegt ist. Diese Implementationsform bedarf daher einer besonders genauen Begründung, und ihr Zugschnitt ist von entscheidender Bedeutung – wenn eine neue Organisation als Behörde eingerichtet wird, ist es wenig wahrscheinlich, dass sie sich nach einiger Zeit zum Unternehmen transformiert und von staatlichen Zuwendungen unabhängig macht.

- für Monitoring und Evaluierung: M+E von mesopolitischen Interventionen muss insbesondere darauf achten, ob in der Zwischenzeit funktionsfähige Märkte entstanden sind und daher ein *phasing-out* der Intervention angebracht ist. Wenn keine funktionsfähige Märkte entstehen, kann dies zweierlei bedeuten: Möglicherweise handelt es sich um eine ihrer Natur nach dauerhafte mesopolitische Intervention. Möglicherweise handelt es sich aber auch um eine Intervention, für die deshalb wenig zahlungskräftige Nachfrage entsteht, weil sie eigentlich nicht besonders relevant ist.

### Mesopolitik und Transaktionskosten

Kommen wir zur zweiten ökonomischen Kategorie, die zur Begründung von Mesopolitik relevant sein kann: Transaktionskosten. Das Konzept der Transaktionskosten wird im Kontext der Neuen Institutionenökonomik thematisiert. Sie beschäftigt sich mit den Kosten, die bei wirtschaftlichen Austauschbeziehungen generell auftreten, und mit der daraus ableitbaren spezifischen Ausgestaltung von Regeln (Institutionen). Der Begriff „Institution“ bezeichnet im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik Regelwerke (*sets of rules*), die das Handeln der Beteiligten einschränken. Darunter fallen z.B. soziale Normen, Traditionen, informelle Absprachen, in Gesetzen festgelegte rechtliche Normen oder Verträge. Institutionen im Sinne von „Körperschaften“ ihrerseits werden durch rechtliche Regelungen und Verträge, also „Institutionen“ im genannten Verständnis, konstituiert.

Nicht nur die Transaktionskosten aufgrund von Risiko, sondern auch jene, die bei der Marktnutzung durch Informationsdefizite entstehen, können durch Institutionen gesenkt werden. Zu diesen Transaktionskosten gehören insbesondere die Such- und Informationskosten, die z.B. bei der Beschaffung von Informationen über Märkte, Exportchancen oder rechtliche Bestimmungen oder bei der Suche nach Geschäftspartnern anfallen. Hohe Informationsdichte und leichter Informationszugang durch milieubedingte Kontakte, dauerhafte Geschäftsbeziehungen oder spezialisierte Dienstleister (Informationsbroker) reduzieren diese Kosten.

Staatliches Handeln hat mit Blick auf Institutionen eine große Bedeutung. Bestimmte Institutionen, insbesondere rechtliche Regelungen, werden vom Staat direkt geprägt. Andere Institutionen, insbesondere Verträge, rekurrieren auf die Gerichtsbarkeit, also eine staatlich geschaffene Organisation. Wenn wir nun über Mesopolitik und Transaktionskosten nachdenken, ist es sinnvoll, zwischen zwei Kontexten zu unterscheiden: allgemeinem staatlichen Handeln, das auch für Unternehmen relevant ist, und mesopolitischen Aktivitäten, die sich spezifisch an Unternehmen richten. In beiden Kontexten schafft der Staat Transaktionskosten, reduziert sie aber auch (Tabelle 13).

Das Argument der Senkung von Transaktionskosten durch mesopolitische Aktivitäten ist dann stichhaltig, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind:

1. In der oberen Zeile überwiegt die linke Spalte, d.h. der Staat trägt insgesamt mehr zur Reduzierung als zur Schaffung von Transaktionskosten bei.
2. In der unteren Zeile überwiegt die linke Spalte, d.h. Mesoaktivitäten sind effizient (der Nutzen ist deutlich höher als die Kosten).

Ob bzw. unter welchen Umständen diese beiden Bedingungen erfüllt werden, ist selbst in Deutschland oft fraglich; nicht von ungefähr ist das Genehmigungs-*engineering* eine der zentralen Aktivitäten von lokalen Wirtschaftsförderstellen, und die drastische Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren schafft bislang noch einen klaren Standortvorteil für jene Kommunen, denen dies gelingt. Umweltschutzaktivitäten werden dafür kritisiert, dass sie zu stark mit ordnungsrechtlichen statt mit ökonomischen Instrumenten arbeiten, dadurch wenig effizient sind und hohe Transaktionskosten schaffen. Das Steuersystem ist kompliziert, und Reformversuche schaffen oft zusätzliche Transaktionskosten. In einer Situation, in der der Staat netto Transaktionskosten schafft, sind mesopolitische Aktivitäten zur Verringerung von Transaktionskosten volkswirtschaftlich ineffizient (denn auch sie sind ja mit Kosten verbunden, die vom Steuerzahler aufgebracht werden müssen) und häufig auch wenig effektiv, weil der Staat von Unternehmen als Problem (und nicht als Lösung bzw. Anbieter von Lösun-

**Tabelle 13: Staatliches Handeln und Transaktionskosten**

	<i>Reduzierung von Transaktionskosten</i>	<i>Schaffung von Transaktionskosten</i>
<i>allgemeines staatliches Handeln</i>	z.B. effizientes Gerichtswesen (schnelle Schlichtung von Rechtsstreitigkeiten; dies reduziert die Kosten der Durchsetzung von Verträgen und schafft zugleich einen Anreiz gegen opportunistisches Verhalten)	bestimmte Formen staatlicher Regulierung, z.B. starre Regelungen im Arbeitsrecht, end-of-pipe-Umweltschutzpolitik, Antragsaufwand bei Genehmigungsverfahren, komplexes und häufig modifiziertes Steuersystem
<i>staatliche Mesopolitik</i>	z.B. Exportinformationssysteme, staatliche Zuschüsse für Messebeteiligungen, Subventionierung von Vernetzungsaktivitäten	Suchkosten (Identifizierung relevanter Förderprogramme), Antragsaufwand, Berichterstattung über Verwendung von Fördermitteln

gen) wahrgenommen wird.

Auch hinsichtlich der zweiten Bedingung ist Skepsis angebracht. In Deutschland ist bei vielen Förderprogrammen der Beantragungsaufwand hoch, die Bearbeitungszeit lang und das Ergebnis unvorhersehbar (insbesondere dort, wo Mittel nach dem Windhundprinzip vergeben werden, d.h. *first come, first take*, und wenn der Topf leer ist, wird er im laufenden Haushaltsjahr nicht wieder aufgefüllt). Ein wichtiger Grund dafür liegt darin, dass die Beamten, die Förderprogramme definieren, auf ordnungspolitische Kritik an Marktverzerrungen und Mitnahmeeffekten mit der Formulierung von immer detaillierteren Förderkonditionen reagieren. Dies jedoch steigert den Such- und Beantragungsaufwand zusätzlich.

Konventionelle mesopolitische Aktivitäten tendieren dazu, einseitig auf die Angebotsseite zu setzen – durch das Angebot von Fördermitteln oder Steuererleichterungen soll ein bestimmtes Verhalten von Wirtschaftssubjekten stimuliert werden, ohne dass mit diesen direkte Kommunikation stattfindet. Dies Vorgehen führt zu einer Reihe von Dilemmata, von denen eines im Kontext von Transaktionskosten besonders relevant ist: die Konditionierung des Zugangs zu Fördermitteln, um begrenzte Mittel auf die wirklich Benachteiligten zu konzentrieren. Es ist außerordentlich schwierig, den Zuschnitt der Konditionierung so zu treffen, dass die Hauptzielgruppe bzw. das zentrale Ziel erreicht wird, d.h. weder ein Schwall von Anträgen die zur Verfügung stehenden Mittel rasch erschöpft noch eine zu restriktive Konditionierung bzw. zu hohe Transaktionskosten zu Mittelabflußproblemen führen; für Unternehmen sind Geschenke in Form staatlicher Fördermittel eben nicht kostenlos, sondern erzeugen Transaktionskosten, und während diese Kosten sicher sind, ist das Geschenk zunächst hypothetischer Natur. Dies Problem ist durch eine weitere Verfeinerung von Programmkonditionalitäten und Antragsprozeduren nicht zu lösen.

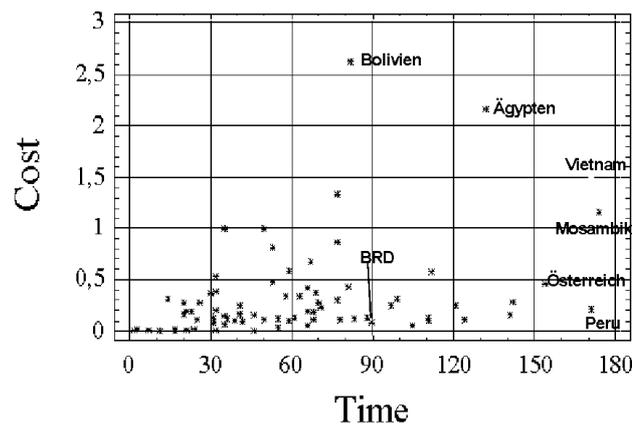
All dies bedeutet nicht, dass Überlegungen zur Relevanz von Transaktionskosten für mesopolitische Akteure nur Probleme erzeugen, im Gegenteil. Es existieren zwei Ansatzpunkte zur Reduzierung von Transaktionskosten:

1. durch die Vereinfachung und Straffung staatlicher Regulierung und die Effizienzsteigerung bei der Überwachung und Durchsetzung von Regulierung,
2. durch effiziente mesopolitische Aktivitäten.

### Kasten 2: Staatliche Regulierung und Transaktionskosten: Das Beispiel Existenzgründung

Djankov et al. (2000) haben in einer vergleichenden Studie für 75 Länder ermittelt, welcher Zeitaufwand und welche Kosten mit der Legalisierung der Gründung einer GmbH verbunden sind. Die folgende Grafik faßt die Ergebnisse als Scatterdiagramm zusammen. Auf der horizontalen Achse ist die Dauer in Tagen abgebildet, auf der vertikalen Achse die Kosten als Prozentsatz des BIP pro Jahr und Kopf, d.h. nicht als absoluter Betrag, sondern in Relation zum durchschnittlichen Einkommen des jeweiligen Landes.

Cost and Time to Start a Business in 75 Countries



Es liegt auf der Hand, dass staatliche Mesoaktivitäten, die vorgeben, Unternehmen zu unterstützen, in Ländern wie Bolivien, Österreich oder Peru wenig Glaubwürdigkeit haben, weil hier Existenzgründern vielfältige Hürden in den Weg gestellt werden. Aber auch Deutschland ist in dieser Hinsicht kein Musterbeispiel. Die Länder ganz unten, ganz links sind Kanada, Australien und die USA.

Der erste Ansatzpunkt erfordert die kritische Überprüfung von Gesetzen und Verordnungen und die Effizienzsteigerung bei der Implementationsstruktur. In Deutschland beispielsweise findet Letzteres in beachtlichem Umfang statt (Verwaltungsreform, *new public management* – insbesondere auf der lokalen Ebene), ersteres hingegen nur eingeschränkt. Insofern sollte die Identifikation und, soweit möglich, Beseitigung der durch staatliche Regulierung verursachten Transaktionskosten auf der politischen Agenda ganz oben rangieren. Dies hätte drei Effekte:

- Es würde die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit verbessern.
- Es würde die „kollektive Effizienz“ verbessern, d.h. die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit aufgrund der engen Zusammenarbeit

mit anderen Unternehmen. Ein überschaubares und vor allem stabiles Steuersystem würde beispielsweise eine stabile Rahmenbedingung für *make-or-buy*-Entscheidungen schaffen, zwischenbetriebliche Beziehungen stabilisieren und damit gemeinsame Lernprozesse und andere Elemente kollektiver Effizienz ermutigen.

