

**Strategien lokaler/regionaler Entwicklung: Cluster,  
Standortpolitik und systemische Wettbewerbsfähigkeit**

**Jörg Meyer-Stamer**

**Projekt Meso-NRW, Institut für Entwicklung und Frieden, Universität  
Duisburg, und Fundação Empreender, Joinville, Brasilien**

**Zur Veröffentlichung in:  
Nord-Süd aktuell**

**Oktober 1999**

## 1 Einführung

Es ist nicht ohne Ironie, daß in einer Zeit, in der Bücher zum Thema Globalisierung reißenden Absatz finden, das Thema lokale und regionale Entwicklung, Wirtschaftsförderung und Beschäftigungsschaffung zusehends in Mode kommt. Diese Mode äußert sich nicht nur in einer zunehmenden Zahl von Publikationen zu Themen wie lokale Wirtschaftsförderung, regionale Entwicklungsstrategien, lokalisierte Wettbewerbsvorteile, Cluster, Industrial Districts und anderem mehr. Sie äußert sich auch darin, daß EZ-Organisationen sich zunehmend für dies Thema interessieren – die Weltbank fördert in verschiedenen Ecken der Welt Projekte der Clusterentwicklung, die UNIDO setzt auch auf dieses Pferd, und bilaterale Organisationen wie z.B. die GTZ experimentieren mit Konzepten zu lokaler und regionaler Wirtschaftsförderung (mit starkem Bezug zu dem, was man in Eschborn KKMU nennt, also Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen). Und unabhängig davon kommen in vielen Entwicklungsländern Provinzen bzw. Bundesstaaten und Städte auf die Idee, selbständig zu versuchen, die wirtschaftliche Entwicklung zu beleben statt darauf zu warten, daß die Zentralregierung etwas in dieser Richtung unternimmt.

Die Koinzidenz von Diskussionen zu Globalisierung und lokaler / regionaler Entwicklung ist natürlich kein Zufall, sondern kausal verknüpft. Während im Elfenbeinturm noch die Diskussionen darüber toben, ob im Zeitalter der Globalisierung staatliches Handeln – noch dazu auf der lokalen Ebene – überhaupt noch möglich ist, haben politische Akteure längst begriffen, daß das Motto heute „Schwimm oder stirb“ lautet – wer sich nicht regt, geht unter. Die Gründe für diesen Lernprozeß waren recht unterschiedlich. Mancherorts waren es Krisen alter Industrien und Arbeitsplatzverluste, die Handlungsdruck erzeugten. Anderswo war es die Hoffnung, von dem Zustrom an ausländischen Direktinvestitionen etwas für sich abzweigen zu können. Mitunter lag es auch an Zentralregierungen, die sich dezidiert auf die minimalen Staatsfunktionen beschränkten und damit zugleich Anreiz und Notwendigkeit für Mesopolitik auf der dezentralen Ebene schufen.

Zugleich steigen dort, wo die Globalisierung zunehmenden Konkurrenzdruck zur Folge hat, die Anforderungen von Unternehmen an Standorte. Unter den verschiedenen Managementparadigmen, die in den letzten 15 Jahren Anwendung fanden, hatten mindestens zwei direkte Auswirkungen auf die räumliche Struktur industrieller Produktion.

- Die Einführung von *just-in-time*-Logistikkonzepten führte dazu, daß Zulieferer bestimmter Teile in bestimmten Branchen Fabriken in geographischer Nähe wichtiger Kunden ansiedelten.
- Konzentration auf die Kernkompetenz und *outsourcing* führten dazu, daß Unternehmen Produkte und Dienstleistungen zukaufen, anstatt sie intern zu erbringen – und der Zukauf erfolgte dann, wenn die betreffenden Produkte und Dienstleistungen nicht weitgehend standardisiert waren, bei nahegelegenen Firmen, weil andernfalls der Kommunikations- und Koordinationsaufwand die Kosteneinsparung überkompensiert hätte.

So kann man also plausibel argumentieren, daß die Bedeutung des Lokalen schon aufgrund veränderter Managementphilosophien zugenommen hat. Darüber hinaus findet das Lokale aber auch deswegen mehr Aufmerksamkeit, weil sich die Wahrnehmung dessen verändert, was vermutlich schon immer da war. Alfred Marshall hatte schon vor über hundert Jahren das Phänomen des Industrial Districts beschrieben – die räumliche Agglomeration von Unternehmen der gleichen bzw. eng verwandter Branchen, wo spezialisierte Arbeitskräfte, Vorprodukte und Dienstleistungen leicht verfügbar sind und Neuerungen sich rasch herumsprechen. Nur war diese Beobachtung in Vergessenheit geraten, bis in den 80er Jahren aus Italien die Kunde kam, daß sich dort entsprechende Strukturen als außerordentlich dynamisch erwiesen hätten (Piore und Sabel 1984; Pyke, Sengenberger und Becattini 1990). Diese Entdeckung fiel zusammen mit Beobachtungen aus anderen Teilen der Welt und Disziplinen. US-amerikanische Wirtschaftsgeographen fanden daheim und in weiteren europäischen Ländern Strukturen wie jene, die schon Marshall beschrieben hatte (Storper 1993, 1995). Der US-Managementguru Michael Porter publizierte 1990 „The Competitive Advantage of Nations“ (Porter 1990), in dem es in Wahrheit um erfolgreiche regionale Cluster in verschiedenen Ländern ging; und Porters Cluster unterscheiden sich im Grunde nicht von Marshalls Industrial Districts. Und dann gab es eine Fülle von Publikationen aus der Innovationsökonomie, in denen enge Kooperation zwischen Unternehmen – und häufig räumlich konzentrierten Unternehmen – als zentrales Moment von Innovationsdynamik beschrieben wurde (zusammenfassend OECD 1992). Diese Beobachtungen wurde in der Folge unter dem Stichwort „Regionale Innovationssysteme“ genauer betrachtet (Cooke 1992, Heidenreich 1997). Unter Bezug auf den einen oder anderen dieser akademischen Diskussionsstränge ließ sich lokale und regionale Politik zur Unterstützung unternehmerischer Leistungsfähigkeit begründen – und Begründung wurde in einer Zeit, in der jede Art von staatliche Interventionen aus ordnungspolitischen Gründen in die Kritik kam, zusehends nötiger.

Die Kritik an staatlicher Aktivität speiste sich im Kontext unseres Themas aus drei Quellen. Erstens gab es den allgemeinen Trend zu mehr Markt und weniger Staat, der aus der Kritik an einer ständig steigenden Staatsquote und Staatsversagen resultierte, das in Entwicklungsländern häufig besonders drastisch ausfiel und durch Klientelismus und Korruption begleitet wurde. Zweitens gab es die spezifische Kritik an Industriepolitik, deren Erfolgsbilanz seit den 80er Jahren zusehends negativ eingeschätzt wurde. Drittens schließlich erschallte eine laute Kritik an traditioneller, zentralistischer Regionalpolitik, bei der Zentralregierungen mit sehr bescheidenem Erfolg beachtliche Finanzmittel über strukturschwache Regionen ausschütteten.

Im Rahmen der Entwicklungspolitik spiegelte die Kritik am „Entwicklungsstaat“ die Diskussion in den Industrieländern wider. Selbst die Erfolgsfälle der Verfechter von Industriepolitik gerieten ins Zwielficht (World Bank 1993). Dezentrale Aktivitäten der Wirtschaftsförderung hatten insofern den Vorteil, daß sie gewissermaßen unterhalb der Radarschwelle der ordnungspolitischen Kritiker stattfinden.

In den letzten 10 Jahren gewannen in diesem Zusammenhang zwei „Schulen“ großen Einfluß auf die Entwicklungspolitik. In der konzeptionellen Diskussion waren es in erster Linie die

Arbeiten aus dem Institute for Development Studies in Brighton (IDS Sussex) (Schmitz 1989, 1995a, 1995b, Schmitz und Musyck 1993, Schmitz und Nadvi 1994). Sie rekurrierten stark auf die Italien-bezogene Diskussion um Industrial Districts. In praktischer Hinsicht waren insbesondere Michael Porter und seine Monitor Consulting einflußreich, die im Auftrag von USAID, der Weltbank, nationalen und regionalen Regierungen und anderen Auftraggebern in aller Welt Studien und Beratung zur Clusterentwicklung durchführen (Fairbanks und Lindsay 1997).<sup>1</sup> Beide Schulen haben indes einen großen Nachteil: Sie reduzieren lokale und regionale Wirtschaftsentwicklung auf Clusterentwicklung. Nun sind zwar Cluster eine ubiquitäre Erscheinung, auch in Entwicklungsländern, aber sie sind nicht das einzige Strukturmodell lokalisierter Entwicklung, und daher wird eine allein clusterorientierte Strategie vielen Orten und Regionen nicht gerecht.

