ARBEITSHEFT Nr. 10

Neue Industrie- und Strukturpolitik in der Region - neue Entwicklungen im vereinten Europa -

- Dokumentation -

Eine Tagung der Otto Brenner Stiftung
am 2. und 3. September 1999 in Nürnberg

2. Auflage - Berlin, August 2000

Otto
Brenner
Stiftung

Otto Brenner Stiftung
Alte Jakobstraße 149
10969 Berlin-Kreuzberg

Herausgeber:
Otto Brenner Stiftung
Heike Kauls
Alte Jakobstraße 149
10969 Berlin

Tel.: 030 / 25 39 60 0
Fax: 030 / 25 39 60 11

Redaktion:

Christoph Scheuplein

Inhalt

Christoph Scheuplein: Einleitung 2

1. Gestaltung in der Region

Jörg Meyer-Stamer: Die Region als mesopolitisches Handlungsfeld 4

Dieter Rehfeld: Regionale Gestaltung der Innovationsfähigkeit 22

Hans Joachim Kujath: "Regionale Innovationssysteme" als Fokus regionalisierter Strukturpolitik? 24

Wolfgang Krumbein: Netzwerke in den Regionen? 34

2. Beschäftigungsbündnisse in der Region

Silvia Besse: Europäische territoriale Beschäftigungspakte - Darstellung, Beispiele und erste Ergebnisse 40

Klaus Dörre: Globals Players, Local Heroes. Internationalisierung und regionale Industriepolitik 43

3. Industrie- gegen Wettbewerbspolitik in Europa?

Reinhard Kuhlmann: Beschäftigungsorientierte Strukturpolitik und Wettbewerbspolitik - ein Widerspruch? 44

Joachim Lücking: Industrie - gegen Wettbewerbspolitik in Europa? 49

Programm der Tagung „Industrie- und Strukturpolitik in der Region - neue Entwicklungen im vereinten Europa" 55

Christoph Scheuplein*

Einleitung

Die wachsende Bedeutung der Regionen im ökonomischen Prozeß hat im zu Ende gehenden Jahrzehnt zu zahlreichen neuen strukturpolitischen Ansätzen geführt. Dabei wurde der Einsatz von struktur-, industrie- und beschäftigungspolitischen Instrumenten neu gewichtet und es wurden neue Integrationsmöglichkeiten eröffnet. In den vergangenen Jahren entstanden in Deutschland neue regionalpolitische Ebenen, regionale Entwicklungsagenturen, branchenbezogene Kooperationsverbünde, Städtenetzwerke u.s.w.. Die Gewerkschaften haben viele dieser Entwicklungen kritisch begleitet oder gar initiiert. Für sie werden diese Politikfelder immer wichtiger, um ihren Beitrag zur Gestaltung der Markt- und Unternehmensstrukturen zu leisten. Dieser Umbau der wirtschaftlichen und politischen Strukturen hält an. Die Otto Brenner Stiftung hielt es in dieser Situation für sinnvoll, eine Zwischenbilanz aktueller Systematisierungen und Praxiserfahrungen der Industrie- und Strukturpolitik zu ziehen. Die Tagung „Industrie- und Strukturpolitik in der Region - neue Entwicklungen im vereinten Europa" fand am 2. und 3. September in Nürnberg mit der Unterstützung der dortigen IG Metall Verwaltungsstelle statt. In den Vorträgen und Diskussionen wurden drei miteinander verbundene politische Prozesse behandelt, die sich jeweils auf einzelne Regionen focussieren bzw. die bedeutende Auswirkungen auf einzelne Regionen haben: Erstens die interne Stärkung wirtschaftlicher Zusammenhänge seitens der Regionen, zweitens die Bildung regionaler Beschäftigungspakte und drittens die Neujustierung von industrie- und wettbewerbspolitischen Zielen in der Europäischen Union.

1. Gestaltung in der Region

Einerseits werden regionalwirtschaftliche Zusammenhänge bedeutender für die immer raumgreifender operierenden Unternehmen; andererseits wird es für die Regionen wichtiger, sich auf die eigenen Stärken zu besinnen und diese als Wettbewerbsvorteil einzubringen. Daher wurden regionale Wertschöpfungsprozesse vermehrt zum Handlungsort der Strukturpolitik. Über welches systematisierte Handlungswissen verfügen nun gewerkschaftliche Akteure? Ist jedes Beispiel gelungener regionaler Strukturpolitik ein Unikat oder können die Erfahrungen teilweise generalisiert und als Instrumentarium standardisiert werden?