- Es würde die Glaubwürdigkeit und das Renommée des Staates verbessern und damit die Bereitschaft von Unternehmen, nicht nur in Krisensituationen mit staatlichen Akteuren zusammenzuarbeiten, erhöhen.

Der zweite Ansatzpunkt kann auf verschiedene Weisen angegangen werden:

1. Die Nutzung von indirekten Instrumenten, insbesondere Steuererleichterungen. Dies kann

zwar das Ziel konterkarieren, ein transparentes Steuersystem zu schaffen, doch kann dieser Effekt durch den Einsatz weniger, klarer Anreize minimiert werden. Steuererleichterungen können mit sehr geringen Transaktionskosten operieren, wenn z.B. Fortbildungsaufwendungen generell steuermindernd geltend gemacht werden können.

2. Die Nutzung direkter Instrumente, wobei sich die staatliche Seite um die Minimierung von Transaktionskosten bemüht. Routinisierte Instrumente (in Deutschland etwa Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe) gehören tendenziell in diese Kategorie (wenngleich die Transaktionskosten hierbei, auch aufgrund des ex-post-Berichtstellungsaufwands, nicht gering sind). Grundsätzlich fallen in diese Kategorie jene Instrumente, die einen hohen Bekanntheitsgrad, klare Konditionen und einen überschaubaren Beantragungsaufwand sowie Bearbeitungszeitraum aufweisen.

Der Nachteil dieser Instrumente resultiert daraus, dass zwischen der Reduzierung von Transaktionskosten und dem Anspruch der Steuerung ein *trade-off* besteht, d.h. die zuvor diskutierten Instrumente lassen staatlichen Akteuren kaum Möglichkeiten steuernden Handelns. Sie sind, mit anderen Worten, kaum geeignet zur Stimulierung von wenig dynamischen Unternehmen, Clustern oder Regionen. Gerade dies ist jedoch – im Kontext der Stimulierung und Unterstützung des Strukturwandels in altindustriellen und / oder strukturschwachen Regionen – eines der wichtigsten Ziele von Mesopolitik. In einem solchen Umfeld ist die Wirksamkeit konventioneller Instrumente – bei denen Unternehmen und andere ökonomisch relevante Akteure mit allerlei Subventionsangeboten überrascht werden – häufig begrenzt oder sogar kontraproduktiv, weil sie Subventionsmentalität statt innovativen Unternehmertums stimuliert.

### 2.5.3 Marktversagen, Staatsversagen und Mesopolitik

Marktversagen und hohe Transaktionskosten sind ökonomische Begründungen für Mesopolitik. Zugleich gibt es häufig die Beobachtung von Staatsversagen und hohen Transaktionskosten durch staatliches Handeln. Ob in einer gegebenen Situation Marktversagen oder Staatsversagen das größere Problem ist, ist eine empirische Frage. Entwicklungsländer zeichnen sich häufig durch einen schwachen Staat und schwach entwickelte Märkte aus. In einem solchen Umfeld gegen staatliche Intervention zu argumentieren und darauf zu hoffen, dass irgendwie funktionsfähige Märkte entstehen, ist bestenfalls naiv. Zugleich ist festzuhalten, dass sich das Dilemma der wechselseitigen Verstärkung von schwachem Staat und schwachen Märkten auf keine einfache Art auflösen lässt. Eine zentrale Herausforderung mesopolitischer Interventionen in Entwicklungsländern besteht darin, dass sie von einer realistischen Einschätzung der Handlungsfähigkeit des Staates ausgehen müssen und gleichzeitig darauf zielen sollten, die Kompetenz staatlicher Agenturen zu steigern.

In Industrieländern stellt sich das Spannungsverhältnis von Markt- und Staatsversagen in anderer Form dar. Das Kernproblem ist hier meist die hohe Regelungs- und Institutionendichte, die durch Mesopolitik häufig verschärft wird. Dadurch schafft Mesopolitik nicht selten die Probleme, die sie eigentlich bekämpfen möchte. Glaubwürdige staatliche Mesopolitik wird nur dann stattfinden, wenn die öffentlichen Akteure die von ihnen selber verursachten Probleme überzeugend bekämpfen. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass sich das Profil von Mesopolitik weiterentwickelt: in Richtung Integration und damit in Richtung Reduzierung selbstverursachter Transaktionskosten. Die Tendenzen zur Integration zielen unter anderem auf die Verzahnung von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung.

Letztlich sind Marktversagen und Staatsversagen Probleme, die nicht allein auf der Mesoebene (und auch nicht allein mit Blick auf die Makroebene) abgehandelt werden können. Thematisiert werden hier Fragen gesellschaftlicher Steuerungsfähigkeit und wirtschaftlicher Ordnungsmodelle – Fragen, die wir der Metaebene zuordnen.

### 3 Was ist Meta?

Auf der Metaebene verorten wir die „langsamen Variablen“ gesellschaftlicher Entwicklung. Zinsen und Zölle können sehr kurzfristig geändert werden, während der Umbau einer Wirtschaftsordnung einen langen Zeitraum erfordert. Die Thematisierung der Metaebene tangiert eine Vielzahl von Theorien und Disziplinen. Einige Beispiele sind

- die politikwissenschaftliche Steuerungsdiskussion,
- Kernkategorien der evolutiven Ökonomik, z.B. Pfadabhängigkeit und die Analyse von Anreizen für und gegen Innovation,
- die Diskussion um Sozialkapital,
- die Diskussion um kulturelle Faktoren wirtschaftlicher Entwicklung,
- die ordnungspolitische Diskussion,
- hochaggregierte gesellschaftstheoretische Ansätze.

Wir haben uns in unseren bisherigen Arbeiten insbesondere mit den ersten drei dieser Themen auseinandergesetzt.

#### 3.1 Kernkategorie auf der Metaebene: Gesellschaftliche Steuerung

In unseren Arbeiten haben wir stark auf die politikwissenschaftliche Steuerungsdiskussion rekurriert (Messner 1995). Ein wichtiges Motiv war die Frustration, die sich beim Verfassen politikorientierter Gutachten einstellt, in denen vielfältige politische Handlungsempfehlungen gegeben werden, von denen der Autor insgeheim weiß, dass sie unrealistisch sind, weil sie die Handlungsfähigkeit politischer Akteure überfordern oder mit deren Interessen und Anreizen nicht kompatibel sind. Politikberatung konzentriert sich häufig auf das *Was*, nicht das *Wie*. Analysiert man jedoch die Bedingungen des *Wie*, so gelangt man häufig zu anderen Schlussfolgerungen für das *Was*.

Die politikwissenschaftliche Steuerungsdiskussion hat sich in der Nachkriegszeit von einer vorwiegend normativen Betrachtung zu einer eher empirisch ausgerichteten Veranstaltung entwickelt. In den 60er und 70er Jahren herrschte ein Steuerungsoptimismus vor. Insbesondere sozialdemokratische Regierungen haben auf vielfältige Weise versucht, ihre Gesellschaft in einem top-down-Stil fundamental zu verändern. Manche dieser Veränderungen sind gelungen, viele Reformen jedoch gescheitert. Seit den 70er Jahren setzte zunächst eine Tendenz zur Analyse des Scheiterns ein, die unter dem Begriff Implementationsforschung lief und wichtige Einsichten zu Tage förderte. Eine davon war die Beobachtung der Politikverflechtungsfalle: In Mehrebenensystemen, insbesondere in föderal aufgebauten politischen Systemen, verheddern sich Reforminitiativen in weit verstreuten Zuständigkeiten. Eine andere wichtige Einsicht war, dass mit dem zunehmenden gesellschaftlichen Differenzierungsprozeß Machtressourcen immer weiter verteilt sind, und dass sich insbesondere viele Machtressourcen außerhalb des etablierten politisch-administrativen Systems befinden. Dies gilt insbesondere im Kontext von Aktivitäten, die wir als Mesopolitik bezeichnen, denn dies sind zum großen Teil freiwillige Aufgaben, d.h. der Staat kann nicht Sanktionen androhen oder

mit anderen konventionellen Instrumenten arbeiten, sondern muß mit Information, Sachkunde und Überzeugungsarbeit operieren. Gerade die relevanten Informationen sind indes eher bei Unternehmen, Verbänden und Instituten zu finden als in Organisationen der staatlichen Exekutive.

Als ad-hoc-Lösung für die Steuerungsprobleme haben sich in vielen Ländern Policy-Netzwerke herausgebildet, in denen – unter Beteiligung, aber nicht notwendigerweise unter Führung des Staates – politische Initiativen ausgehandelt werden. Policy-Netzwerke sind für die Verfechter dieses Konzepts „nicht nur (...) eine neue analytische Sichtweise auf eine unveränderte soziale Realität. Das Konzept der Policy-Netzwerke signalisiert vielmehr nach dem heute überwiegenden Verständnis eine tatsächliche Veränderung in den politischen Entscheidungsstrukturen. Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, sei dies die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt, entsteht Politik heute oft in einem Prozeß, in den eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen eingebunden sind.“ (Mayntz 1993, 40)

Die Gefahr bei Politikformulierung in Policy-Netzwerken besteht darin, dass einzelne Akteure nur partikulare Interessen vertreten und dass überdies die Kosten von ausgehandelten Problemlösungen externalisiert werden. Dabei gilt es freilich zweierlei zu berücksichtigen.

- Die Erfahrung hat gezeigt, dass es außerordentlich schwer ist, bestimmte Politiken gegen artikulierte Interessen durchzusetzen. Dies gilt insbesondere für spezifische sektorale Politiken: Industriepolitik oder Technologiepolitik wird meistens darauf zielen, ein bestimmtes Verhalten gesellschaftlicher Akteure (insbesondere von Unternehmen) zu stimulieren oder zu lenken. Wenn diese Akteure sich massiv verweigern und überdies die Sanktionspotentiale des Staates beschränkt sind (wie sie es in der Technologie-

politik typischerweise sein werden, denn welchen Sinn hätte es, ein Unternehmen für die Nichtinanspruchnahme von FuE-Fördergeldern zu bestrafen?), muß eine solche Politik notwendig scheitern. Es ist daher unabdingbar, die relevanten Interessen in den Politikformulierungsprozeß einzubeziehen.

- Der Übergang zwischen der Vertretung partikularer Interessen und objektiv notwendiger Informationssammlung ist fließend. In klassischen pluralistischen Systemen, in denen eine hierarchische, sternförmige Beziehung zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren bestand, war die Interaktion unter den letzteren gering; es oblag dem Staat, die zur Formulierung einer Politik notwendigen Informationen einzuholen und Politikvorschläge zu synthetisieren und mit einzelnen Interessengruppen zu diskutieren. In netzwerkartigen Verhandlungssystemen dagegen interagieren die Akteure direkt miteinander.

Erfolg oder Mißerfolg von Verhandlungssystemen wurzeln dabei sowohl in den Charakteristika der einzelnen Akteure als auch in der Form der Interaktion zwischen ihnen. Die Akteure müssen ein erhebliches Maß an interner Kohärenz aufweisen, d.h. etwa zu interner Konfliktaustragung in der Lage sein (ohne Rückgriff auf externe Schlichter, wie in traditionellen korporatistischen Systemen den Staat oder die Gerichtsbarkeit). Der Erfolg der Interaktion baut auf verschiedene Faktoren auf:

- die Vertrauensbasis zwischen den Beteiligten;
- die Offenlegung der relevanten Informationen;
- eine Festlegung auf fairen Austausch, Reziprozität oder einer gerechten Verteilung von Kosten und Nutzen;

- die Orientierung auf Problemlösung, d.h. eine Herangehensweise, die auf mehr als nur einen Minimalkonsens zielt; dieser letzte Punkt ist entscheidend dafür, dass in einem Policy-Netzwerk tatsächlich Steuerungsentscheidungen im eigentlichen Sinne des Begriffs gefällt werden.