Im folgenden werde ich nicht aus einer theoretischen Perspektive begründen, weswegen Anstrengungen zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung auf der lokalen und regionalen Ebene sinnvoll und auch aus ordnungspolitischer Perspektive vertretbar sind (vgl. dazu Meyer-Stamer 1996). Ich konzentriere mich stattdessen darauf, erstens Clusterstrategien und zweitens Konzepte von lokaler und regionaler Wirtschaftsförderung bzw. Standortpolitik zu diskutieren sowie drittens der Frage nachzugehen, welche Rolle das Konzept Systemische Wettbewerbsfähigkeit in diesem Kontext spielen kann. Abschließend komme ich auf das Verhältnis von Globalisierung und lokaler Entwicklung zurück.

## **2 Möglichkeiten und Grenzen der Clusterförderung**

Clusterförderung ist ein Konzept der lokalen und regionalen Wirtschaftsentwicklung, daß – im Anschluß an die genannten konzeptionellen Arbeiten – in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, und zwar sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, daß Cluster ein hohes Potential zur Schaffung von Wettbewerbsvorteilen bieten. Selbst ohne Intervention durch den Staat oder andere Akteure entstehen eine Reihe von Standortvorteilen; Nadvi (1997) nennt dies „passive Vorteile“. Nehmen wir als Beispiel eine Stadt, in der es eine Vielzahl von Möbelunternehmen gibt. Hier ist es relativ einfach, qualifizierte und erfahrene Arbeitskräfte zu finden. Es ist unkompliziert, Vorprodukte und Maschinen zu beschaffen. Und selbst der Absatz ist einfacher als anderswo, weil Käufer von sich aus in den Ort kommen, denn sie wissen, daß dort die Auswahl groß ist. Die Rivalität zwischen den Unternehmen ist ausgeprägt, so daß der Druck zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit groß ist.

---

1 Dementsprechend existieren zwei Netzwerke. Jenes um das IDS Sussex hat seinen virtuellen Knoten unter der Adresse <http://www.ids.susx.ac.uk:80/ids/global/coleff.html>. Porter ist einer der Akteure im „Cluster Practitioners Network“, das seinen Knoten im Competitiveness Institute in Barcelona (<http://www.competitiveness.org>) hat.

Zugleich ist – insbesondere in italienischen Industrial Districts – eine enge Zusammenarbeit zwischen Unternehmen üblich, und zwar sowohl entlang der Wertschöpfungskette als auch horizontal; Betriebsgeheimnisse bleiben selten lange geheim. Lieferbeziehungen und andere Formen der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen werden häufig informell geregelt. Ausgeprägtes Sozialkapital schafft die Voraussetzung für Vertrauensbeziehungen und stellt zugleich Sanktionsmöglichkeiten für opportunistisches Verhalten bereit.

Überdies kann es gelingen, durch kollektives oder staatliches Handeln spezifische Standortvorteile zu schaffen – z.B. eine Technikerschule, ein Labor für Materialprüfung und Zertifizierung, eine Agentur für Außenhandelsinformationen oder anderes mehr. Auf diese Weise kann es gelingen, einen Standortvorteil zu entwickeln, der andernorts nur schwer kompensiert werden kann und den lokalen Unternehmen daher dauerhafte Wettbewerbsvorteile bietet. Dies ist ein „aktiver“ Vorteil.

Soweit die theoretischen Überlegungen, gestützt auf vereinzelte Erfahrungen, meist aus Industrieländern. In der Praxis stellt sich Clusterförderung in Entwicklungsländern als recht kompliziert dar. Das Grundproblem liegt darin, daß nicht jedes gehäufte Auftreten von Unternehmen der gleichen Branche ein Cluster ist, das durch geeignete Interventionen in die Nähe des Niveaus eines italienischen Industrial Districts gehoben werden kann. Es ist vielmehr sinnvoll, drei Typen von Clustern – mit jeweils spezifischen Förderkonzepten – zu unterscheiden: *survival clusters*, fordistische Cluster und transnationale Cluster (Altenburg und Meyer-Stamer 1999).

## 2.1 Survival clusters

Survival clusters bestehen aus Subsistenz-Kleinbetrieben („informeller Sektor“). Hervorstechende Merkmale sind nicht Sozialkapital, Vertrauensbeziehungen, Kooperation, gesunde Rivalität und Innovation als wichtigstes Element von lokalen Wettbewerbsvorteilen, sondern geringes Sozialkapital, breites Mißtrauen, ruinöse Konkurrenz und geringe Innovativität. Dies Phänomen läßt sich auf verschiedene Weise deuten, u.a. als besondere Form von Marktversagen: Der normale Funktionsmechanismus der Mikroökonomie ist geprägt durch den Ein- und Austritt von Firmen. Nimmt der Absatz insgesamt ab, scheiden die am wenigsten effizienten Firmen aus dem Markt aus. *Survival clusters* funktionieren aber genau umgekehrt: Sie sind das Auffangbecken für Personen, die den „normalen“ mikroökonomischen Anpassungsprozessen zum Opfer gefallen sind. Wenn die aggregierte Nachfrage nach den Produkten eines *survival clusters*, z.B. einfacher Kleidung, Schuhen oder Möbeln, zurückgeht, ist der Marktaustritt für die Betriebe keine Option, weil sie keine alternative Möglichkeit zum Erzielen von Einkommen haben. Daher führt ein Absatzzrückgang in der Regel zu ruinöser Konkurrenz, weil sich die Betriebe gegenseitig immer weiter unterbieten.

Eine der aktuellen Kontroversen dreht sich um die Frage, inwieweit es möglich ist, solche Funktionsmechanismen zu durchbrechen und einen *circulus virtuosus* zu etablieren, in dem sich *upgrading* der Betriebe, zunehmende Spezialisierung sowie zunehmendes Sozialkapital

wechselseitig verstärken. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, daß ein wichtiger Schwachpunkt von *survival clusters* darin besteht, daß alle Betriebe mehr oder weniger das Gleiche produzieren und daß erfolgreiche Produktinnovationen in einem Betrieb binnen kurzem von vielen anderen imitiert werden, so daß letztlich wieder alle das Gleiche produzieren. Hinzu kommt die Beobachtung, daß die Betriebe auf einem prekären Niveau operieren – technische und kaufmännische Kompetenz sind insgesamt gering ausgeprägt. Nimmt man nun erfolgreiche Cluster als Referenzpunkt, so scheint sich ein Ausweg anzubieten: Gelingt es, das Kompetenzniveau der Betriebe anzuheben, so kann dies dazu führen, daß sich einzelne Betriebe auf bestimmte Produkte oder Produktionsschritte spezialisieren (z.B. in der Möbelbranche: nur noch Schubladen oder Oberflächenbehandlung). Dies schafft die Voraussetzung dafür, daß die funktionale Arbeitsteilung zwischen Betrieben zunehmen kann. Wenn es nun gelingt, mit einer dritten Instanz – z.B. einem Verband oder einer Institution zur Förderung von Kleinunternehmen – als Mediator eine zunehmende Interaktion zwischen Betrieben zu initiieren, so kann dies zu einem Prozeß führen, in dem Sozialkapital akkumuliert und die Funktion des Mediators zusehends überflüssig wird.