---

* Dipl. Soz. Christoph Scheuplein ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) und Stipendiat der Hans-Böckler-Stiftung. Er beriet die Otto Brenner Stiftung bei der Tagungsvorbereitung.

Einige praktische Anlässe und theoretische Zugänge für diese neuen Entwicklungen werden von ***Jörg Meyer-Stamer*** in Erinnerung gerufen. Anschließend stellt er das von ihm mitentworfene Konzept der Systemischen Wettbewerbsfähigkeit vor und diskutiert Instrumente lokaler und regionaler Wirtschaftsförderung sowie Clusterstrategien. Schließlich verortet er das vorgestellte Handlungsinstrumentarium im Spannungsfeld von Globalisierung und lokaler Entwicklung. ***Dieter Rehfeld*** formuliert in seinem Beitrag Thesen zur Funktionsweise und Gestaltungsfähigkeit von Produktionsclustern, d.h. regional konzentrierten Wertschöpfungsketten. ***Hans Joachim Kujath*** verdeutlicht die Leistung regionalwirtschaftlicher Zusammenhänge für die Wissensgenerierung und zieht daraus Schlüsse für eine regionalisierte Strukturpolitik. Demgegenüber bezweifelt ***Wolfgang Krumbein*** sowohl einen generellen Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene, als auch die Realität ökonomischer Kooperation und Vernetzung. Er warnt stattdessen vor gesteigerten Hoffnungen auf neue Steuerungsmöglichkeiten über derartige Politikansätze.

2. Beschäftigungsbündnisse in der Region

In den vergangenen drei Jahren wurden in Deutschland mehrere regionale Pakte zur Beschäftigungssicherung abgeschlossen. Angesichts des Engagements der Europäischen Union für diesen Politikansatz und vor dem Hintergrund der wieder aufgenommenen nationalen Bündnisverhandlungen sind die ersten Erfahrungen aus den regionalen Pakten interessant. ***Silvia Besse*** stellt das EU-Programm der "Europäischen territorialen Pakte" vor. Der Beitrag von ***Klaus Dörre*** bezieht sich auf den Wirtschaftsraum Nürnberg und dessen entwickeltes Netzwerk von Unternehmen und Organisationen. Er verweist auf den Regulationsmodus und die Schwächen dieser Form eines nicht-formalisierten Regionalpaktes.

3. Industrie- gegen Wettbewerbspolitik in Europa?

Mit der Globalisierung und dem Zusammenwachsen des europäischen Wirtschaftsraumes ergeben sich neue Markt- und Unternehmensstrukturen. Damit werden die Kriterien der Wettbewerbspolitik immer stärker auf der europäischen Ebene angelegt. Industriepolitische Ziele müssen sich stärker an diesen Anforderungen orientieren und können immer weniger im nationalen Rahmen formuliert werden. Betriebsräte müssen in ihren transnational wachsenden Unternehmen Antworten in der Standort- und Beschäftigungspolitik finden, ohne daß dafür bereits ausreichende Beteiligungsstrukturen vorhanden sind.

Die beiden Diskutanten ***Reinhard Kuhlmann*** und ***Joachim Lücking*** sehen beide keinen unmittelbaren Widerspruch zwischen den Feldern der Industrie- und Wettbewerbspolitik. Während aber Reinhard Kuhlmann eine Erweiterung der Wettbewerbspolitik um beschäftigungspolitische Ziele einfordert, setzt Joachim Lücking auf eine Relativierung industriepolitischer Zielsetzungen am übergeordneten Wert der Wettbewerbsfähigkeit.

Jörg Meyer-Stamer*

Die Region als mesopolitisches Handlungsfeld

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 Organisationen der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sich zunehmend für dies Thema interessieren.

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.

* Dr. Jörg Meyer-Stamer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg, und Berater (Fundação Empreender, Joinville, Brasilien).

- Konzentration auf die Kernkompetenz und *outsourcing* führten dazu, daß Unternehmen Produkte und Dienstleistungen zukauften, 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. 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. Dezentrale Aktivitäten der Wirtschaftsförderung haben den Vorteil, daß sie gewissermaßen unterhalb der Radarschwelle der ordnungspolitischen Kritiker stattfinden.

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). Stattdessen diskutiere ich einige Konzepte und Instrumente von regionaler Mesopolitik. Ich stelle zunächst das Konzept Systemische Wettbewerbsfähigkeit vor. Anschließend konzentriere ich mich darauf, Konzepte von lokaler und regionaler Wirtschaftsförderung bzw. Standortpolitik sowie Clusterstrategien zu diskutieren. Abschließend komme ich auf das Verhältnis von Globalisierung und lokaler Entwicklung zurück.