Die Regeln der Interaktion „verlangen grundsätzlich von jedem Teilnehmer eine freiwillige Beschränkung seiner Handlungsfreiheit, indem er die möglicherweise divergierenden Interessen anderer Teilnehmer sowie die Auswirkungen der jeweils eigenen Handlungen auf sie berücksichtigt – nicht nur, um ihre eventuellen Sanktionen zu antizipieren und zu vermeiden, sondern auch, weil man jedem Akteur den legitimen Anspruch auf eine solche Respektierung seiner Interessen zugesteht.“ (Mayntz 1993, 49)

Policy-Netzwerke bilden sich häufig selbständig heraus. Mitunter erfolgt ihre Gründung jedoch auch aufgrund einer Stimulierung von außen; ein Beispiel dafür ist die regionale Industrie- bzw. Strukturpolitik in Deutschland. Gründung, Moderation und Verhinderung der Externalisierung von Kosten erfordern – auch wenn dies zunächst paradox erscheint – häufig eine Intervention des Staates. Das Paradox löst sich auf, wenn man bedenkt, dass Netzwerke häufig sektoral oder räumlich begrenzt sind, es also eine „übergeordnete“ Instanz gibt; im Fall der regionalen Strukturpolitik beispielsweise ist dies die Landesregierung. Sie kann dafür sorgen, dass externe Moderatoren eingesetzt werden, die – für die lokalen Akteure nachvollziehbar – neutral sind und die Vertrauensbildung zwischen den lokalen Akteuren vorantreiben können. Sie kann auch – ähnlich wie die Bundesregierung im Fall des DIN – die Zusammensetzung von Netzwerken beeinflussen, d.h. insbesondere dafür sorgen, dass auch jene Akteure involviert werden, die andernfalls externalisierte Kosten zu tragen hätten.

Es kann nicht davon die Rede sein, dass hierarchische Steuerungsformen und pluralistische Interessenvertretungsstrukturen durch „heterar-

chische“ Policy-Netzwerke vollständig ersetzt werden. Hierarchie und Heterarchie stehen zugleich in einem komplementären und einem Spannungsverhältnis zueinander: heterarchische Organisationsmuster ermöglichen in vielen Bereichen Steuerung; aber sie bedürfen einer hierarchischen Kontrolle. Diese wird häufig den Charakter von Verfahrenskontrolle haben, durch die ein hinreichendes Maß an Transparenz der Zusammensetzung von und der Entscheidungsprozesse in Netzwerken sichergestellt wird, so dass diese sich nicht in Richtung Geheimbund entwickeln. Darüber hinaus bedarf es im politischen Bereich einer Möglichkeit, die dem Markteintritt neuer Unternehmen in Phasen radikalen Umbruchs einer Industriebranche entspricht; diese Funktion nehmen etwa neue soziale Bewegungen wahr. Es muß möglich sein, dass Netzwerke um derartige Akteure, die neue Sichtweisen und Problemdefinitionen einbringen, erweitert werden können.

Staatlicher Einfluss auf Policy-Netzwerke entsteht insbesondere daraus, dass diese häufig „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1993) agieren. Grundsätzlich könnte der Staat in vielen Fällen auch allein agieren, könnte gesellschaftliche Gruppe konsultieren, ohne sich aber auf lange Verhandlungsprozesse einzulassen. Die Regulierung (z.B. die gesetzliche Regelung), die bei diesem Verhalten herauskäme, wäre allerdings mit einiger Wahrscheinlichkeit hochgradig suboptimal, weil sie nur auf der Grundlage eingeschränkter Information zustande gekommen wäre. Umgekehrt bedeutet dies: Der Staat, der sich auf Verhandlungen in Policy-Netzwerken einlässt, kann eine einseitige, für viele Beteiligte unerfreuliche Regelung für den Fall androhen, dass die Verhandlungen sich im Widerstreit der Konzepte und Interessen verheddern. Diese Drohung trägt dazu bei, dass Verhandlungen auf Problemlösung ausgerichtet werden. Mit Blick auf Mesopolitik hat diese Überlegungen indes noch eine weitere Konsequenz: Sie impliziert, dass jene Policy-Netzwerke wenig problemlösungsorientiert sein können, die nicht im Schatten der Hierarchie stattfinden – und dazu gehören all jene Bereiche

von Mesopolitik, in denen der Staat eine freiwillige Gestaltungsaufgabe wahrnimmt.

Die Analyse von Policy-Netzwerken hat sich bislang vorwiegend auf Industrieländer konzentriert. Es gibt jedoch keinen prinzipiellen Grund dafür, dass dieses Konzept für Entwicklungsländer irrelevant sein sollte. Insbesondere fortgeschrittene Entwicklungsländer haben heute unter den gleichen steuerungstechnischen Problemen zu leiden, wie es die Industrieländer schon in den 70er Jahren taten: hierarchische Steuerung funktioniert immer weniger, weil der gesellschaftliche Differenzierungsprozeß voranschreitet und Machtressourcen immer weiter verteilt auf nicht-staatliche Akteure verteilt sind.

Wenn man die Relevanz des Policy-Netzwerk-Konzepts für Entwicklungsländer diskutiert, ist freilich ein Hinweis wichtig: Eine zentrale Annahme ist, dass die Polity eine Policy-Orientierung hat und insbesondere auf problem-solving zielt (Mayntz 2001). Davon kann in vielen Entwicklungsländern nur eingeschränkt die Rede sein. Dort, wo nicht Policy, sondern Polity und Politics im Vordergrund stehen, wo Politics mitunter als Selbstzweck erscheinen, wo das Spiel um Macht und gesellschaftliche Vorherrschaft eng mit Klientelismus, Patronage und Patrimonialismus verknüpft sind, dort kann man mit dem Policy-Netzwerk-Konzept wenig anfangen.

### 3.2 Der Fetisch Innovation und die Rationalität von Innovationsresistenz

Als wir das Konzept Systemische Wettbewerbsfähigkeit formulierten, waren innovationsökonomische Arbeiten für uns besonders hilfreich (als Überblick vgl. OECD 1992). Gegenstand dieser Arbeiten sind vorwiegend Prozesse, die wir auf der Mikroebene verorten würden: Lern- und Innovationsprozesse in und zwischen Unternehmen. Gleichwohl sind hier einige Kategorien entwickelt und Einsichten formuliert worden, die für das Verständnis von gesellschaftlichen Lern-

prozessen – die wir als Element der Metaebene diskutieren würden – hilfreich sind.

Beginnen wir mit Befunden, die der Analyse der Mikroebene entstammen. Für den unbefangenen Beobachter ist es häufig schwierig, zu verstehen, weshalb sich interessante Innovationen nicht durchsetzen – auf der Ebene von Unternehmen und Märkten wie auch auf der Ebene von Institutionen und Politiken. Innovationsresistenz erscheint nicht selten als Resultat von bornierten, kurzfristigen Machtinteressen. Tatsächlich läßt sich unter Rückgriff auf Ergebnisse der Innovationsökonomie jedoch erklären, weshalb scheinbare Innovationsresistenz ein vollständig rationales und auch ökonomisch sinnvolles Verhalten sein kann. Drei Kategorien sind für ein Verständnis hilfreich: die Unterscheidung zwischen inkrementellem und radikalem Wandel, *bounded rationality* (begrenzte Rationalität) und Pfadabhängigkeit.

**Inkrementeller und radikaler technologischer Wandel.** Das vorherrschende Innovationsmuster in der Industrie, aber auch in anderen Sphären, ist der inkrementelle technische Wandel. Inkrementeller technologischer Wandel ist häufig unspektakulär: Prozesse und Produkte werden kontinuierlich weiterentwickelt; ständig neue Generationen von PCs sind derzeit ein wichtiges Beispiel für zwar dramatischen, aber doch inkrementellen technischen Wandel. Häufig spektakulär, aber seltener zu beobachten ist radikaler technologischer Wandel, z.B. der Übergang von der mechanischen zur elektronischen Uhr oder von der Schreibmaschine zur PC-Textverarbeitung. Radikaler technologischer Wandel ist dadurch gekennzeichnet, dass in einer etablierten Industrie (die z.B. Vorrichtungen zur Messung von Zeit produziert) neue Prozeß- und/oder Produkttechniken eingeführt werden, die das akkumulierte Wissen der Unternehmen zumindest teilweise entwerten und den Rückgriff auf ganz neue Wissensbestände nötig machen (Freeman 1987). Radikaler technologischer Wandel geht häufig mit tiefgreifenden strukturellen Umbrüchen einher, d.h. dem

Markteintritt und schnelles Wachstum von neuen Unternehmen und dem Niedergang von etablierten Unternehmen; die deutsche Computefirma Nixdorf war zunächst ein Beispiel für das erste, später dann (nach dem Aufkommen der PCs) für das zweite Phänomen.

**Bounded rationality.** Wirtschaftliche Akteure (Manager, Ingenieure und andere) handeln – im Gegensatz zu einer Grundannahme der neoklassischen Ökonomie – nicht vollständig, sondern nur eingeschränkt rational (Conlisk 1996). Unternehmen sind nicht ständig dabei, in alle Richtungen zu optimieren und alle möglichen Optionen zu prüfen, weil dies einen viel zu großen Aufwand zur Beschaffung und Verarbeitung von Informationen erfordern würde und daher ineffizient wäre. Die Feststellung, dass eingeschränkte Rationalität vorherrscht, schließt die Beobachtung ein, dass Unternehmen in der wahren Welt häufig keine konsequenten Gewinnmaximierer sind, sondern sich mit einer für akzeptabel erachteten Rendite zufrieden geben (Herbert Simon hat dafür den Begriff *satisficing* eingeführt).

**Pfadabhängigkeit.** Wirtschaftliche Entwicklung ist pfadabhängig, d.h. die zu einem bestimmten Zeitpunkt getroffene Entscheidung führt dazu, dass ein bestimmter, z.B. technisch definierter Entwicklungspfad auch dann beibehalten wird, wenn im Nachhinein begründete Zweifel daran auftreten, dass er der optimale ist (Arthur 1994). Das übliche Layout von Schreibmaschinen- und Computertastaturen ist beispielsweise nicht optimal; es existieren alternative Layouts, die eine deutlich höhere Schreibgeschwindigkeit ermöglichen. Nachdem aber einmal viele Schreibmaschinen mit einem bestimmten Layout in Nutzung und viele Arbeitskräfte an diesen Tastaturen ausgebildet worden waren, wären die Kosten des Übergangs auf ein anderes Layout groß gewesen – auch dann, wenn dies Layout überlegen war (David 1985). Die lange Zeit dominierende Position des inferioren Computerbetriebssystems DOS ist ein anderes Beispiel für dieses Phänomen.

Dominanz von inkrementellem gegenüber radikalem technischen Wandel, *bounded rationality* und Pfadabhängigkeit sind durch eine wichtige Beobachtung zu erklären: *Innovation ist nicht ein Ereignis, sondern ein Prozeß.* Im landläufigen Verständnis wird die Bedeutung der Erfindung, d.h. des Nachweises, dass etwas im Prinzip funktioniert, überschätzt. Erfindungen liegen (als Ergebnis von Lernprozessen über ihre zentralen Komponenten) häufig „in der Luft“ – es war letztlich ein Zufall, dass es die Brüder Wright und nicht andere Tüftler waren, die Anfang des Jahrhunderts ein flugfähiges Motorflugzeug bauten (und es war kein Zufall, sondern der Präferenz von Journalisten und Historikern für Ereignisse und Personen anstatt Prozesse und Strukturen geschuldet, dass die Brüder Wright bis heute gefeiert werden). Die Weiterentwicklung des fliegenden Gestells der Brüder Wright zu einem zuverlässigen, komfortablen Transportmittel war weit aufwendiger und teurer als der Bau des Gestells selber. Dieser Aufwand wird meist unter vielen Firmen aufgeteilt, die anfänglich in verschiedene Richtungen entwickeln, bis sich im Laufe der Zeit ein oder zwei Entwicklungspfade als „dominant design“ (Utterback 1996) durchsetzen – aufgrund ihrer technischen Überlegenheit, der größeren Effizienz, politischer Interessen, von Zufällen oder einer Kombination von all dem. Innovation wird dann, wenn Entwicklungspfade definiert sind, ein kumulativer, interaktiver Prozeß – jedes Unternehmen lernt von den Entdeckungen und Fehlern der anderen. Technologische Lernprozesse sind ein Beispiel für Skalenvorteile (*increasing returns*). Sie laufen um so schneller ab, je enger und präziser der Entwicklungspfad definiert ist. Die Definition eines Entwicklungspfads bedeutet nicht nur, dass Ingenieure und Techniker sich darüber verständigen, was sinnvolle und weniger sinnvolle technische Optionen sind, sondern schließt auch die Einrichtung von spezialisierten Ausbildungsgängen und Forschungs- und Technologieeinrichtungen ein, die die Pfadabhängigkeit wiederum verstärken (Dosi 1988).