Gegenstand der Kontroverse ist nicht die Frage, ob ein solches Vorgehen prinzipiell sinnvoll ist, sondern die Frage, ob es realistisch bzw. welcher Zeithorizont zu veranschlagen ist. Skeptiker geben zu bedenken, daß das Qualifikationsniveau von Unternehmern in *survival clusters* häufig extrem niedrig ist – von funktionalem Analphabetismus bis zu geringem technischen Know-how; die betreffenden Personen sind zwar häufig manuell sehr geschickt, haben jedoch nur rudimentäre Kenntnisse über sachgerechten Umgang mit Werkstoffen und Werkzeugen. Darüber hinaus reproduziert sich diese Situation, weil die Betriebsbesitzer auf die Mithilfe ihrer Familienangehörigen angewiesen sind und daher die nächste Generation selbst dann, wenn Schulen zur Verfügung stehen, eine akzeptable Qualität aufweisen und preiswert bzw. kostenlos sind, kein deutlich höheres Qualifikationsniveau erreichen wird. Es ist mithin ein langer und mühseliger Prozeß, diesen Teufelskreis zu durchbrechen.

Eine zentrale Rolle in diesem Prozeß spielt die Rollendefinition der Unternehmer im *survival cluster*: Sehen sie sich als *microempresario*, der damit beschäftigt ist, in längerfristiger Perspektive ein tragfähiges Unternehmen aufzubauen? Oder sehen sie den Aufenthalt im Cluster als Durchgangsstation, als Notlösung in Zeiten wirtschaftlicher Krise? Wenn die zweite Wahrnehmung vorherrscht, werden Unterstützungsmaßnahmen auf ein recht begrenztes Echo stoßen. Anders ist die Situation bei der ersten Variante; und bei allen inhärenten Begrenzungen, den die affirmative *microempresa*-Diskussion im Anschluß an de Soto hat, muß man ihr zugute halten, daß sie zu einem Klima beigetragen hat, in dem die Begriffe *microempresa* und *microempresario* positiv besetzt werden – was überhaupt die Voraussetzung dafür ist, ein ernsthaftes Entwicklungspotential in diesem Sektor zu mobilisieren. Hier kommt es nun darauf an, zu verhindern, daß das Pendel zu weit in die andere Richtung schlägt, d.h. die *microempresarios* vor lauter Begeisterung ihre Schwächen nicht mehr wahrnehmen.

## 2.2 Fordistische Cluster

Nimmt man italienische Industrial Districts, die vorwiegend aus KMU bestehen, als Leitbild, dann haben Cluster in Entwicklungsländern eine paradoxe Charakteristik: Diejenigen, die aus Kleinunternehmen bestehen, sind ganz überwiegend *survival cluster* mit einem – zumindest kurz- und mittelfristig – begrenzten Entwicklungspotential. Jene Cluster hingegen, die ein hohes Entwicklungspotential aufweisen, werden dominiert von großen Unternehmen. Sie sind entstanden in der Phase der importsubstituierenden Industrialisierung, und sie passen sich nur langsam an das Modell der flexiblen Spezialisierung an (klares Spezialisierungsprofil des einzelnen Unternehmens, geringer Grad an vertikaler Integration, enge Lieferbeziehungen zwischen lokalen Unternehmen). Das einstweilen vorherrschende Produktionsmodell in diesen Clustern ist fordistische Massenproduktion.

Dieser Typ von Clustern ist durchaus keine Besonderheit von Entwicklungsländern. Die amerikanische Wirtschaftsgeographin Ann Markusen hat die Ergebnisse einer breiten Analyse von Clustern in vier Idealtypen zusammengefaßt (Markusen 1996; vgl. auch Knorringa und Meyer-Stamer 1998). Neben dem italienischen Modell identifiziert sie das Nabe-und-Speiche-Modell (mit großen Unternehmen im Zentrum, als „Nabe“), das Satelliten-Cluster (das von außen dominiert wird) und das staatlich induzierte Cluster (z.B. in der Rüstungsindustrie). Das fordistische Cluster im Entwicklungsland entspricht dem Nabe-und-Speiche-Modell.

Solche Cluster weisen günstige Ausgangsbedingungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Anpassung an neue, härtere Rahmenbedingungen auf. Zugleich gibt es eine Reihe von typischen Hindernissen, die der Mobilisierung von Clustervorteilen im Wege stehen. Die günstigen Ausgangsbedingungen bestehen im wesentlichen in der Existenz passiver Standortvorteile sowie in der Kompetenz der Einzelunternehmen. Die Kernkomponenten einer Standortstrategie liegen auf der Hand:

- gemeinsam organisierte Kurse für Manager, Techniker und Arbeiter, um neue Organisationskonzepte (Dezentralisierung von Verantwortung zur Steigerung von Produktivität, Qualität, Flexibilität und Reaktionsschnelligkeit) realisieren zu können;
- Konzentration der Unternehmen auf ihre Kernkompetenz, d.h. Verringerung der vertikalen Integration, im Idealfall kombiniert mit Programmen zur Zuliefererentwicklung;
- Organisation von Lernprozessen zwischen Unternehmen, z.B. Arbeitskreise von Ingenieuren oder Managern bestimmter Bereiche;
- Aufbau bzw. Weiterentwicklung von Aus- und Weiterbildungseinrichtungen auf sekundärem und tertiärem Niveau, insbesondere die Schaffung von Kursen, die auf die Probleme und Nachfrage lokaler Unternehmen zugeschnitten sind;
- Aufbau von Technologieinstitutionen, insbesondere für die Materialprüfung von Vor- und Endprodukten sowie für Zertifizierung, evtl. auch für die Diffusion von Innovationen bei

Vorprodukten, Maschinen und Ausrüstungen sowie Managementkonzepten; der Bedarf an Forschung und Entwicklung im engeren Sinne ist meist gering;

- Aufbau von Institutionen in Bereichen wie Marktforschung, Design und Exportinformation.

Für jede der zuvor genannten Maßnahmen gibt es konkrete Beispiele (vgl. Nadvi 1997, Meyer-Stamer et al. 1996). Diese Beispiele haben freilich ein Element gemein: Maßnahmen zur Dynamisierung von Standortvorteilen wurden erst ergriffen, als massive Krisen die Existenz des Clusters insgesamt in Frage stellten. Es sind keine Beispiele bekannt, in denen lokale Akteure Veränderungen in den Rahmenbedingungen frühzeitig wahrgenommen und ein strategisches Anpassungsprogramm in Angriff genommen haben. Dies ist nicht überraschend, wenn man sich die Binnenstruktur solcher Cluster in der Ära der Importsubstitution vor Augen führt. Die Unternehmen versuchten, ihre Abhängigkeit von anderen Firmen – insbesondere Zulieferern – soweit wie möglich zu reduzieren, weil die Transaktionskosten – insbesondere in Zeiten makroökonomischer Turbulenz, also meistens – hoch waren. Es entstand eine lokale Wirtschaftskultur, die insgesamt durch geringe Kontakte zwischen Unternehmen (nicht selten verschärft durch Rivalitäten zwischen Familien) gekennzeichnet war – ein nicht-kooperatives Spiel, in dem gelegentliche Versuche der Organisation von kollektivem Handeln wenig Erfolgchancen hatten und die nicht-kooperative Kultur sich kontinuierlich verstärkte. Dieses Muster ist nicht ohne weiteres zu durchbrechen. Wenn dann eine massive, strukturell bedingte Krise zuschlägt, ist es zu einfach, zu sagen, daß dies vorhersehbar war, denn für einzelwirtschaftliche Akteure ist es sehr schwierig, konjunkturelle und strukturelle Veränderungen zu unterscheiden.

### 2.3 Transnationale Cluster

Ein dritter Typ von Clustern, der in Entwicklungsländern zunehmend auftritt, sind transnationale Cluster. Sie sind das Ergebnis veränderter Strategien transnationaler Unternehmen. In vergangenen Dekaden haben sie bei Investitionen in Entwicklungsländern – meist aufgrund von Auflagen der Regierung des Gastlandes – einen Beitrag zur Zulieferentwicklung geleistet. Entsprechende Auflagen sind seit dem Abschluß der Uruguay-Runde kaum noch möglich. Zugleich begannen transnationale Unternehmen, auch in den Industrieländern ihre Zulieferstruktur zu reorganisieren. Besonders deutlich ist dies in der Automobil- und der Elektronikindustrie, wo viele Unternehmen die Zahl der direkten Zulieferer drastisch reduziert haben. Unter den verbliebenen Zulieferern erhalten einige Unternehmen den Status von „Systemzulieferern“, die ganze Baugruppen (z.B. das komplette Armaturenbrett oder vollständig bestückte Leiterplatten) zuliefern. Diese Systemzulieferer wiederum erhalten häufig den Status von *globally preferred suppliers*, d.h. der Hersteller des Endprodukts erwartet, daß dieser Zulieferer an allen Standorten in der Welt präsent ist.