2 Systemische Wettbewerbsfähigkeit auf der lokalen und regionalen Ebene

An Instrumenten zur Förderung der lokalen und regionalen Wirtschaftsentwicklung herrscht kein Mangel. Die eigentlich interessante Frage ist, ob an einem gegebenen Ort die Voraussetzungen dafür existieren, irgendwelche Instrumente einzusetzen, und welche dies ggf. sind. Bei der Beantwortung dieser Frage ist das Konzept Systemische Wettbewerbsfähigkeit hilfreich, aus dem der Begriff "Mesopolitik" im Titel dieses Beitrags entlehnt ist.

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 1** 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 letzthin 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 Staaten, in denen Bundesländer / 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 Bundeslandes gibt es in dieser Hinsicht markante Unterschiede.

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

	Supranational	*National*	*Regional*	*Lokal*
Meta	• Systemkonkurrenz unterschiedlicher Modelle von Marktwirtschaft 1	• Nationales Entwicklungsmodell • Nationales Innovationssystem 2	• Regionale Identität • Strategiefähigkeit regionaler Akteure 3	• Kooperationsfähigkeit lokaler Akteure • Trust • kreatives Milieu 4
Makro	• Internationaler Kapitalverkehr 5	• makroökonomische Rahmenbedingungen (z.B. Steuersystem, Finanzierungsmöglichkeiten) 6	• solide Finanzpolitik • staatliche Investitionsfähigkeit 7	• solide Finanzpolitik • staatliche Investitionsfähigkeit • attraktives Umfeld, Lebensqualität 8
Meso	• 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
Mikro	• 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. Aber warum sollte es eine (7) regionale und (8) lokale Makroebene geben? Schließlich können Länder und Gemeinden weder Leitzinsen noch Wechselkurs oder Zollsätze definieren. Makroökonomische Faktoren sind auf diesen Ebenen im wesentlichen identisch mit der Haushaltsführung von Landes- 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, 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. Wenig später analysierte Hubert Schmitz das Cluster in Rio Grande do Sul 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 1995). 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.

3 Von lokaler Wirtschaftsförderung zu lokaler und regionaler Standortpolitik

Soviel zum Kontext, in dem Mesopolitik stattfindet. Kommen wir nun zu der Frage, was Mesopolitik auf der regionalen und lokalen Ebene praktisch bedeutet. In vielen Industrieländern ist lokale Wirtschaftsförderung ein alter Hut, dessen Form sich allerdings in letzter Zeit deutlich verändert hat. Bedeutete Wirtschaftsförderung früher in erster Linie Bereitstellung von Flächen, so hat sich ihr Profil im Laufe der Zeit ständig erweitert; Abbildung 1 gibt einen Überblick.

Abbildung 1: Evolution von lokaler Wirtschaftsförderung

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.

Abbildung 2: Die Adressaten von lokaler Wirtschaftsförderung

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 existierenden 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.

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

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, personenbezogen 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