Tatsächlich gibt es technisch-ökonomische wie auch mikropolitische Gründe für scheinbare Innovationsresistenz, d.h. Widerstände gegen radikalen technologischen Wandel. In technisch-ökonomischer Sicht ist es so, dass sich kein optimaler Punkt für den Übergang zu einer radikalen Innovation bestimmen läßt. Radikale Innovationen sind erprobten, reifen Prozessen zunächst in aller Regel unterlegen, so dass ein frühzeitiger Übergang in einer betriebswirtschaftlichen Rationalität schwer zu begründen ist – die Neuerung ist vielleicht langfristig überlegen, vielleicht aber auch nicht, und sie ist in jedem Fall kurzfristig unterlegen. Wenn eine radikale Innovation aber ihre Überlegenheit bewiesen hat, ist es für *latecomer* sehr teuer oder gar unmöglich, die Lerneffekte der *early mover* nachzuvollziehen. In mikropolitischer Sicht ist es so, dass der Verteidiger des Bewährten lange Zeit die besseren Argumente auf ihrer Seite haben – bis zu dem Zeitpunkt, an dem es zu spät ist. Die Durchsetzung radikaler Innovationen ist daher häufig mit der Entstehung und dem raschen Wachstum neuer und Strukturkrisen bis hin zum Marktaustritt etablierter Unternehmen verbunden. In dieser Sichtweise ist z.B. die Tatsache, dass viele radikale Innovationen von europäischen Unternehmen entwickelt, aber nicht eingeführt worden sind, nicht überraschend, denn in Europa sind die Bedingungen für Unternehmensneugründungen aufgrund der Spezifika des Finanzierungssystems weniger günstig als in den USA (OECD 1994).

Aufgrund von Pfadabhängigkeit haben es radikale Innovationen schwer, sich durchzusetzen: Die Akteure, die sich implizit auf einen Entwicklungspfad verständigt haben, werden diesen normalerweise nicht verlassen. Die Durchsetzung von radikalen Innovationen erfolgt häufig dann, wenn zwei Faktoren zusammenkommen: die Entwicklung einer neuen Technik, die nicht nur deutlich überlegen ist, sondern zu einem Zeitpunkt einführungsreif wird, zu dem die etablierte Technik selbst mit hohem Kostenaufwand nur noch marginal verbessert werden kann,

und die Gründung von neuen Unternehmen, die die neue Technik gegen die etablierten, mit der alten Technik verheirateten Unternehmen durchsetzen.

Aufgrund von Pfadabhängigkeit muß man von einer langfristigen Festlegung von technologischen Entwicklungen ausgehen, vor allem bei großtechnischen Systemen, also z.B. Energieversorgung, Telekommunikation und Verkehr. Radikale Innovationen, die ein großtechnisches System komplett umkrempeln, sind selten. Eine scheinbare Ausnahme von dieser Regel wie z.B. die Durchsetzung von Gasturbinen in der Energiewirtschaft ist damit zu erklären, dass diese Technologie in der Stromwirtschaft früh aufgegeben, aber in anderen Bereichen (v.a. dem Flugzeugbau) über Jahrzehnte kontinuierlich weiterentwickelt wurde und daher in einer spezifischen Situation relativ leicht für die Stromerzeugung adaptiert werden konnte (Islas 1997).

Wenn radikale Innovationen auftreten, die so offensichtlich überlegen sind, dass sie alternative Entwicklungspfade öffnen, tut sich ein *Fenster der Gestaltbarkeit* auf, d.h. verschiedene Akteure werden darauf Einfluß nehmen, welcher der möglichen alternativen Entwicklungspfade beschritten wird. Dieses Fenster der Gestaltbarkeit ist nur für einen bestimmten Zeitraum offen. Sobald sich ein neuer Entwicklungspfad durchgesetzt hat, gilt wieder das Prinzip der Pfadabhängigkeit, und steuernde Eingriffe werden schwieriger.

Die Entdeckung von Pfadabhängigkeit und der Seltenheit von Fenstern der Gestaltbarkeit ist in ordnungspolitischer Hinsicht bedeutsam. Die herrschende ökonomische Lehre postuliert, dass der Markt der effizienteste Mechanismus für technologische Wahlentscheidungen ist. Aufgrund von Zufällen kann es jedoch in der frühen Phase der Entwicklung von Technologie dazu kommen, dass die Entscheidung für eine von mehreren Alternativen fällt, obwohl diese bei längerfristiger Betrachtung anderen Alternativen unterlegen sein mag. Aufgrund von Pfadabhän-

gigkeit kann es zu einem *lock-in* kommen, d.h. ein Wechsel zu einer anderen, effizienteren Technologie ist ökonomisch nicht realistisch (Arthur 1994). Politische Steuerung läßt sich in dieser Betrachtung damit begründen, dass dadurch unter Umständen mehr Kriterien und Akteure in den Entscheidungsprozeß eingebracht werden können und dieser dadurch weniger zufallsabhängig ist. In ordnungspolitischer Sicht wird der Markt im Kontext inkrementellen technologischen Wandels der überlegene Auswahlmechanismus sein. Im Kontext radikalen Wandels hingegen können politische Eingriffe ökonomisch überlegene Lösungen begünstigen.

Die Übertragung dieser Kategorien auf politische Prozesse ist mehr als nur eine Analogie. Politische Prozesse sind durch das Vorherrschen inkrementeller Veränderungen gekennzeichnet, und bei politischen Strukturen ist die Pfadabhängigkeit noch ausgeprägter als bei technischen Systemen. Radikale Innovationen sind auf der Ebene von politisch-administrativen Systemen noch schwieriger durchzusetzen als in Unternehmen. Politisch-administrative Systeme sind komplexer als Unternehmen oder Branchen. Während sich in der Wirtschaft radikale Innovationen durch dynamische neue Unternehmen (oder gelegentlich auch durch hierarchisch strukturierte, existierende Unternehmen) durchsetzen lassen, sind politische „Entrepreneure“ in aller Regel in Strukturen eingebunden, in denen Kompromisse gefunden werden müssen. Während Entrepreneure in der Wirtschaft ein hohes Risiko tolerieren mögen, wird die Risikoabwägung bei kollektiven Akteuren vorsichtiger ausfallen – schon deswegen, weil anders als in der Wirtschaft die *exit*-Option bei Scheitern nicht offen steht. Auch auf der Ebene von *politics* und *polity* gilt daher das Innovationsparadox: Innovationsresistenz ist zugleich rational und fatal.

### 3.3 Sozialkapital

Eine weitere Kategorie, bei der eine enge Verknüpfung von Mikro- und Metaebene existiert,

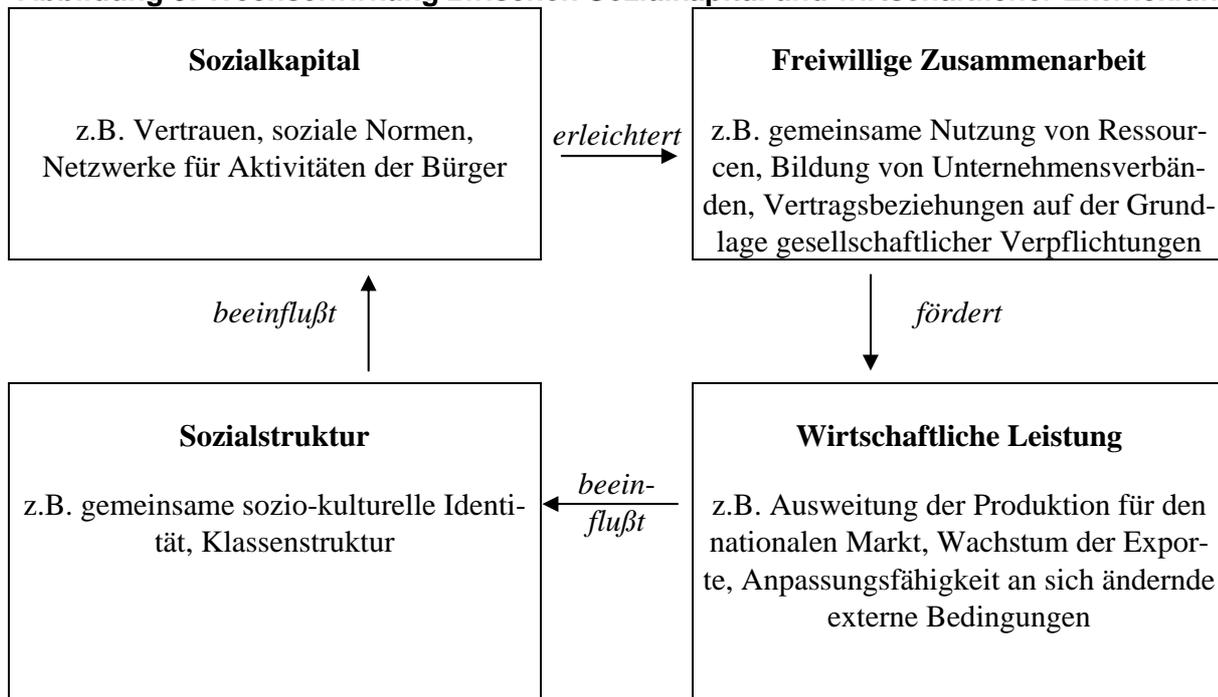
ist Sozialkapital. Die Beobachtung der ökonomischen Bedeutung enger Kooperation war ein Hauptgrund dafür, dass in den letzten Jahren die ökonomische Bedeutung von Vertrauen und, im engen Zusammenhang damit, von Sozialkapital mit zunehmender Intensität erforscht wurde. Ökonomen halten es für den Normalfall, dass Beziehungen zwischen Unternehmen bis ins Detail vertraglich geregelt sind – von marktvermittelten Zulieferbeziehungen über strategische Allianzen bis hin zu wettbewerbsfeindlichen Absprachen (z.B. weiland im internationalen Elektrokartell). Es gibt jedoch eine Vielzahl von empirischen Beispielen dafür, dass Transaktionen zwischen Unternehmen auf gegenseitigem Vertrauen fußen (Humphrey und Schmitz 1998). Unternehmen tauschen Informationen aus (oder vermeiden zumindest übertriebene Geheimniskrämerei), weil sie gelernt haben, dass dadurch ein Positivsummenspiel entsteht. Abmachungen zwischen Unternehmen werden per Handschlag besiegelt, und diese Abmachungen werden eingehalten, weil den Beteiligten klar ist, das opportunistisches Verhalten fatale Folgen hätte – für sie selber, weil es zum Ende von Geschäftsbeziehungen und außerdem zu sozialer Ächtung führen könnte, und für das Netzwerk insgesamt, weil dann über kurz oder lang doch formalisierte Vertragsbeziehungen eingeführt werden müssten, was geringere Flexibilität und höhere Kosten bedeuten würde.