Die Kombination dieser beiden Faktoren – *local content*-Regelungen und *globally preferred suppliers* – führt dazu, daß in Entwicklungsländern Cluster entstehen, in denen nicht nur die



Produzenten der Endprodukte, sondern auch die überwiegende Zahl der Zulieferer transnationale Unternehmen sind. Die Frage, ob es nicht auch lokale Firmen gäbe, die in die Rolle des Systemzulieferers hineinwachsen könnten, stellt sich aus zwei Gründen nicht: Entweder gibt es keine Firmen, die diese Rolle global wahrnehmen können (und nur lokal geht nicht mehr); oder wenn es sie gibt, d.h. wenn in der Phase der Importsubstitution leistungsfähige nationale Zulieferer entstanden sind, werden sie von global operierenden Zulieferern aufgekauft, weil die Akquisition eines leistungsfähigen Unternehmens allemal einfacher ist als der Aufbau einer eigenen Filiale. Was für lokale Unternehmen bleibt, ist eine Rolle als Zulieferer auf der zweiten Ebene. Aber selbst dort findet nur wenig statt, weil die Systemzulieferer eine Präferenz dafür haben, ihre Vorprodukte zu importieren. Gleichwohl existiert hier ein Ansatzpunkt für die Stimulierung der lokalen Industrie – durch die üblichen KMU-Fördermaßnahmen, kombiniert mit Aktivitäten zur Herstellung direkter Kontakte und der Initiierung von Lernprozessen zwischen transnationalen Zulieferern und lokalen Firmen.

## 2.4 Clusterförderung: Grenzen und Hindernisse

Clusterförderung ist in vielen Regionen ein wichtiger Ansatz zur Stimulierung der lokalen Ökonomie, denn Cluster sind ein weit verbreitetes Phänomen. Zugleich hat dieser Ansatz jedoch Grenzen – nicht nur dort, wo *survival cluster* mit begrenztem Entwicklungspotential dominieren. Die Grenzen werden durch politische Faktoren gesetzt – durch *governance*-Strukturen auf der lokalen wie der globalen Ebene.

Lokale *governance*-Strukturen können in dreierlei Hinsicht Probleme schaffen:

- Eine Krisenerfahrung führt nicht notwendig dazu, daß die lokalen Akteure sich zusammenraufen und eine Strategie zur Dynamisierung von Clustervorteilen formulieren. Genauso gut kann das Gegenteil passieren: Eine tiefe Krise wird als Strukturkrise definiert, das lokal dominierende Cluster wird zur hoffnungslosen, nicht förderwürdigen *sunset*-Industrie undefiniert, und Wirtschaftsförderaktivitäten konzentrieren sich darauf, die lokale Wirtschaftsbasis zu diversifizieren – vorzugsweise breit, damit man in der Zukunft nicht wieder von einer einzigen Branche abhängig und damit besonders verwundbar wird.
- Umgekehrt sind – namentlich aus Industrieländern – Beispiele bekannt, wo die Kommunikation zwischen lokalen / regionalen Akteuren so intensiv wurde, daß die Wahrnehmung der Umwelt nicht mehr richtig funktionierte und Wirtschaftsförderaktivitäten lange Zeit ganz überwiegend auf untergehende Industriezweige konzentriert wurden. Das Ruhrgebiet bietet in dieser Hinsicht lehrreiches Anschauungsmaterial (Grabher 1993).
- Selbst wenn es gelingt, eine Clusterstrategie zu formulieren, wird mindestens ein zentraler Akteur bestenfalls zurückhaltend mitspielen: die lokale Industrie- und Handelskammer. Ihr Problem besteht darin, daß es ihr nur schwer gelingen wird, sowohl die Clusterunternehmen als auch jene Mitgliedsfirmen, die mit dem Cluster direkt nichts zu tun haben, bei Laune zu halten. Bei jeder Initiative für eine Gruppe wird die andere sich heftig beschwe-

ren. Mehr noch: Es kann passieren, daß die Kammer nicht nur die Teilnahme an einer Clusterstrategie ablehnt, sondern sogar – im Namen der anderen Mitglieder, die eine Clusterstrategie als einseitige Veranstaltung, als Vernachlässigung ihres Sektors oder als Investitionslenkung wahrnehmen – aktiven Widerstand organisiert.

Globale *governance*-Strukturen – in der Manifestation von privater *governance* – setzen lokalen Clusterinitiativen in zweierlei Hinsicht Grenzen:

- Filialen von großen (zumal ausländischen) Unternehmen, die in Clustern präsent sind, lassen sich nicht notwendigerweise in Clusterstrategien einbinden. Persönliches Commitment und Vertrauensbeziehungen sind ein wichtiges Element von lokalen Standortstrategien, aber die Handlungsspielräume der Geschäftsführer von Konzernfilialen sind häufig begrenzt, und ihre lokale Verweildauer ist häufig gering. Wichtig ist in diesem Kontext der Hinweis, daß die Präsenz extern gesteuerter Unternehmen in einem Cluster nicht zwangsläufig das Ergebnis der Ansiedlung eines Betriebes ist, mit dem ein Unternehmen von Clustervorteilen profitieren wollte. Eine andere Konstellation ist vermutlich die häufigere: Lokale Unternehmen im Cluster werden von externen Firmen aufgekauft, z.B. weil in der Gründerfamilie keine Nachfolger zur Verfügung stehen. Auf diese Weise kann es passieren, daß ein Betrieb, dessen Besitzer zuvor zentrale Akteure im Cluster waren, von einem Moment zum nächsten für lokal formulierte Clusterstrategien nicht mehr zur Verfügung steht.
- Externe Firmen haben mitunter einen starken Einfluß auf die lokale Konstellation in einem Cluster, insbesondere in Satelliten-Clustern. Ausländische Käufer mögen zwar ein Interesse daran haben, daß ein Cluster in einem Entwicklungsland auch längerfristig wettbewerbs- und damit lieferfähig bleibt. Im Zweifelsfall obsiegt aber das kurzfristige Interesse, einen möglichst niedrigen Einkaufspreis zu erzielen, und das läuft nicht selten darauf hinaus, daß lokale Unternehmen gnadenlos gegeneinander ausgespielt werden – mit den entsprechenden fatalen Auswirkungen auf die Vertrauensbeziehungen zwischen den lokalen Unternehmen.

### **3 Von lokaler Wirtschaftsförderung zu lokaler und regionaler Standortpolitik**

Clusterförderung, darauf habe ich schon hingewiesen, ist nur eine Variante von Aktivitäten zur Mobilisierung der Wirtschaft auf der lokalen und regionalen Ebene. In einer systematischen Betrachtungsweise ist es letztlich nur eines von verschiedenen Konzepten im Rahmen lokaler und regionaler Wirtschaftsförderung.

In Entwicklungsländern ist die Dezentralisierung von Wirtschaftsförderung, Technologiepolitik, KMU-Förderung und entsprechenden Aktivitäten eine neue Tendenz. In vielen Industrieländern hingegen ist lokale Wirtschaftsförderung ein alter Hut, dessen Form sich allerdings in letzter Zeit deutlich verändert hat. Bedeutete Wirtschaftsförderung früher in erster Linie Be-

reitestellung von Flächen, so hat sich ihr Profil im Laufe der Zeit ständig erweitert; Abbildung 1 gibt einen Überblick.

In Städten und Regionen, die besonders aktive und kreative Standortpolitik jenseits konventioneller Wirtschaftsförderung betreiben, läßt sich heute ein Muster beobachten, daß man in Form von vier Dreiecken beschreiben kann.

### 3.1 Adressaten

Das erste Dreieck (Abbildung 2) umreißt die Adressaten von Wirtschaftsförderung. Wirtschaftsförderung ist die Förderung der Wirtschaft, also direkte Maßnahmen zur Förderung von Unternehmen sowie indirekte Maßnahmen zur Entwicklung des unternehmensbezogenen Umfelds („Mesoraum“). Es ist sinnvoll, drei Typen von Unternehmen zu unterscheiden: Ansässige Firmen, neue Investoren und Existenzgründungen. Diese Unterscheidung ist aus zwei Gründen sinnvoll.