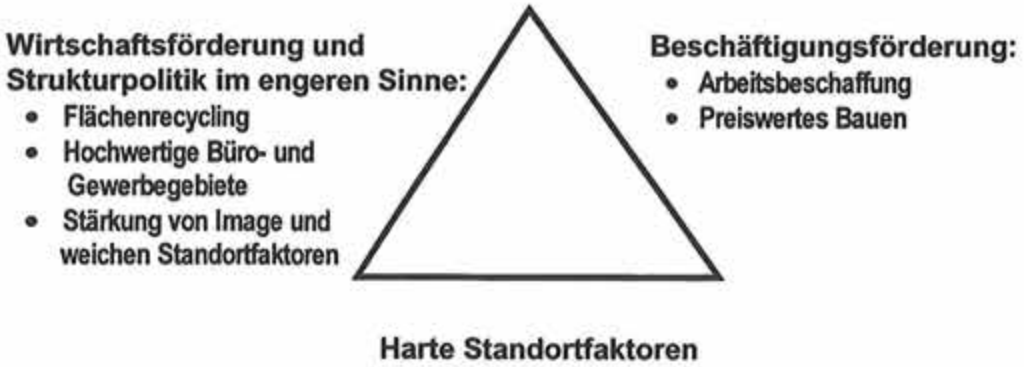
Tabelle 2: Instrumente der lokalen Wirtschaftsförderung	
Instrumente für harte Standortfaktoren • Flächenvorsorge, Bereitstellung geeigneter Flächen • Bereitstellung einer effizienten Infrastruktur • Vorhersehbare Energie- und Umweltkosten • Qualifikationsprogramme • Steueranreize • Subventionen *Instrumente für weiche personenbezogene Standortfaktoren* • Verbesserung der Qualität des Wohnens und des Wohnumfelds • Sicherung einer hohen Umweltqualität • Sicherung der Qualität von Schulen und anderen Ausbildungseinrichtungen • Bereitstellung einer hochwertigen sozialen Infrastruktur • Sicherung eines hohen Freizeitwerts (Sport, Hochkultur, populäre Kultur) *Institutionelle Strukturen der Wirtschaftsförderung* • Wirtschaftsförderung als Behörde • Privatwirtschaftlich organisierte staatliche Wirtschaftsförderung • private Akteure in der Wirtschaftsförderung (Verbände und Kammern; Versorgungsunternehmen) • *public-private partnership*	*Instrumente für weiche unternehmensbezogene Standortfaktoren* • Schaffung eines günstigen Wirtschaftsklimas – Indikatoren: ▪ Schnelligkeit und Qualität der Beantwortung von Anfragen und der Bearbeitung von Anträgen ▪ Zusammenfassung administrativer Kompetenzen ▪ Effektivität der Unterstützung von Unternehmen beim Umgang mit Kontrollbehörden ▪ wirtschaftliche Kompetenz, Offenheit und Gastfreundlichkeit von wichtigen Akteuren (z.B. Bürgermeister) ▪ Bemühungen um das subjektive Wohlbefinden potentieller Investoren durch Politik und Verwaltung ▪ Umgangsweise und Umgangston zwischen Politik und Verwaltung einerseits und Unternehmen und ihren Verbänden andererseits • Stimulierung von Branchenkontakten • Bereitstellung leistungsfähiger Hochschulen, Forschungs- und Technologieinstitutionen • Stimulierung eines innovativen Milieus • aktive Rolle leistungsfähiger Wirtschaftsverbände und Kammern • Schaffung eines positiven Images

Instrumente der Wirtschaftsförderung sind entsprechend auf diese Standortfaktoren bezogen; Tabelle 2 gibt einen Überblick.

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).

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



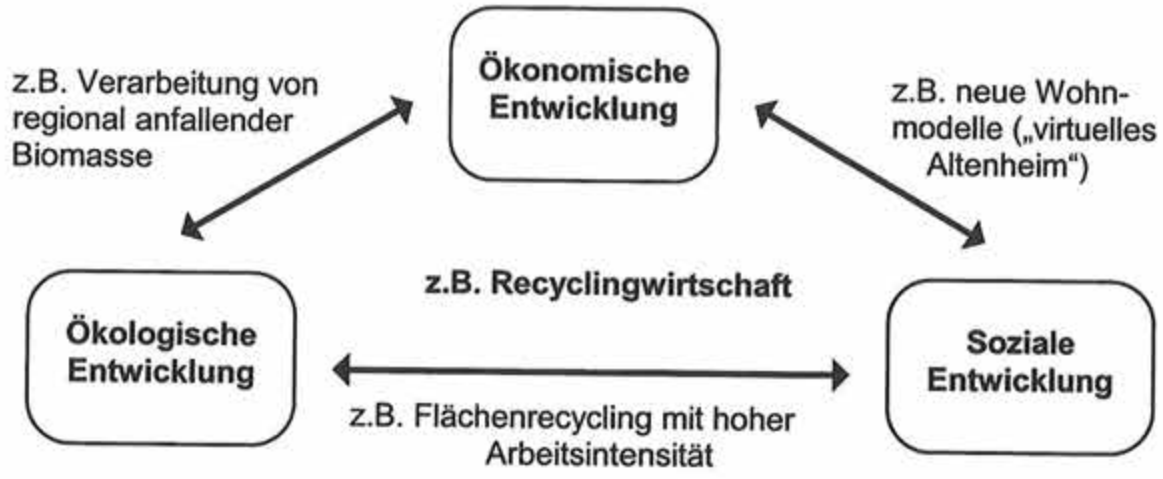
Traditionell waren dies drei weitgehend getrennte Bereiche – mit unterschiedlichen Institutionen, unterschiedlichen Instrumenten, unterschiedlichen Terminologien und unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen im Hintergrund. Letzthin war jedoch ein Annäherungsprozeß zu beobachten, der sich darin 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 – einem der typischen Projekte im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Emscher-Park (IBA), einem Programm, das für dieses Dreieck vorbildlich ist (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).