Der Begriff Sozialkapital tauchte in den 70er Jahren in den Arbeiten des französischen Soziologen Pierre Bourdieu auf. Die gängige Referenz ist indes der US-Theoretiker James Coleman (1990). Die eigentliche Initialzündung für die Popularisierung dieser Kategorie gab 1993 der US-Sozialwissenschaftler Robert Putnam. Putnam (1993) stellte die These auf, dass der dramatische Entwicklungsunterschied zwischen dem Norden und dem Süden Italiens insbesondere mit der unterschiedlichen Verfügbarkeit von Sozialkapital zu erklären sein. In Süditalien sei die wichtigste soziale Bezugsgröße die Familie, ansonsten misstraue jeder jedem, so dass sowohl kollektives Handeln als auch die Mobilisierung von ökonomischen Ressourcen sehr schwierig

seien. Anders in Norditalien: Dort werde durch vielfältige Bürgerorganisationen – Verbände in allen möglichen Bereichen, nicht nur der Wirtschaft – ein Milieu geschaffen, in dem traditionelle Sozialzusammenhänge wie die Familie weniger bedeutsam würden und durch ständige Interaktion zwischen vielen Personen ein Bestand an *goodwill*, Vertrauen und Vertrautheit mit konstruktivem Umgang (gerade auch in Konfliktsituationen) entstünde – eben Sozialkapital, das auch aus einem nichtökonomischen in einen ökonomischen Sozialkontext transferierbar sei.

Seither wird dem Thema Sozialkapital in der Entwicklungszusammenarbeit eine zunehmende Aufmerksamkeit zuteil, die sich z.B. an der Einrichtung einer besonderen „Social Capital for Development Home Page“ bei der Weltbank manifestiert (<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>); Sozialkapital wird dort definiert als „the norms and social relations embedded in the social structures of societies that enable people to coordinate action to achieve desired goals“). Die Ausgangsvermutung ist, dass nicht nur im Mezzogiorno, sondern auch in Entwicklungsländern geringes Sozialkapital und Misstrauen Eigeninitiativen und kollektives Handeln zur Lösung von Problemen verhindern. Daran schließt sich die Hoffnung an, mit der Stärkung von Sozialkapital die Selbsthilfefähigkeit verbessern zu können – insbesondere dort, wo staatliche Strukturen schwach sind. Zielgruppen sind arme Bevölkerungsgruppen, aber auch wenig wettbewerbsfähige Unternehmen.

<i>Ursprung</i>	Nebenprodukt existierender Sozialbeziehungen	Für einen spezifischen Zweck absichtsvoll geschaffen
<i>Reichweite</i>	selektiv	allgemein
<i>Umfang</i>	zweiseitige Kooperation	mehrseitige Kooperation
<i>Institutionalisierung</i>	informell	formalisiert
<i>Balance</i>	symmetrisch	asymmetrisch
<i>Verstärkungsmechanismus</i>	externe Sanktionen	interne Sanktionen
<i>Soziale Bindung</i>	traditionell	modern

**Abbildung 3: Wechselwirkung zwischen Sozialkapital und wirtschaftlicher Entwicklung**

Empirische Untersuchungen zeigen, dass Sozialkapital keine statische Größe ist. Genau wie Finanzkapital kann es akkumuliert und aufgebraucht werden; und der Charakter des Sozialkapitals, die ihm zugrundeliegenden Faktoren, kann sich im Zeitablauf fundamental verändern. Die dynamische Wechselwirkung zwischen Sozialkapital und wirtschaftlicher Entwicklung fassen Bazan und Schmitz (1997, 34) gemäss Abbildung 3 zusammen.

Bazan und Schmitz nennen ferner eine Reihe von Elementen, deren Ausprägung die Qualität von Sozialkapital bestimmt (Tabelle 14):

Der *Ursprung* von Sozialkapital kann in überkommenen Beziehungen liegen (Familie, ethnische Bindungen etc.), Sozialkapital kann aber auch geschaffen werden, etwa durch die sorgfältige Beachtung wechselseitiger Verpflichtungen in Zulieferbeziehungen. Hinsichtlich der *Reichweite* kann Sozialkapital in einer kleinen Gruppe entstehen, aber auch in einer größeren *community*. Selbst in einer begrenzten, weil bilateralen Interaktion kann Sozialkapital eine wichtige Rolle spielen (*Umfang*). Sozialkapital entsteht häufig durch informelle Beziehungen, kann aber auch eine *Institutionalisierung* erfahren, z.B. in Unternehmensverbänden. Der Aspekt *Balance* thematisiert die Frage von Machtbeziehungen. Sozialkapital entsteht am leichtesten in horizontalen, symmetrischen Beziehungen; in vertikalen, asymmetrischen Beziehungen existieren häufig Abhängigkeits- anstatt Reziprozitätsbeziehungen, was die Schaffung von Sozialkapital erschwert. Der *Verstärkungsmechanismus* von

Sozialkapital können Faktoren sein, die Personen innewohnen, z.B. ein Sinn für Moral, es können aber auch externe Sanktionen sein, z.B. die Drohung sozialer Ächtung. Die Sozialbeziehungen, in denen Sozialkapital besteht, können traditioneller (z.B. Verwandtschaftsbeziehungen) oder moderner Natur (z.B. gemeinsame berufliche oder politische Interessen) sein.

### 3.4 Zusammenfassung

Die drei zuvor diskutierten Konzepte, die wichtige Kategorien auf der Metaebene thematisieren, sind insbesondere beim Entwurf von Mesopolitiken von zentraler Bedeutung:

- Die Analyse von Policy-Netzwerken zeigt, dass Politiken immer seltener angeordnet, sondern in aller Regel ausgehandelt werden, und dass gesellschaftliche Akteure deshalb in Verhandlungsprozessen eine zunehmende Bedeutung spielen, weil sie über Ressourcen verfügen, die für die Definition plausibler politischer Interventionen essentiell sind. Dies ist für Politikberatung eine wichtige Beobachtung: Wenn der hierarchisch steuernde Staat durch Verhandlungssysteme flankiert wird, werden wissenschaftlichen begründete Handlungsempfehlungen, deren Implementation angeordnet werden soll, irrelevant. Politikberatung muß sich darauf einstellen, Analysen erster und zweiter Ordnung anzustellen: Sie muß das Themenfeld verstehen und realistische Handlungsoptionen identifizieren, und sie muß die Akteurs- und Verhandlungsstruktur im Themenfeld verstehen, um zu einer Einschätzung zu gelangen, welche Handlungsoptionen realistisch sind.
- Das Verständnis der Rationalität von Innovationsresistenz ist zentral für mesopolitische Akteure, die in aller Regel politisch-institutionelle Innovationen durchsetzen wollen. Sie neigen häufig dazu, Innovationsresistenz anderer Akteure mit Irrationalität,

Bequemlichkeit oder Machtinteressen zu begründen. Dies mag häufig zutreffen. Zugleich ist jedoch der Hinweis wichtig, dass Innovationspioniere dazu neigen, den Nutzen von Innovationen zu über- und die Risiken und Kosten zu unterschätzen. Eine gründliche Analyse von Kosten und Nutzen einer vorgeschlagenen Innovation sowie der Handlungsrationalität betroffener Akteure (insbesondere mit Blick auf die Rationalität möglicher Innovationsresistenz) ist daher essentiell.

- Wirksame mesopolitische Aktivitäten setzen Kooperation voraus und werden daher durch das Vorhandensein von Sozialkapital begünstigt. Umgekehrt erscheint fehlendes oder geringes Sozialkapital nicht selten als unüberwindbares Hindernis für Mesopolitik. Daher ist die Erkenntnis wichtig, dass Sozialkapital eine dynamische Größe ist. Mesopolitische Aktivitäten müssen von einer realistischen Einschätzung des jeweils relevanten Sozialkapitals ausgehen, und sie sollten zugleich so angelegt sein, dass die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass sie zur Akkumulation von Sozialkapital beitragen.

## 4 Wie läßt sich das Konzept Systemische Wettbewerbsfähigkeit nutzen?

Das Vier-Ebenen-Modell läßt sich auf zweierlei Weise operationalisieren – als Suchraster bei der Analyse von Ländern oder Regionen und als normatives Grobraster bei der Formulierung von Empfehlungen. Tabelle 15 faßt diese beiden Varianten zusammen.

Diese Grundidee läßt sich freilich in drei ganz unterschiedlichen Varianten operationalisieren. Die erste Variante scheint mir wenig sinnvoll zu sein, während die zweite und dritte sehr hilfreich sein können.

#### 4.1 Systemische Wettbewerbsfähigkeit als Raster und Blaupause

Eine einfache Anwendungsform des Konzepts besteht darin, die wichtigsten Faktoren – z.B. die in Abbildung 1 genannten Politiken und anderen Faktoren – in eine Checkliste umzuwandeln und abzuhaken: manche Faktoren gibt es, andere gibt es nicht. Insbesondere im Rahmen von Entwicklungsprojekten ist die Versuchung groß, in dieser Weise vorzugehen: Die Metaebene wird zusammen mit der Makroebene in den Datenkranz abgeschoben, weil sie als kaum beeinflussbar erscheinen. Die Mikroebene zeigt allerlei Schwächen auf, die durch Interventionen auf der Mesoebene behoben werden sollen. Was bei einem solchen Vorgehen verloren geht, sind zwei Aspekte.

Erstens: Die wichtigste Ebene – in der Entwicklungszusammenarbeit wie auch in der Strukturpolitik in Europa – ist meist die Metaebene. Das Kernproblem liegt in den seltensten Fällen darin, dass lokale Akteure nicht wissen, wie man den Zinssatz für einen Kleinkredit berechnet oder wie man einen Schweißer ausbildet (typische Meso-Intervention). Das Kernproblem liegt eher darin, dass z.B. KMU von politischen Entscheidungsträger als minderbemittelte Objekte eher sozialpolitisch ausgerichteter Interventionen und nicht als Kern einer dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung wahrgenommen werden (typisches Problem auf der Metaebene). Nichts ist daher so fatal wie die Vernachlässigung der Metaebene. Sie ist in den seltensten Fällen direkt zu beeinflussen. Aber Interventionen auf anderen Ebenen müssen so zugeschnitten werden, dass

<b>Tabelle 15: Systemische Wettbewerbsfähigkeit als Analyse- und als präskriptives Raster</b>		
	<i>Suchkategorien</i>	<i>Idealkonstellation</i>
<i>Meta</i>	Gibt es ein breit akzeptiertes Leitbild wirtschaftlicher Entwicklung (z.B. Marktwirtschaft und Außenöffnung)? Gibt es (auf der lokalen / regionalen Ebene) einen Grundkonsens darüber, welche Bereiche die Träger der industriellen Entwicklung sind? Wie funktioniert die Interaktion zwischen Schlüsselakteuren? Sind sie zu ergebnisorientierten Verhandlungsprozessen (problem-solving) in der Lage? Wie schnell reagieren die Schlüsselakteure auf Probleme, Herausforderungen und Gelegenheiten? Wie stark ist das Sozialkapital ausgeprägt?	Kulturelle Faktoren begünstigen Unternehmertum Breit getragener Konsens über die Notwendigkeit wirtschaftlicher Entwicklung und die Sinnhaftigkeit von Industrialisierung Funktionierende Verhandlungsmechanismen zwischen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen Staat verfügt über Mindestkompetenz zur Formulierung und Implementierung von Politiken Ausgeprägte Mechanismen zur Erhaltung und Erneuerung von Sozialkapital
<i>Makro</i>	Sind die makroökonomischen Rahmenbedingungen stabil? Ist die makroökonomische Politik stabil und vorhersehbar? Sind die makroökonomischen Rahmenbedingungen günstig für industrielle Entwicklung?	Stabile, vorhersehbare makroökonomische Rahmenbedingungen Regulierungen sichern funktionsfähige Märkte Moderater Außenschutz, akzeptable Finanzierungsbedingungen etc. begünstigen industrielle Unternehmen
<i>Meso</i>	Existiert eine „Landschaft“ von unternehmensorientierten Mesoinstitutionen (Mesoraum)? Existieren funktionsfähige Unternehmensverbände? Wie funktioniert die Interaktion zwischen Mesoinstitutionen und Unternehmen?	Mesoinstitutionen, die zum Spezialisierungsprofil der Wirtschaft passen Funktionsfähige Unternehmensverbände Enge Interaktion zwischen Unternehmen/ Verbänden und Mesoinstitutionen, intensive Artikulation von Angebot und Nachfrage
<i>Mikro</i>	Sind die Unternehmen bei Managementkonzepten und in technologischer Hinsicht auf der Höhe der Zeit? Wie intensiv sind die vertikalen und horizontalen Kooperationsbeziehungen?	Strategische Wettbewerbsvorteile Unternehmen als „lernende Organisationen“ Netzwerke zwischen Unternehmen zur Beschleunigung kollektiver Lernprozesse

sie in überschaubarer Frist die Bedingungen auf der Metaebene verbessern.