Erstens gibt es – neben vielen gemeinsamen Elementen – für jede diese Zielgruppen spezifische Instrumente. *Förderung von ansässigen Unternehmen* (in Deutschland ist dafür der Ausdruck „Bestandspflege“ üblich) umfaßt die Mediation zwischen Unternehmen und Verwaltung sowie all jene Instrumente, die auch unter dem Stichwort KMU-Förderung diskutiert werden. Großunternehmen als ansässige Unternehmen sind selten Adressaten von Wirtschaftsförderung, abgesehen von einem Instrument, das allerdings die Basis von lokaler Wirtschaftsförderung ist: die Bereitstellung von Flächen. Großunternehmen sind eher Partner in der KMU-Förderung, z.B. im Rahmen von Zuliefererentwicklung oder freiwilligen Coaching-Aktivitäten. Zur *Ansiedlung von neuen Unternehmen* werden insbesondere vielfältige Marketingaktivitäten entfaltet. Zur *Förderung von Existenzgründungen* gibt es ebenfalls eine Reihe von spezifischen Instrumenten (z.B. Gründerzentren, spezielle Finanzierungsangebote, Gründungsberatung).

Zweitens ist es nicht immer und nicht überall selbstverständlich, daß Wirtschaftsförderung mehr als nur die Ansiedlung von neuen Unternehmen umfaßt. Tatsächlich variiert die relative Bedeutung der drei Zielgruppen zwischen Orten und im Zeitablauf. In wenig industrialisierten, strukturschwachen Regionen steht häufig die Ansiedlung von neuen Unternehmen im Vordergrund, gelegentlich flankiert von der Förderung von Existenzgründung. In Regionen, die bereits eine leistungsfähige Unternehmensstruktur aufweisen, wird eher die Bestandspflege im Vordergrund stehen. Regionen, die von tiefgreifenden Prozessen des Strukturwandels betroffen sind, betreiben Bestandspflege u.a. im Sinne der Unterstützung von Krisenunternehmen; darüber hinaus wird hier häufig intensive Förderung von Existenzgründung betrieben, um den Strukturwandel voranzutreiben.

Nicht immer wird beachtet, daß zwischen Maßnahmen, die auf diese drei Adressaten bezogen sind, enge Wechselbeziehungen bestehen. Die Ansiedlung von neuen Unternehmen kann ein wichtiges Element der Bestandspflege sein – wenn es gelingt, Firmen anzuziehen, die zur exi-

stierenden Struktur komplementär sind und damit das Profil und die Kompetenz der Region stärken. Die Förderung von Existenzgründung kann ebenfalls im Zusammenhang mit Bestandspflege betrieben werden, etwa im Rahmen von Maßnahmen zur Förderung von spin-off-Gründungen.

### **3.2 Standortfaktoren**

Das zweite Dreieck beschreibt die Standortfaktoren (Abbildung 3; vgl. im Detail Meyer-Stamer 1999), bei denen die Unterscheidung zwischen harten und weichen Standortfaktoren üblich ist, wobei letztere noch in unternehmens- und personenbezogene Faktoren unterschieden werden.

Die wichtigsten harten Standortfaktoren sind

- geografische Lage zu den Bezugs- und Absatzmärkten
- Verkehrsanbindung (Straße, Schiene, Wasser, Luft)
- Arbeitsmarkt (Lohnniveau, Verfügbarkeit angemessen qualifizierter Arbeitskräfte)
- Flächenangebot
- Energie- und Umweltkosten
- Lokale Abgaben
- Förderangebote (Steuervergünstigungen, Subventionen etc.)

Die wichtigsten weichen, unternehmensbezogenen Standortfaktoren sind

- Wirtschaftsklima der Stadt bzw. der Region
- Stadt- / Regionsimage
- Branchenkontakte
- Hochschulen, Forschung und Technologie
- Innovatives Milieu der Region
- Leistungsfähigkeit von Wirtschaftsverbänden

Die wichtigsten weichen, personenbezogenen Standortfaktoren sind

- die Qualität des Wohnens und des Wohnumfelds

- die Umweltqualität
- die Qualität von Schulen und anderen Ausbildungseinrichtungen
- die Qualität der sozialen Infrastruktur
- der Freizeitwert

Instrumente der Wirtschaftsförderung sind entsprechend auf diese Standortfaktoren bezogen; **Tabelle 1** gibt einen Überblick.

<b>Tabelle 1: 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>▪ von Anfragen und der Bearbeitung von A -</li> <li>▪ Zusammenfassung administrativer Ko - petenzen</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>

### **3.3 Wirtschaftsförderung, Beschäftigungsförderung und Stadt-/Regionalplanung: Das Dreieck der lokalen Standortpolitik**

Betrachtet man real existierende Aktivitäten zur Förderung und Gestaltung wirtschaftlicher Entwicklung auf der lokalen und regionalen Ebene, so entdeckt man unweigerlich, daß dies mehr als nur Wirtschaftsförderung umfaßt. Zwei weitere Handlungsbereiche sind bedeutsam: Beschäftigungsförderung sowie Stadt- und Regionalplanung (Abbildung 4). Traditionell waren dies drei weitgehend getrennte Bereiche – mit unterschiedlichen Institutionen, unterschiedlichen Instrumenten, unterschiedlichen Terminologien und unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen im Hintergrund. Letztlich war jedoch ein Annäherungsprozeß zu beobachten, der sich darin äußert, daß Institutionen aus den Bereichen zusammenarbeiten, komplementäre Instrumente zusammengeführt werden und wissenschaftliche Disziplinen beginnen, die Arbeiten der jeweils anderen Disziplinen zur Kenntnis zu nehmen.

Was dies praktisch bedeutet, läßt sich am einfachsten an einem Beispiel erläutern, etwa der Konversion einer Industriebrache (vgl. LEG 1999). Das Interesse des Wirtschaftsförderers liegt darin, Flächen an die Hand zu bekommen. Das Interesse des Beschäftigungsförderers liegt darin, beim Prozeß der Konversion Langzeitarbeitslose einzusetzen (und die vorzugsweise im Rahmen einer Beschäftigungsmaßnahme zu qualifizieren, damit sie hinterher leichter vermittelbar sind). Das Interesse des Stadtplaners liegt darin, daß nicht eine amorphe Masse von Gewerbebetrieben oder Bürohäusern entsteht, sondern ein Gebiet, das ein „Gesicht“ hat. Wenn diese drei Interessen zusammenkommen, kann mehr als die Summe der Teile entstehen: Im Rahmen von Beschäftigungsförderung können Maßnahmen realisierbar werden, die andernfalls nicht finanzierbar wären. Durch die Betonung von städtebaulicher Qualität kann ein Gebiet entstehen, das hochwertige Investitionen anzieht bzw. für hochqualifizierte Arbeitskräfte interessant wird.

### **3.4 Zukunftsfähige lokale Entwicklung**

Das letzte Dreieck schließlich ist das bekannte Dreieck der nachhaltigen bzw. zukunftsfähigen Entwicklung mit den Eckpunkten ökologische, ökonomische und soziale Entwicklung (Abbildung 5). Im Kontext von Aktivitäten zur Umsetzung der lokalen Agenda 21 gelingt es mitunter, diese Eckpunkte miteinander zu verbinden – etwa dadurch, daß auf der Grundlage der vorhandenen Potentiale von Biomasse ökonomisch tragfähige Strukturen geschaffen werden, mit einem Potential für Existenzgründungen und die Beschäftigung von schwer vermittelbaren Personen.