Abbildung 5: Das Dreieck der lokalen zukunftsfähigen Entwicklung



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.

4 Möglichkeiten und Grenzen der Clusterförderung

Clusterförderung ist ein Konzept der lokalen und regionalen Wirtschaftsentwicklung, das in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. 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.

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 als recht kompliziert dar. Das erste Problem liegt darin, daß es sehr unterschiedliche Typen von Clustern gibt. Die amerikanische Wirtschaftsgeographin Ann Markusen hat die Ergebnisse eine 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).

Der vermutlich am weitesten verbreitete Typ ist das Nabe-und-Speiche-Modell. Solche Cluster weisen günstige Ausgangsbedingungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Anpassung an 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.

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. Die Grenzen werden durch politische Faktoren gesetzt:

- Ausgangspunkt lokaler Standortstrategien ist häufig eine Krise. Eine Krisenerfahrung führt indes nicht notwendig dazu, daß die lokalen Akteure sich zusammenraufen und eine Strategie zur Dynamisierung von Clustervorteilen formulieren. Genausogut kann das Gegenteil passieren: Eine tiefe Krise wird als Strukturkrise definiert, das lokal dominierende Cluster wird zur hoffnungslosen, nicht förderwürdigen Altindustrie umdefiniert, 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 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 beschweren. 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.

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/Pakisten 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. Am Beispiel von Clustern läßt sich dies gut verdeutlichen. 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.

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

Abbildung 6: Spielräume lokaler Standortpolitik: Lebenszyklus und Betriebsstatus

Abbildung 6 zeigt den Zusammenhang zwischen diesen beiden Faktoren auf:

- 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.*

* 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.

Grundsätzlich kann es überall gelingen, lokale und regionale Aktivitäten zur Stimulierung wirtschaftlicher Aktivität und zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu entfalten. Aber der Spielraum ist nicht beliebig groß, und die Erfolgsaussichten unterscheiden sich zwischen Regionen – in Abhängigkeit von der Akteursstruktur, der Branchenstruktur und der Art der Einbindung in überregionale Konzern- und Lieferstrukturen. Es ist wichtig, diese Faktoren rechtzeitig zu verstehen, um keine Irrwege zu beschreiten – wobei der Irrweg genauso im Versuch der Stärkung einer sterbenden Industrie bestehen kann wie im Abschreiben einer Industrie, die durchaus ein Zukunftspotential hat.

Bibliographie

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.

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.

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.

Meyer-Stamer, J. (1996). Industrial Policy in the EU: Old Dilemmas and New Options. *European Planning Studies, Vol. 4*, No. 4.

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)

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 -- Konsquenzen 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. (1995). Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster. *World Development, Vol. 23*, No. 1.

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).

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.

Dieter Rehfeld*

Regionale Gestaltung der Innovationsfähigkeit

Erstens. Die Wurzeln von Produktionsclustern reichen oft jahrzehntelang zurück. Gelegentlich steht am Anfang eine einzelne Aktivität, die sich ausdifferenziert. Meistens handelt es sich jedoch um Kompetenzen, die zunächst verstreut in verschiedenen Unternehmen oder Forschungseinrichtungen vorhanden sind, und dann, bezogen auf neue oder veränderte Märkte, gebündelt werden. Diese Potentiale für neue Produktionscluster möglichst früh zu erkennen und ihre weitere Entwicklung durch wirtschaftspolitische Maßnahmen zu unterstützen, kann heute, vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft, als die zentrale Herausforderung einer kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik angesehen werden.

Zweitens: Produktionscluster, die als Innovationsschwerpunkte in der Region wirken, zeichnen sich zudem dadurch aus, daß regionale Verflechtungen durch informelle, auf Innovationen bezogene Zusammenarbeit geprägt sind, wobei das Zusammenspiel von industrieller Fertigung und wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungen erhebliche Bedeutung erhält. Mit diesen Verflechtungen ist ein Wissen vor Ort gebündelt, das sich nicht ohne weiteres an anderen Standorten nachahmen oder dorthin exportieren läßt.