Zweitens: Das Konzept stellt die Wechselwirkung zwischen den Ebenen in den Vordergrund. Grundsätzlich gilt: Auch durch eine noch so intensive Mesopolitik lassen sich ungünstige Bedingungen auf der Meta- und Makroebene nicht kompensieren. Dies war eines der Kernprobleme lateinamerikanischer Länder in der Phase binnenorientierter Entwicklung. Es fehlte nicht an Industriepolitik, Technologiepolitik, Regionalpolitik und anderen Aktivitäten. Die Wirkungen waren jedoch begrenzt. Dies lässt sich insbesondere am Beispiel der Technologiepolitik verdeutlichen (Meyer-Stamer 1996a). Wenn das Wirtschaftsmodell nur gelegentlich wettbewerblich strukturierte Märkte schafft, ist der auf den Unternehmen lastende Innovationsdruck gering; und wenn die makroökonomischen Rahmenbedingungen instabil bis erratisch sind, werden selbst gutwillige Unternehmen zögern, in langfristig angelegte Aktivitäten wie z.B. Forschung und Entwicklung zu investieren. Unter diesen Umständen läuft eine Technologiepolitik, die Unternehmen mit vielerlei Anreizen zu technologischen Anstrengungen motivieren will und den Unternehmen allerlei Technologieinstitute zur Seite stellt, ins Leere.

Das Konzept SWF bietet einen Orientierungsrahmen beim Verständnis einer gegebenen lokalen, regionalen oder nationalen Realität und beim Entwurf von Maßnahmen zur Veränderung dieser Realität. Analyse der Mesebene und Formulierung von Mesopolitik stehen indes 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. 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.

#### **4.2 Systemische Wettbewerbsfähigkeit als dynamische Perspektive**

Bei der Analyse einer nationalen, regionalen oder lokalen Ökonomie ist das Durchdeklinieren der Faktoren auf den vier Ebenen nur ein erster Schritt. Der Charme des Vier-Ebenen-Modells liegt vor allem in einem: Es erleichtert das Schaffen von Ordnung, d.h. die Strukturierung der Fülle von Einzelbefunden und Faktoren, die bei der Analyse einer Ökonomie ins Auge springen. Essentiell ist dann allerdings der zweite Schritt: Die Analyse der Wechselwirkungen zwischen den Ebenen bzw. zwischen spezifischen Faktoren auf den Ebenen.

Wichtige typische Wechselwirkungen zwischen den vier Ebenen sind die folgenden:

- Die Kerndeterminanten für erfolgreiche industrielle Entwicklung liegen auf der **Metaebene**, denn ohne ein klares Entwicklungs-*Commitment* der wichtigen gesellschaftlichen Akteure (Politik, Privatwirtschaft, Gewerkschaften, andere Verbände und Organisationen der Zivilgesellschaft) und ohne einen Grundkonsens über die Notwendigkeit von Industrialisierung wird es kaum gelingen, die Bedingungen für einen erfolgreichen Industrialisierungsprozess zu schaffen. Veränderungen auf der Metaebene gehen im allgemeinen langsam vonstatten. Tiefgreifende Umbrüche (nicht nur) auf der Metaebene, wie sie in den letzten 15 Jahren in vielen zuvor binnenorientierten Entwicklungs- und sozialistischen Ländern stattfanden, sind in der historischen Entwicklung insgesamt die Ausnahme. Faktoren auf der Metaebene prägen Verhaltensorientierungen und Handlungsmöglichkeiten auf den anderen Ebenen, doch es gibt auch eine umgekehrte Wirkungsbeziehung. Wenn beispielsweise Firmen unter einem rasch wachsenden Wettbewerbsdruck stehen und steigende Anforderungen an Mesoinstitutionen einschließlich Verbände stellen und wenn dies in einem Umfeld geschieht, das zuvor durch geringe Vernetzung gekennzeichnet war, kann es zu Veränderungen auf der Metaebene (von Desartikulation und Isolation zu Artikulation, Vernetzung und Kommunikationsfähigkeit) kommen.
  - Eine stabilitätsorientierte **Makropolitik**, die den Industrialisierungsprozeß nicht durch einen *Anti-Export-bias* oder eine undifferenzierte Handelsliberalisierung behindert, setzt Entwicklungs- und Industrialisierungsorientierung auf der Metaebene voraus. Stabilität bezieht sich dabei nicht nur auf die Abwesenheit kurzfristiger, durch eine falsche Makropolitik verursachter Krisenzyklen, wie sie z.B. in lateinamerikanischen Ländern häufig zu beobachten sind. Es bezieht sich auch auf stabile Regulierung und ein Steuersystem, das nicht im wöchentlichen Rhythmus modifiziert wird.
  - Auf der **Mikroebene** werden nur dann wettbewerbsfähige Unternehmen entstehen, wenn zwei Faktoren auf der Makroebene zusammenkommen: ein Wettbewerbsdruck, der die Unternehmen zur ständigen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zwingt, und hinreichend stabile Rahmenbedingungen, die die Voraussetzung dafür sind, dass Unternehmen strategisch handeln können. Funktionsfähige Märkte setzen Makrofaktoren voraus, die Monopol- und Kartellbildung verhindern, Marktzutritt- und -austrittsbarrieren senken und durch eine angemessene Außenhandelspolitik den Wettbewerb auf Märkten mit hohem Konzentrationsgrad sicherstellen.
  - Auf der **Mesoebene** wirken Faktoren aus den drei anderen Ebenen zusammen. Auf der Angebotsseite der Mesoebene werden nur dann Aktivitäten entfaltet, wenn die entsprechenden Faktoren auf der Meta- und Makroebene vorhanden sind. Konkret: Ohne strategiefähige Akteure wird es keine spezifischen Politiken geben; und bei einer instabilen oder wettbewerbsfeindlichen Makropolitik werden Mesopolitiken weitgehend wirkungslos bleiben. Auf der Nachfrageseite wird sich nur dann etwas tun, wenn die Unternehmen zum Überleben in kompetitiven Märkten darauf angewiesen sind, die Unterstützung durch leistungsfähige Mesoinstitutionen zu suchen.
- Betrachten wir einige Beispiele, die diese Wechselwirkungen verdeutlichen. Abbildung 4 faßt die Ergebnisse einer 1997 von mir in Paraguay durchgeführten Analyse zusammen. Ausgangspunkt war die Ratlosigkeit der Akteure im Industrieministerium, die – mit Unterstützung ausländischer Geber – versuchten, die unbestritten schwachen einheimischen Unternehmen über eine Reihe neugegründeter Mesoinstitutionen zu stärken. Die Nachfrage nach den Unterstützungsleistungen der Mesoinstitutionen war indes gering. Die Analyse der SWF zeigte ein Interaktionsgeflecht, das verdeutlichte, warum die Unternehmen jedweder Aktion des Staates mit Mißtrauen gegenüberstanden: In ihrer Wahr-

nehmung waren es in erster Linie makroökonomische Faktoren, die einer höheren Wettbewerbsfähigkeit im Wege standen, und diese makroökonomischen Faktoren waren das Ergebnis staatlicher Wirtschaftspolitik. Sie etablierten einen makroökonomischen Rahmen, der für nationale Industrieunternehmen ungünstig war, und dies lies sich auf eine Reihe von Faktoren auf der Metaebene zurückführen. Konsequenz der Analyse: Das Industrieministerium sollte nicht versuchen, die Unternehmen mit allerlei unerwünschten Unterstützungsmaßnahmen zu überraschen, sondern die Interessen des privaten Sektors im politischen System vertreten. Wenn es ihm gelänge, die makroökonomischen Rahmenbedingungen industriefreundlicher zu gestalten, könnte dies die Reputation des Ministeriums im privaten Sektor verbessern und damit die Voraussetzung für erfolgreiche Mesoaktivitäten schaffen.

Abbildung 5 illustriert Empfehlungen an eine Organisationseinheit des jordanischen Planungsministeriums (Jordan National Competitiveness Team, JNCT), die in eine ähnliche Richtung gehen. Eine Reihe von Diskussionen führte zu der Einsicht, dass der Staat in Jordanien eines der Hauptprobleme für Unternehmen darstellt. Staatliche Institutionen sind fragmentiert, die makroökonomischen Rahmenbedingungen sind ungünstig, und einige Mesopolitiken behindern private Unternehmen (z.B. dadurch, dass die staatliche Industriepolitik in bestimmten Wirtschaftsbereiche öffentliche Unternehmen fördert, die private Unternehmen verdrängen). JNCT, so die Schlußfolgerung, sollte seine Aktivitäten auf die Restrukturierung öffentlicher Institutionen richten, damit eine Reputation im privaten Sektor aufbauen und Unternehmen und insbesondere deren Verbände stärken. Dies könnte Rückwirkungen auf die Metaebene haben, insbesondere auf die Fähigkeit des privaten Sektors, seine Interessen wirksam zu vertreten. Am Ende der Wirkungskette könnten verbesserte, unternehmensfreundliche makroökonomische Rahmenbedingungen stehen.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass eine dynamische Betrachtung sich auf zwei Elemente bezieht: Die Wechselbeziehungen zwischen Analyseebenen und die Zeitachse.

### 4.3 Systemische Wettbewerbsfähigkeit als Tool für lokales und regionales Benchmarking

Systemische Wettbewerbsfähigkeit läßt sich zu einem Benchmarking-Tool weiterentwickeln – insbesondere für Analyse und Aktion auf der lokalen und regionalen Ebene. Ich habe – sowohl bei Studien als auch bei Beratungseinsätzen – die Erfahrung gemacht, dass SWF auch auf der lokalen und regionalen Ebene ein nützliches Analyseraster darstellt. Konventionelle Vorgehensweisen sehen nicht selten wie folgt aus: Eine Stadt- oder Regionalregierung will ihre Wirtschaftsförderaktivitäten weiterentwickeln oder damit beginnen. Sie nimmt eine Beratungsfirma, vielleicht auch eine Forschergruppe, unter Vertrag. Die Berater analysieren die Mikro- und Mesoebene in der Stadt oder Region und erarbeiten eine Stärken- und Schwächenanalyse. Die Ergebnisse dieser Analyse stellen sie dann dem *best practice* gegenüber – bezogen auf Unternehmen wie auf staatliche Wirtschaftsförderaktivitäten. Resultat dieser Arbeit ist erstens ein mögliches und anzustrebendes künftiges Wirtschaftsprofil von Stadt bzw. Region sowie zweitens eine Auflistung praktischer Aktivitäten, mit denen dieses Profil angesteuert werden kann.