### **3.5 Relevanz der Dreiecke für Entwicklungsländer**

Die bisherigen Ausführungen fußen in erster Linie auf Erfahrungen aus den Industrieländern. Gleichwohl ist jedes der Dreiecke auch für Entwicklungsländer relevant:

- Beim Dreieck der Adressaten ist insbesondere der Hinweis wichtig, daß zwischen den Eckpunkten Komplementaritäten existieren. In Regionen, in denen bislang keine leistungsfähigen Unternehmen existieren und die daher auf die Anziehung externer Investoren setzen, ist die gleichzeitige Förderung von Unternehmensgründungen sinnvoll (zunächst insbesondere bei einfachen Dienstleistungen, z.B. Kantinen, Transport oder Bewachung). In Regionen, die bereits ein Potential leistungsfähiger Unternehmen besitzen, kann ein Standortmarketing vielversprechend sein, das insbesondere Hersteller von wichtigen Vorprodukten anspricht.
- Das Dreieck der Standortfaktoren wird in dem Maße bedeutsam, in dem in einem gegebenen Land die harten Standortfaktoren zwischen Regionen angleichen – zuverlässige Stromversorgung und Telekommunikation, ein allwettertaugliches Straßennetz und eine Arbeiterschaft, die ein Mindestmaß an Qualifikation besitzt sowie an industrielle Arbeitsrhythmen gewohnt ist, sind längst kein Privileg von fortgeschrittenen Regionen mehr. In solchen Regionen kann daher nur durch die Stärkung weicher Faktoren ein Standortvorteil geschaffen werden. Dies wird allerdings dadurch nicht einfacher, daß sich hier bestimmte personenbezogene weiche Faktoren ständig verschlechtern – in städtischen Metropolen nehmen Umweltverschmutzung, Verkehrschaos und Kriminalität zu, während so manche ökonomisch rückständige Region in dieser Hinsicht eine hohe Lebensqualität bietet. Fortgeschrittene Regionen können diesen Nachteil durch andere weiche Faktoren kompensieren (z.B. eine Reorganisation der öffentlichen Verwaltung und den Abbau unsinniger Hindernisse für wirtschaftliche Betätigung), rückständige Regionen hingegen können mit diesem Pfund wuchern und versuchen, es durch die gezielte Stärkung weiterer weicher Faktoren (z.B. gute Schulen) zu einem Standortvorteil zu entwickeln.
- Das Dreieck der Standortpolitik ist für fortgeschrittene Entwicklungsländer interessant, in denen in den Pionierorten der Industrialisierung längst ein massiver Prozeß des Strukturwandels eingesetzt hat, in dessen Verlauf große Flächen – nicht selten in zentraler Lage – frei werden. Damit müssen auch hier Flächen recycelt werden – und unter dem gleichen Vorzeichen wie in Industrieländern: der Knappheit von Flächen, die die Ansiedlung bzw. Erweiterung von Unternehmen erschwert, und der Herausforderung, das Stadtbild nicht vollständig beliebig werden zu lassen.
- Das Dreieck der zukunftsfähigen Entwicklung schließlich ist bereits heute in vielen Städten ein wichtiges Leitbild lokaler Entwicklung.

#### **4 Systemische Wettbewerbsfähigkeit auf der lokalen und regionalen Ebene**

Die Überlegungen im vorherigen Abschnitt waren im wesentlichen instrumenteller Natur. Tatsächlich herrscht an Instrumenten zur lokalen und regionalen Wirtschaftsentwicklung kein Mangel. Die eigentlich interessante Frage ist, ob an einem gegebenen Ort die Voraussetzun-

gen dafür existieren, irgendwelche Instrumente einzusetzen, und welche dies ggf. sind. Bei der Beantwortung dieser Frage ist das Konzept Systemische Wettbewerbsfähigkeit hilfreich.

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 zur Formulierung förderlicher Makro- und Mesopolitik von den politischen und ökonomischen Grundstrukturen und Akteurskonstellationen abhängt (Metaebene) (vgl. zuletzt Altenburg, Hillebrand und Meyer-Stamer 1998). 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 2** 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 Mindestmaß 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.



**Tabelle 2: Einige Bestimmungsfaktoren systemischer Wettbewerbsfähigkeit auf unterschiedlichen Aggregationsebenen der Politik**

	<i>Supranational</i>	<i>National</i>	<i>Regional</i>	<i>Lokal</i>
<i>Meta</i>	Systemkonkurrenz unterschiedlicher Modelle von Marktwirtschaft 1	Nationales Entwicklungsmodell Nationales Innovationssystem 2	Regionale Identität Strategiefähigkeit regionaler Akteure 3	Kooperationsfähigkeit lokaler Akteure Trust 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 kompetente Kammern 12
<i>Mikro</i>	Internationale Unternehmen Global commodity chain 13	Mittel- und Großunternehmen disperse Netzwerke 14	KMU regionale Cluster 15	lokale Cluster / Industrial Districts lokale Zulieferbeziehungen 16

- Makroebene: Die Bedeutung der (5) internationalen und (6) nationalen Rahmenbedingungen bedarf kaum einer Erläuterung (wenngleich 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 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 Handlungsmöglichkeiten; dazu unten mehr. (14) Ähnliches gilt mit Blick auf Unternehmen, die abhängig in nationale Zulieferbeziehungen oder Konzernstrukturen eingebunden sind.

Der Vorteil dieses Konzepts liegt darin, daß es hinreichend offen ist, um die zentralen Stärken und Schwächen zu erfassen, die lokale und regionale Entwicklungspotentiale bestimmen. Andere, enger angelegte Konzepte haben mit dem Risiko zu kämpfen, daß dem Forscher, der mit ihnen arbeitet, wichtige Aspekte entgehen. Es gab z.B. einen Forscher, der die Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Schuhindustrie untersuchen wollte und als Referenz das Konzept „Fordistische Massenproduktion“ benutzte. Ergebnis seiner Studie: Das vorherrschende Modell von Schuhproduktion in Brasilien ist fordistische Massenproduktion, vorwiegend in Großbetrieben (Prochnik 1992). Nun ist es allerdings so, daß sich ein großer Teil der Schuhproduktion auf wenige Cluster konzentriert (Vale dos Sinos, Franca, Birigui). Wenig später analysierte Hubert Schmitz das Cluster im Vale dos Sinos und erklärte es zum „Supercluster“ – zwar mit einigen großen, fordistischen Unternehmen, aber auch und vor allem einer breiten Basis von KMU und „kollektiver Effizienz“, einschließlich der Existenz leistungsfähiger Unternehmensverbände (Schmitz 1995a). Auch das war allerdings noch nicht das Ende der Geschichte, denn die Analyse der Evolution des Clusters offenbarte gravierende Hindernisse für eine wirksame Arbeit der Unternehmensverbände (Schmitz 1998), und dies im Angesicht einer massiven Krise, also einer Konstellation, in der man – zumal bei einem bereits existierenden Muster von kollektiver Effizienz – energisches kollektives Handeln erwarten würde. Auch hier war mithin die Ausgangsanalyse – die verbandspolitische Fragen vernachlässigt hatte – zu eng angelegt. Und die von Schmitz in der zuletzt vorgelegten Studie gezogene Schlußfolgerung, daß es die Rolle des Staates wäre, die Handlungsblockade in und zwischen Unternehmensverbänden zu durchbrechen, zeigt erneut eine zu enge Perspektive an, denn eine Analyse der regionalen und nationalen Meta- und Makroebene zeigt, daß das Renommée des Staates in der Privatwirtschaft so gering ist, daß staatliche Akteure kaum die Glaubwürdigkeit haben werden, die die Voraussetzung für eine erfolgreiche Mediation wäre.

Nur am Rande sei hier vermerkt, daß eine Analyse von Stärken und Schwächen einer Lokalität oder Region nicht unbedingt aufwendig ist – insbesondere dann, wenn es um eine handlungsorientierte Analyse geht. Im Rahmen des „Projeto Marketing Municipal“ der Fundação Empreender (Joinville, Santa Catarina, Brasilien) haben wir mittlerweile eine Reihe von Analysen von Munizipien durchgeführt (mit einer Größe zwischen 50.000 und 230.000 Ein-

wohnern und einem lokalen BIP zwischen rd. DM 250 Mio. und 2 Mrd.). Dabei hat sich die Kombination des Konzepts Systemische Wettbewerbsfähigkeit mit Konzepten und Methoden des *Participatory Learning and Action* bewährt, womit es möglich wird, gemeinsam mit lokalen Akteuren in ein bis zwei Wochen eine Ausgangsdiagnose durchzuführen, die Ergebnisse umgehend zu präsentieren und konkrete Projekte zur Verbesserung des lokalen Standortvorteils auszuarbeiten.<sup>2</sup>

## 5 Spielräume für lokale und regionale Strategien unter den Bedingungen von Globalisierung

Die polarisierte, unsinnige Diskussion um die Wirkungen der Globalisierung – zwischen jenen, die sich politisches Handeln, zumal auf der lokalen Ebene, kaum noch vorstellen können, und jenen, die im Lokalen den großen Ausweg aus den Dilemmata der Globalisierung sehen – hat dazu geführt, daß die spezifischen Wechselwirkungen zwischen globalen und lokalen *governance*-Strukturen bislang kaum untersucht sind. Insofern steht jedes Argument – auch jenes, das lokale Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten mit der Globalisierung und dem internationalen Wettbewerbsdruck begründet – bislang auf tönernen Füßen.

Die bislang vorliegenden Befunde zeichnen ein widersprüchliches Bild. Auf der einen Seite gibt es Beispiele dafür, daß die Verhängung von Sanktionen im Kontext globaler *governance*-Strukturen lokale Entwicklung im Endeffekt deutlich voranbringen kann – Nadvi (1996) beschreibt am Beispiel von Sialkot/Pakistan ein *upgrading* der Firmen und die Stärkung kollektiver Strukturen als Ergebnis eines Importstops, das von der US-Gesundheitskontrolle verhängt wurden. Auch internationale Standards wie ISO-9000 und -14000, die im wesentlichen im nichtstaatlichen Raum verhandelt werden und die für Produzenten in Entwicklungsländern relevant werden, weil die Käufer auf den Exportmärkten eine Zertifizierung verlangen, haben offenbar einen dynamisierenden Effekt (vgl. Meyer-Stamer 1998).

Auf der anderen Seite stehen die Erfahrungen, die zeigen, daß die Einbindung in internationale Wertschöpfungsketten bzw. die Ansiedlung von externen Unternehmen ein zweischneidiges Schwert ist. Im Rahmen der Diskussion der Grenzen von Clusterstrategien habe ich bereits darauf hingewiesen, daß globale *governance*-Strukturen lokalen Initiativen Grenzen setzen können. Tatsächlich gibt es zwei Typen von Faktoren, die der Formulierung von lokalen und regionalen Standortstrategien Grenzen setzen:

- die Machtposition der lokalen Unternehmen zwischen stark lokal verankerten KMU bzw. Konzernzentralen oder strategischen *business units* einerseits und verlängerten Werkbänken andererseits;

---

2 Für nähere Informationen vgl. die Marketing Municipal Homepage, <http://www.cs.tu-berlin.de/~jms/paca/index.html>.

- die Position der lokalen Industrie im Lebenszyklus (vgl. auch Gelsing 1992, Pieper 1994).

Abbildung 6 bildet den Zusammenhang zwischen diesen beiden Faktoren ab:

- Im Bereich der linken, unteren Ecke sind die Anforderungen an und die Möglichkeiten für Standortpolitik hoch. Neue bzw. wachsende Industrien sind auf eine gut funktionierende Unterstützungsstruktur (hochqualifizierte Arbeitskräfte, Know-how-Institutionen) sowie engen Kontakt mit anderen Unternehmen (Kunden, Lieferanten, Konkurrenten) angewiesen. Jene Standorte, an denen es gelingt, diese Faktoren zu entwickeln, haben überdurchschnittliche Wachstumschancen.
- Je weiter man sich in Richtung der rechten, oberen Ecke bewegt, um so geringer werden die Spielräume für lokale Standortpolitik – zumindest für jene Aktivitäten, die auf reife oder absteigende Industrien bezogen sind. Zugleich steigen die Notwendigkeiten im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, einschließlich jener Maßnahmen, die auf die Stimulierung neuer Wirtschaftszweige (also die linke untere Ecke) zielen. Typische Beispiele für den Bereich rechts oben sind die Montagewerke der Automobilindustrie und anderer Bereiche des Fahrzeugbaus, der Metallverarbeitung und der Produktion elektrischer Maschinen.<sup>3</sup>

Am Beginn dieses Artikels habe ich das Thema „Lokale und regionale Entwicklung, Wirtschaftsförderung und Beschäftigungsschaffung“ ironisch als Mode charakterisiert. Natürlich ist es mehr als nur eine Mode. Viele Aktivitäten werden seit langem betrieben, und viele werden auch noch lange betrieben werden. Die Charakterisierung als Mode bezieht sich in erster Linie auf die Beschäftigung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaft mit diesem Thema. Wir haben einige Argumente, die ich in diesem Artikel vorgetragen habe, bereits 1993 an dieser Stelle präsentiert (Messner und Meyer-Stamer 1993). Damals war das Thema allerdings noch nicht in Mode, und so blieb jener Artikel eine exotische Randerscheinung. Was aber bedeutet es, wenn ein Thema oder Konzept in Mode kommt? Es bedeutet insbesondere, daß es mit Erwartungen überfrachtet wird. Falls in der nächsten Zeit Maßnahmen der lokalen und regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung – wie es sich derzeit nicht nur in der Entwicklungszusammenarbeit abzeichnet – großes Gewicht erhalten, werden Enttäuschungen nicht ausbleiben. Diese Enttäuschungen werden nicht nur daraus resultieren, daß entwicklungspolitische Akteure in diesem Bereich eine ähnliche Lernkurve absolvieren werden wie seinerzeit im Bereich der ländlichen Regionalentwicklung (vgl. Gsänger 1991). Sie werden auch daraus resultieren, daß – selbst wenn man alles „richtig“ macht – die Handlungsmöglichkeiten auf der lokalen und regionalen Ebene nicht beliebig groß sind. Lokale und regionale Wirtschaftsförderung ist kein Wundermittel, sie hat inhärente Grenzen, und es wäre fatal, auf Strategien

---

3 In Nürnberg beispielsweise, einer Region, die noch vor wenigen Jahren als Musterbeispiel für innovative Standortpolitik galt (Neumann 1996), stoßen die lokalen Akteure heute an die Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeiten, weil Schlüsselbetriebe der regionalen Wirtschaft nur noch nachgeordnete Konzernfilialen sind und die Konzernzentralen die Rolle dieser Filialen periodisch redefinieren.

und Steuerungsversuche der wirtschaftlichen Entwicklung auf der nationalen und supranationalen Ebene zu verzichten.