Abbildung 4

### Systemic Competitiveness: Obstacles in Paraguay (1997)

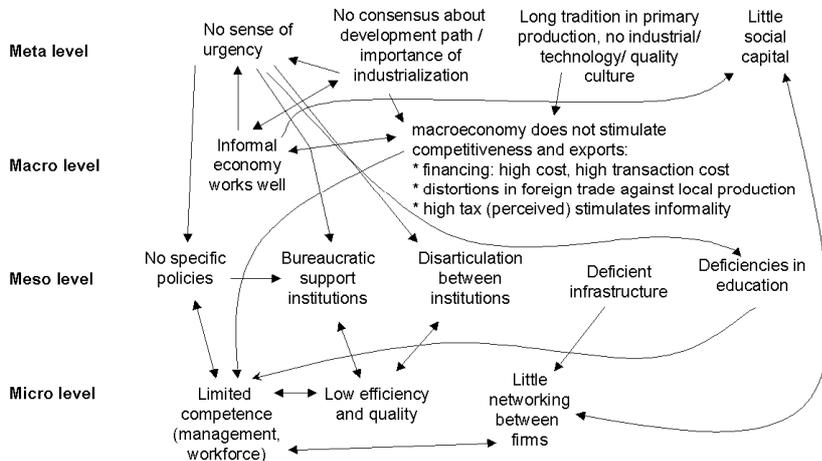
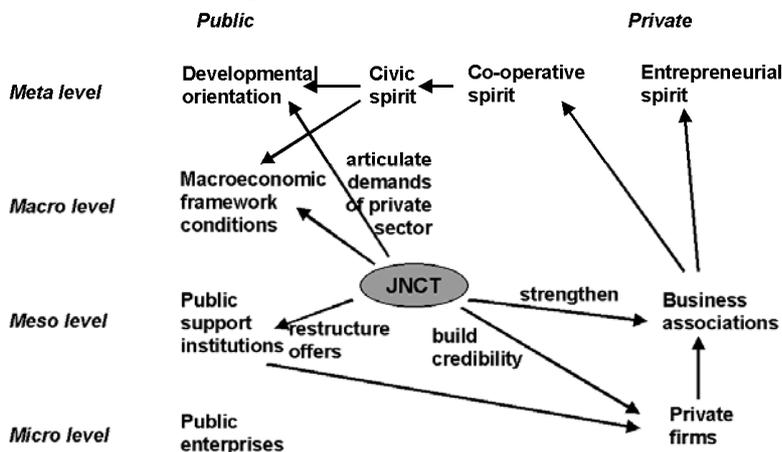


Abbildung 5

### What can the Jordan National Competitiveness Team do?



Dieser Typ von Vorgehensweise ist nicht a priori schlecht oder unangemessen. Man wird eine Reihe von Beispielen dafür finden, dass auf diese Weise erfolgreiche regionale Wettbewerbsstrategien initiiert worden sind. Diese Beispiele werden freilich meist eine Gemein-

samkeit haben: Es existierte bereits eine handlungsorientierte, kooperationsfähige Akteursstruktur. Dort, wo diese fehlt, wird das beschriebene Vorgehen eher geringe Wirkungen zeigen; ein Berater beschrieb mir dies einmal mit den Worten „Ableitungen für konkrete Handlungsempfehlungen aufgrund der reinen Fakten-Lage sind jedoch aus meiner Erfahrung zwar immer möglich, konkrete Umsetzungen ... bleiben jedoch oft in den Kinderschuhen stecken.“

Analysiert man lokale und regionale Entwicklungspotentiale und -engpässe vor dem Hintergrund des Konzepts SWF, so wird man in der Analyse zu anderen Ergebnissen und Empfehlungen kommen. Die Analyse wird nicht nur Mikro- und Mesofaktoren beleuchten, sondern auch Makro- und Metafaktoren. Auf der Makroebene bezieht sich dies auf der lokalen und regionalen Ebene insbesondere auf zwei Elemente: den finanziellen Handlungsspielraum und regulative Interventionen. Wenn der finanzielle Handlungsspielraum eng bis inexistent ist, ist es wenig sinnvoll, umfangreiche Empfehlungen für staatliche Mesosaktivitäten zu formulieren.

Statt dessen muß es darum gehen, Prioritäten für den Einsatz der knappen Ressourcen zu identifizieren. Überdies muß es darum gehen, kostenneutrale Ansatzpunkte für staatliches Handeln zu identifizieren. Diese ergeben sich in aller Regel aus der Betrachtung der regulativen Aktivitäten; es ist immer wieder bemerkenswert, welche

vielfältigen Hindernisse Stadt- und Regionalregierungen unternehmerischer Betätigung in den Weg stellen. Die Beseitigung dieser Hindernisse ist im übrigen nicht nur für sich genommen ein Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, sondern überdies eine Voraussetzung für erfolgreiche staatliche Mesoaktivitäten. Wenn staatliche Akteure Unternehmertum in erster Linie behindern, werden punktuelle Förderaktivitäten auf der Mesoebene nicht glaubwürdig und entsprechend nicht wirksam sein.

Bei der Analyse der Metaebene geht es darum, lokale oder regionale Akteursstrukturen zu verstehen und Handlungsfähigkeit und -willen der Akteure zu bestimmen. Die oben beschriebene, konventionelle Vorgehensweise stellt häufig hohe Anforderungen an die Kompetenz und Handlungsfähigkeit, insbesondere aber die Strategie- und Kooperationsfähigkeit lokaler und regionaler Akteure, ohne das Vorhandensein dieser Fähigkeit zu verifizieren. Zentraler Gegenstand einer Lokal- oder Regionalanalyse sollte es daher sein, die Ausprägung dieser Fähigkeiten zu prüfen. Stellt man fest, dass die Akteursstruktur fragmentiert und die Kompetenz begrenzt ist, so ist die Formulierung einer ambitionierten, anspruchsvollen lokalen oder regionalen Entwicklungsstrategie Wolkenschieberei. Statt dessen muss der Berater versuchen, Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren, die zu den existierenden Akteuren passen.<sup>4</sup>

### Qualitatives Benchmarking

Bei regionalen Akteuren steigt das Interesse am Vergleich mit anderen Regionen, und damit kommt ein neuer Begriff in die Diskussion: Regionales Benchmarking. Gemeint ist damit der Versuch, die eigene mit anderen – vergleichbaren oder vorbildhaften – Regionen zu verglei-

chen. Konkret stellen sich dabei zwei methodische Probleme:

1. Die bisherigen Versuche des Benchmarkings von Regionen sind weit weniger fortgeschritten als unternehmensbezogene Benchmarking-Methoden.<sup>5</sup> Es gibt kein fertiges Instrumentarium, auf das man problemlos zurückgreifen könnte.
2. Die existierenden Ansätze neigen zu einer einseitigen Konzentration auf quantifizierbare Indikatoren (z.B. OECD 1999). Bei der Anwendung solcher Methoden wird man häufig das herausfinden, was man ohnehin schon weiß. Die entscheidenden Vor- oder Nachteile einer Region werden letztlich, wie es auch auf der nationalen Ebene zu beobachten ist, auf der Metaebene zu verorten sein. Diese Faktoren sind jedoch kaum zu quantifizieren. Damit steht man abermals vor den eigentlich wichtigen Fragen: Woher rühren die Probleme, die eine Region hat, 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 (Collins, Cordon & Julien 1996). Für das Benchmarking von Regionen ist es möglich, das Konzept SWF entsprechend weiterzuentwickeln.

4 Als Beispiel vgl. Meyer-Stamer et al. (1996), zum methodischen Vorgehen Meyer-Stamer (1999b).

5 Vgl. <http://www.benchmarking-in-europe.com> und <http://www.eurada.org/News/Benchmarking/English/ebenhtable.htm>.

<b>Tabelle 16: 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 sowie mit dem Staat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die wichtigen gesellschaftlichen Gruppen sind organisiert.</li> <li>- Zivilgesellschaftliche Organisationen aggregieren die Interessen ihrer Mitglieder.</li> <li>- Die Legislative aggregiert gemeinwohlorientierte Interessen und begrenzt den Einfluss gut organisierter Spezialinteressen.</li> <li>- Es gibt Organisationen, die eine regionale Entwicklungsstrategie aktiv mittragen können.</li> <li>- Es existieren effektive Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Organisationen sowie mit dem Staat.</li> <li>- Organisationen können in Gremien / Verhandlungssystemen getroffene Absprachen gegenüber ihren Mitgliedern durchsetzen.</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 und effiziente Genehmigungsprozesse für Unternehmen.</li> <li>- Der regionale Staat ist finanziell gesund.</li> </ul>
Meso	Flexible, adaptive Mesopolitik (effiziente Steuerungsmuster, offene Lernprozesse)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es gibt eine ständige Praxis der Verbesserung / Ergänzung des Mesoraums.</li> <li>- Es gibt eine klare Anreizstruktur, ggf. erfolgt exit / Schließung von Institutionen.</li> <li>- Es findet regelmäßig ein Benchmarking zwischen Institutionen statt.</li> <li>- Es gibt ein System für Monitoring und Evaluierung von Mesopolitik.</li> </ul>
	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> <li>- Wirtschaftsförderung</li> </ul>	<p>Je Institution / Typ von Institution:</p> <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>
<p>Bei einem Benchmarking zwischen Regionen kann jeder der Indikatoren nach einem einfachen Scoring-Verfahren bewertet werden: 0 = nicht vorhanden / trifft nicht zu, 1 = schwach ausgeprägt / trifft nur schwach zu, 2 = ausgeprägt / trifft eingeschränkt zu, 3 = stark ausgeprägt / trifft uneingeschränkt zu.</p>		

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 beispielsweise hat die ursprünglich von Collins et al. entwickelte Methode für das Benchmarking von Industrie- und Handelskammern angepaßt (Meyer-Stamer 2001b).

Eine analoge Methode ist auch für das Benchmarking von Regionen vorstellbar. In Tabelle 16 stelle ich einen ersten Versuch eines Faktoren- und Indikatorenschemas vor; es versteht sich von selbst, dass dies kaum mehr als eine Illustration sein kann, 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 1999b).

## 5 Schlussbemerkung

Systemische Wettbewerbsfähigkeit ist ein Konzept, das auf der Grundlage einer intensiven Beschäftigung mit späten Industrialisierungsprozessen in Ostasien und nachhinkender Entwicklung in Lateinamerika entstand. Es liefert jedoch einen Analyserahmen, der auch für das Verständnis von OECD-Ländern hilfreich ist; dies

zeigte z.B. die Beschäftigung mit Japan (Meyer-Stamer 1996b). Die Nutzung des Konzepts im Kontext entwicklungspolitischer Beratung offenbarte einige Vorzüge; insbesondere bietet es Hilfe beim Strukturieren komplexer Realitäten, die sich der Erfassung mit anderen, monodisziplinären Konzepten entziehen. Sie offenbarte jedoch auch einige Nachteile, insbesondere eine gewisse Beliebigkeit, die durch die Offenheit des Konzepts angelegt ist.

Die Nutzung des Konzepts zur Analyse deutscher Realität (Maggi 2000, Meyer-Stamer 2000) verhalf uns sowohl zu einem besseren (und häufig kritischeren) Verständnis der deutschen Realität als auch zur Einsicht in die Notwendigkeit der Weiterentwicklung des Konzepts. Bei der Arbeit in Entwicklungsländern erscheint oft die Unterentwicklung des Mesoraums als wichtiges Entwicklungshindernis. Die Arbeit in Deutschland zeigt, dass es auch das Phänomen der Überentwicklung des Mesoraums gibt, was zu Fragmentierung und Ineffizienz führen kann. Diese kontrastierenden Erfahrungen waren einer der Gründe, überhaupt nochmals über die Kategorie Meso nachzudenken, sie begrifflich klarer zu fassen und sie genauer zu begründen.