## **Bibliographie**

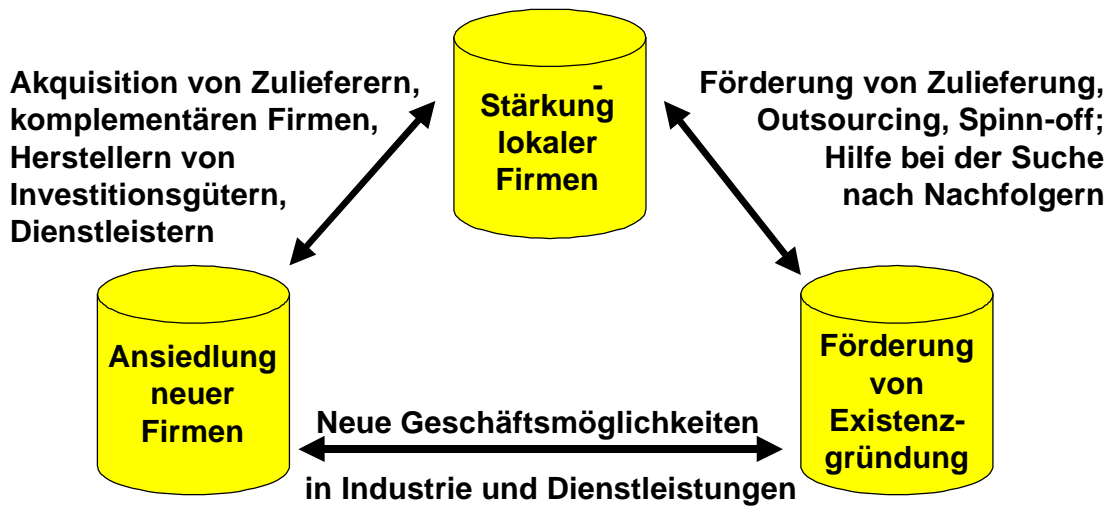
- Altenburg, T., & Meyer-Stamer, J. (1999). How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America. *World Development*, Vol. 27, No. 9.
- Altenburg, T., Hillebrand, W., & Meyer-Stamer, J. (1998). *Policies for Building Systemic Competitiveness. Conceptual Framework and Case Studies of Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*. Berlin: German Development Institute.
- Cooke, P. (1992). Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe. *Geoforum*, Vol. 23, No.3.
- Fairbanks, M., & Lindsay, S. (1997). *Plowing the Sea : Nurturing the Hidden Sources of Growth in the Developing World*. Boston: Harvard Business School Press.
- Gelsing, L. (1992). Innovation and the Development of Industrial Networks. In Lundvall, B.-A. (Ed.), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning* (pp. 116-128). London: Pinter Publishers.
- Gereffi, G. (1996). Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control Among Nations and Firms in International Industries. *Competition and Change*, Vol. 4, pp. 427-39.
- Grabher, G. (1993). The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr area. In idem (Ed.), *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks* (pp. 255-277). London, New York: Routledge.
- Gsänger, H. (1991). Überlegungen zur Zukunft der ländlichen Entwicklung. Zwischen Anpassung des Projektansatzes und sektoraler Programmgestaltung, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Heidenreich, M. (1997). Wirtschaftsregionen im weltweiten Innovationswettbewerb. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol. 49, No. 3.
- Knorringa, P., & Meyer-Stamer, J. (1998). New dimensions in local enterprise cooperation and development: from clusters to industrial districts. In UNCTAD (Ed.), *New Approaches to Science and Technology Cooperation and Capacity Building*. New York, Geneva: United Nations (atas XI).
- LEG (1999). Integrierte Arbeitsmarktprojekte. Rückblick und Ausblick. Zum Finale der Internationalen Bauausstellung Emscher Park 1999. Ratingen: LEG Standort- und Projektentwicklung GmbH.
- Markusen, A. (1996). Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts. *Economic Geography*, 293-313.
- Messner, D., & Meyer-Stamer, J. (1993). Die nationale Basis internationaler Wettbewerbsfähigkeit. *Nord-Süd aktuell*, Jg.7, Nr.1.
- Meyer-Stamer, J. (1996). Industrial Policy in the EU: Old Dilemmas and New Options. *European Planning Studies*, Vol. 4, No. 4.
- Meyer-Stamer, J. (1998). *Group-Centered Approaches to the Diffusion of Eco-Efficient Production Practices: Successful Experiences from Brazil*. Bonn: GTZ-Pilot Programme for the Promotion of Environmental Management.
- Meyer-Stamer, J. (1999). Lokale und regionale Standortpolitik – Konzepte und Instrumente jenseits von Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 39)

- Meyer-Stamer, J., Adam, B., Bantle, S., Lauer, A., & Mohaupt, D. (1996). *Industrielle Netzwerke und Wettbewerbsfähigkeit. Das Beispiel Santa Catarina / Brasilien*. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Nadvi, K. (1997). *The Cutting Edge: Collective Efficiency and International Competitiveness in Pakistan*. Brighton: Institute of Development Studies (Discussion Paper, 360).
- Neumann, G. (1996). Regionales Change-Management. Das Nürnberg-Programm – Ein exemplarischer Ansatz zur Verknüpfung von Regional-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik -. *WSI-Mitteilungen*, Vol. 49, No. 12.
- OECD. (1992). *Technology and the Economy. The Key Relationships*. Paris: OECD, The Technology/Economy Programme.
- Pieper, M. (1994). *Das interregionale Standortwahlverhalten der Industrie in Deutschland -- Konsequenzen für das kommunale Standortmarketing --*. Göttingen: Verlag Otto Schwartz.
- Piore, M. J., & Sabel, C. F. (1984). *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.
- Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Prochnik, V. (1992). *Spurious flexibility: Technical modernisation and social inequalities in the Brazilian footwear industry*. Geneva: International Labour Office (World Employment Programme).
- Pyke, F., Becattini, G., & Sengenberger, W. (1990). *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Schmitz, H. (1989). *Flexible Specialisation – A New Paradigm of Small-Scale Industrialisation?*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Schmitz, H. (1995a). Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster. *World Development*, Vol. 23, No. 1.
- Schmitz, H. (1995b). Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry. *Journal of Development Studies*, vol. 31, No. 4.
- Schmitz, H. (1998). *Responding to Global Competitive Pressure: Local Co-operation and Upgrading in the Sinos Valley, Brazil*. Brighton: Institute of Development Studies (Working Paper, 82).
- Schmitz, H., & Musyck, B. (1993). *Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries?*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Schmitz, H., & Nadvi, K. (1994). *Industrial Clusters in Less Developed Countries: Review of Experiences and Research Agenda*. Brighton: IDS.
- Storper, M. (1993). Regional 'Worlds' of Production: Learning and Innovation in the Technology Districts of France, Italy and the USA. *Regional Studies*, Vol. 27, No.5.
- Storper, M. (1995). The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 2, No. 3.
- World Bank. (1993). *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford usw.: Oxford University Press.

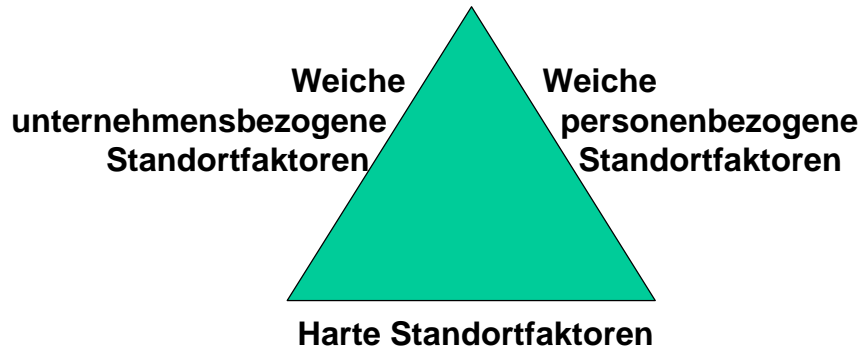
**Abbildung 1: Evolution von lokaler Wirtschaftsförderung**



**Abbildung 2: Die Adressaten von lokaler Wirtschaftsförderung**



**Abbildung 3: Das Zieldreieck von Maßnahmen der Wirtschaftsförderung: Stärkung von Standortfaktoren**

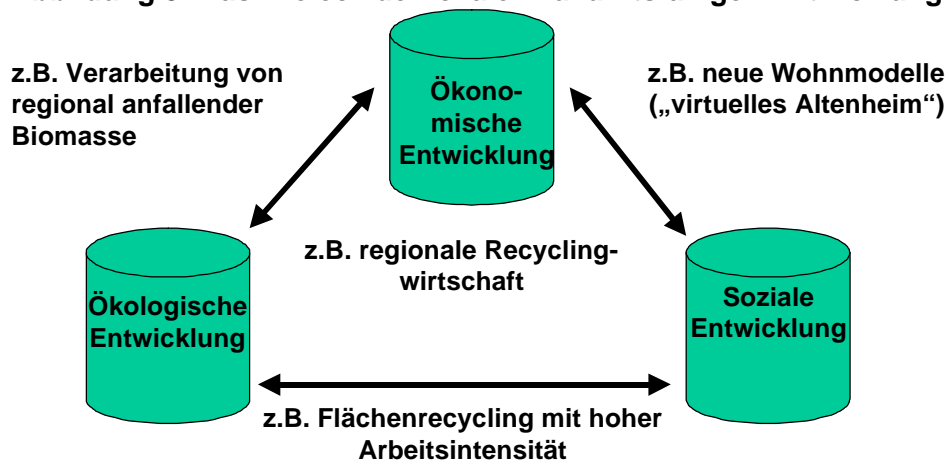


**Abbildung 4: Das Dreieck der lokalen Standortpolitik: Die Verbindung von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung mit Stadtplanung**





**Abbildung 5: Das Dreieck der lokalen zukunftsfähigen Entwicklung**



**Abbildung 6: Spielräume lokaler Standortpolitik: Lebenszyklus und Betriebsstatus**