Wie viele wissenschaftliche Arbeiten ist auch dieser Report kein Endprodukt, sondern ein Zwischenbericht aus einer Reihe parallel ablaufender Forschungs- und Beratungsprojekte. Falls der Leserin manche Überlegungen nicht plausibel erscheinen, ist der Autor daher für eine Rückmeldung dankbar. Weitere Ausarbeitungen, die einzelne Aspekte aus diesem Report weiterführen, sind bereits in Arbeit. Eine wird sich um die Kategorie Lernen und wissensbasierte Entwicklung drehen, eine andere wird die Überlegungen zu Netzwerksteuerung vertiefen, und eine weitere wird sich abermals der Mesoebene widmen, diesmal allerdings mit einem stärkeren Fokus auf die Konzepte und Instrumente von Mesopolitik auf der lokalen und regionalen Ebene.

## Bibliographie

- Altenburg, Tilman, & Meyer-Stamer, Jörg (1999): How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America. *World Development*, Jg. 27, Nr. 9, S. 1693-1713.
- Altenburg, Tilman, Hillebrand, Wolfgang, & Meyer-Stamer, Jörg (1998): Policies for Building Systemic Competitiveness. Conceptual Framework and Case Studies of Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand. Berlin: German Development Institute.
- Amsden, Alice H. (1989): *Asia's next giant. South Korea and late industrialization*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Arthur, W. Brian (1994): *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bazan, Luiza, & Schmitz, Hubert (1997): *Social Capital and Export Growth: An Industrial Community in Southern Brazil*. Brighton: Institute of Development Studies (Discussion Paper, 361).
- Becattini, G. (1990): The Marshallian industrial district as a socio-economic notion. In F. Pyke & G. Becattini und W. Sengenberger, *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Bergman, Edward M., & Feser, Edward J. (1999): *Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applications*. In: *The Web Book of Regional Science* (<http://www.rri.wvu.edu/regscweb.htm>).
- Boekholt, Patries, Arnold, Erik, & Tsipouri, Lena (1998): *The Evaluation of the Pre-Pilot Actions under Article 10: Innovative Measures Regarding Regional Technology Plans*. mimeo.
- Coleman, James S. (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Collins, Robert, Cordon, Carlos, & 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.
- Conlisk, John (1996): *Why Bounded Rationality?* *Journal of Economic Literature*, Jg. 34, Nr. 2, S. 669-700.

- Coutinho, Luciano, & Ferraz, Joao Carlos (coord., 1994): Estudo da competitividade da indústria brasileira. Campinas: Papyrus; Editora da Universidade Estadual de Campinas.
- David, Paul A. (1985): Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*, Jg. 75, Nr. 2, S. 332-337.
- Dieckmann, Jochen, & König, Eva Maria (1994): Einführung. In J. Dieckmann & E. M. König, *Kommunale Wirtschaftsförderung. Handbuch für Standortsicherung und -entwicklung in Stadt, Gemeinde und Kreis*. Köln: Deutscher Gemeindeverlag u. Verlag W. Kohlhammer, S. 1-7.
- Djankov, Simeon, La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio, & Shleifer, Andrei (2000): The Regulation of Entry. Boston: Harvard Institute for Economic Research (Discussion Paper Nr. 1904).
- Donor Committee (1998): Business Development Services for SMEs: Preliminary Guidelines for Donor-Funded Interventions. Summary of the Report to the Donor Committee for Small Enterprise Development. Washington: Secretariat c/o PSD, World Bank.
- Dosi, Giovanni (1988): Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation. *Journal of Economic Literature*, Jg. 26, S.1120-71.
- Eßer, Klaus, & et al., (1995): Neue Tendenzen der Exportförderung. Anforderungen an Konzept und Instrumente - Beispiel Uruguay. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Esser, Klaus, Hillebrand, Wolfgang, Messner, Dirk, & Meyer-Stamer, Jörg (1995): Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Neue Anforderungen an Unternehmen und Politik. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Jg. 64, Nr. 2, S.186-99.
- Fajnzylber, Fernando (1990): Unavoidable Industrial Restructuring in Latin America. Durham, London: Duke University Press.
- Freeman, Christopher (1994): The economics of technical change. *Cambridge Journal of Economics*, Jg. 18, S. 463-514.
- Freeman, Christopher (1987): Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan. London, New York: Pinter.
- Gereffi, Gary (1996): Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control Among Nations and Firms in International Industries. *Competition and Change*, Jg. 4, S. 427-39.
- Granovetter, Mark (1992): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In Mark Granovetter & Richard Swedberg, *The Sociology of Economic Life*. Boulder etc.: Westview, S. 53-81.
- Humphrey, John, & Schmitz, Hubert (1998): Trust and Inter-Firm Relations in Developing and Transition Countries. *Journal of Development Studies*, Jg. 34, Nr. 4, S. 32-61.
- Islas, Jorge (1997): Getting round the lock-in in electricity generating systems: the example of the gas turbine. *Research Policy*, Jg. 26, S. 49 - 66.
- Kern, Horst, & Schumann, Michael (1984): Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion. München: Beck.
- Koschatzky, Knut (2000): The regionalisation of innovation policy in Germany : theoretical foundations and recent experience. Karlsruhe: Fraunhofer-ISI.
- Krugman, Paul (1994): Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, Jg. 73, Nr.2, S.28-44.
- Küpper, Utz Ingo (2000): Standortpolitik für die Städte. Kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Deutschland. Köln: Deutscher Städtetag.
- Lall, Sanjaya (1992): Technological Capabilities and Industrialization. *World Development*, Jg. 20, Nr.2.
- LEG (1999): Integrierte Arbeitsmarktprojekte. Rückblick und Ausblick. Zum Finale der Internationalen Bauausstellung Emscher Park 1999. Ratingen: LEG Standort- und Projektentwicklung GmbH.
- Maggi, Claudio (2000): Key factors of structural change in North Rhine-Westphalia. Duisburg: INEF (Report 45).
- Mayntz, Renate (1991): Modernization and the Logic of Interorganizational Networks. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In A. Heritier, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56.
- Mayntz, Renate (2001): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. Köln: MPIfG (Working Paper 01/2).
- Messner, Dirk (1995): Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung. Köln: Weltforum.
- Messner, Dirk, & Meyer-Stamer, Jörg (1992): Latein-amerikanische Schwellenländer: Vorbild für Osteuropa? Vierteljahresberichte, Nr.129.
- Meyer-Krahmer, Frieder (1993): Elemente einer künftigen Technologiepolitik. Wirtschaftsdienst, Jg. 73, Nr. 11, S. 559-563.
- Meyer-Stamer, Jörg (1987): Die Industriepolitik des MITI - Geheimnis des japanischen Erfolgs? Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg.32, Nr.8.
- (1995): The High-Deficit Television (HDTV). Die Politik des hochauflösenden Fernsehens in Europa. In Lutz Erbring, Kommunikationsraum Europa. Konstanz: UVK Medien/Ölschläger, S. 74-84.
- (1996a): Technologie und industrielle Wettbewerbsfähigkeit: Allgemeine Überlegungen und Erfahrungen aus Brasilien. Köln: Weltforum.
- (1996b): Industriepolitik für den Innovationsstandort Deutschland. Jenseits des japanischen Erfolgsmodells. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- (1999a): Lokale und regionale Standortpolitik - Konzepte und Instrumente jenseits von Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung. Duisburg: INEF (Report Nr. 39).
- (1999b): Tomaten, Erdbeeren, Milch und Paläontologie. Projeto Marketing Municipal - Fallstudie Mafra: Wirtschaftsförderung in einer landwirtschaftlich geprägten Region in Santa Catarina / Brasilien. Nord-Süd aktuell, Jg. 13, Nr. 3, S. 461-469.
- (2000): Meso-Laboratorium Nordrhein-Westfalen. Beobachtungen zur Struktur- und Standortpolitik in einer altindustriellen Region. Duisburg: INEF (Report 47).
- (2001): Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Vom zufälligen Konzept zum Benchmarking-Tool. In Tilman Altenburg & Dirk Messner, Wettbewerbsfähiges Lateinamerika. Herausforderungen für Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. Bonn: DIE.
- Meyer-Stamer, Jörg, & Wältring, Frank (2000): Behind the Myth of the Mittelstand Economy. The Institutional Environment Supporting Small and Medium-Sized Enterprises in Germany. Duisburg: INEF (Report 46).
- Meyer-Stamer, Jörg, Adam, Bernhard, Bantle, Stefan, Lauer, Alexandra, & Mohaupt, Daniela (1996): Industrielle Netzwerke und Wettbewerbsfähigkeit. Das Beispiel Santa Catarina / Brasilien. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Nelson, Richard R. (1992): National Innovation Systems: A Retrospective on a Study. Industrial and Corporate Change, Jg. 1, Nr.2, S.347-74.
- Nelson, Richard R. (1995): Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change. Journal of Economic Literature, Jg. 33, Nr. 1, S. 48-90.
- North, Douglass C. (1995): The new institutional economics and third world development. In John Harris, Janet Hunter & Colin M. Lewis, The new institutional economics and third world development. London, New York: Routledge, S.
- OECD (1992): Technology and the Economy: The Key Relationships. Paris.
- OECD (1994): National Systems for Financing Innovation. Paris (DSTI/STP/TIP(93)3/REV2).
- OECD (1999): Science, Technology and Industry Scoreboard 1999. Benchmarking Knowledge-Based Economies. Paris.
- Pavitt, Keith (1984): Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory. Research Policy, Jg. 13, S.343-373.
- Pellegrin, J.-P. (1994): The Hidden Sources of Employment. The OECD Observer, Nr.185, S. 37-40.
- Platteau, Jean Philippe (1994): Behind the Market Stage Where Real Societies Exist - Part I: The Role of Public and Private Order Institutions. The Journal of Development Studies, Jg. 30, Nr. 3, S. 533-577.

- Platteau, Jean Philippe (1994): Behind the Market Stage Where Real Societies Exist - Part II: The Role of Moral Norms. *The Journal of Development Studies*, Jg. 30, Nr. 4, S. 753-817.
- Porter, Michael E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Porter, Michael E., & Linde, Claes van der (1995): Green and Competitive: Ending the Stalemate. *Harvard Business Review*, Jg. 73, Nr. 5, S. 120-34.
- Prud'homme, Rémy (1995): New Goals for Regional Policy. *OECD Observer*, Nr. 193, S. 26-28.
- Prud'homme, Rémy (1995): The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, Jg. 10, Nr. 2, S. 201-20.
- Putnam, Robert (1993): *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rehfeld, Dieter, Baumer, Doris, & Wompe, Mag (2000): Regionalisierte Strukturpolitik als Lernprozess. Verbundspezifische Projekte im Rahmen einer regionalisierten Strukturpolitik. Erfahrungen in Ziel 2 Regionen. Zwischenbilanz, Best-Practice und Konsequenzen für zukünftige Projekte. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In A. Heritier, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57-94.
- Schmitz, Hubert (1995): Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry. *Journal of Development Studies*, vol. 31, Nr. 4, S. 529-566.
- Schönfeld, Michael (1998): Quadratur des Kreises - Zur Schwierigkeit der Weiterbildungsbedarfs-ermittlung in der Region. In *Institut Arbeit und Technik, Jahrbuch 1997/98*. Gelsenkirchen: , S. 186-93.
- Scott, Allen (2000): Economic geography: the great half century. *Cambridge Journal of Economics*, Jg. 24, S. 483-504.
- Storper, Michael (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. New York, London: The Guilford Press.
- Utterback, James M. (1996): *Mastering the Dynamics of Innovation*. Boston: Harvard Business School Press.
- Williamson, Oliver E. (1995): *Institutions and Economic Organization: The Governance Perspective*. Washington: World Bank.
- Willke, H. (1988): Staatliche Intervention als Kontextsteuerung. *Kritische Vierteljahresschrift für Kriminologie und Gesetzgebung*, S.214-228.
- Womack, J. P, Jones, D. T., & Roos, D. (1990): *The Machine that Changed the World*. New York: Rawson.
- World Bank, (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford usw.: Oxford University Press.