Drittens: Die Entscheidung für eine auf die Gestaltung von Produktionsclustern abzielende Strukturpolitik kann nur in den Regionen selbst gefällt werden. Dies betrifft sowohl die Akzeptanz in den Regionen für diese Option wie auch die strukturpolitische Umsetzung in Form einer Bündelung der unterschiedlichen Aktivitäten auf die in der Region vorhandenen Produktionscluster. Seitens des Zentralstaates kann eine derartige Entscheidung lediglich unterstützt werden: durch die Auflage entsprechender Programme, durch prozedurale Vorgaben oder, wie im Fall Niedersachsen, durch eine Verankerung im Landesraumordnungsplan. Hierbei handelt es sich nicht um eine zwangsläufige Strategie, sondern um eine Option im Kontext einer sich zunehmend globalisierenden Wirtschaft. Jede Region kann entsprechend den vorhandenen Potentialen verschiedene Optionen verfolgen und nicht in allen Regionen sind die Voraussetzungen für eine Profilierung innerhalb einer Produktionskette gegeben.

Viertens: Produktionscluster können, vermutlich müssen sie es sogar, in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. In der regionalwissenschaftlichen Literatur finden sich Beispiele für sehr unterschiedliche Kombinationen und Ausprägungen hinsichtlich Infrastruktur, sozialer, technischer/organisatorischer sowie politischer

* Dr. Dieter Rehfeld ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Technik in Essen.

(Unternehmens)Netzwerke . Als Konsequenz für die Gestaltung von Produktionsclustern ergibt sich hieraus, daß auf keinen Fall versucht werden sollte, Beispiele aus anderen Regionen zu imitieren, sondern eine den jeweiligen regionalen Traditionen, Strukturen und Problemlagen angemessene Form anzustreben ist. Strategischer Bezugspunkt ist daher der spezifische regionale Kontext und nicht ein außerhalb der Region praktiziertes erfolgreiches Modell, auch wenn hieraus wertvolle Anregungen gewonnen werden können.

Fünftens. Um das Potential von Produktionsclustern für eine regionale Profilierung zu nutzen, bedarf es spezifischer struktureller Voraussetzungen. Diese müssen nicht unbedingt alle zu Beginn vorhanden sein, sondern können auch im Laufe des Prozesses bedarfsgerecht ergänzt werden. In der regionalwissenschaftlichen Diskussion ist mittlerweile akzeptiert, daß derartige charakteristische Spezialisierungen immer auf einer regionalen Grundlage beruhen und nicht beliebig aufgebaut werden können. Die grundlegenden, impulsgebenden Voraussetzungen sind umstritten, dürften auch in Abhängigkeit von Faktoren wie "Alter" und regionale Bedeutung der Branche, Betriebsgrößenstruktur oder bereits vorhandenes bzw. mobilisierbares regionales Bewußtsein variieren. Es ist zu vermuten, daß innerhalb einer Region nur wenige Branchen diese Voraussetzungen an eine spezifische Standortqualität in Form eines Produktionsclusters erfüllen.

Sechstens: Die Beteiligung von Unternehmen an Produktionsclustern und Innovationsschwerpunkten ist für diese kein "Wert an sich". Ihre Gestaltung muß immer davon ausgehen, daß Unternehmen in verschiedenen Funktionsräumen agieren (Konzern, Produktionskette, strategische Allianzen, Märkte). Die Region wird nur dann einen für die Unternehmen attraktiven Funktionsraum bilden, wenn hier Funktionen besser als in anderen Funktionsräumen bzw. komplementär zu diesen erfüllt werden können. Soll das Potential von Produktionsclustern aufgegriffen und nutzbar gemacht werden, so spielt die Frage eine zentrale Rolle, warum die Unternehmen das vermutete Potential einer regionalen Zusammenarbeit bisher nicht von sich aus genutzt haben. Weltweite Marktorientierung und Innovationszusammenhänge, überregionale Zulieferverflechtungen und Konzerneinbindungen tragen dazu bei, daß eine Orientierung am regionalen Umfeld bzw. ein Bewußtsein für die dort vorhandenen Potentiale auch in solchen Betrieben verloren gehen, die einst stark vor Ort verwurzelt waren. Hierbei handelt es sich selten um eine strategische Entscheidung, keinesfalls um einen Sachzwang.

Siebtens: Für die Gestaltung von Produktionsclustern ergibt sich hieraus, daß seitens der Unternehmen von einer heterogen Motivationsstruktur auszugehen ist. Die Vermittlung zwischen unterschiedlichen individuellen und regionalen Interessen dürfte die zentrale Herausforderung darstellen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß Produktionscluster immer auch für Impulse von Außen, also aus den anderen für die Unternehmen wichtigen

Funktionsräumen, offen sein müssen. Grundsätzlich gilt, daß eine anhaltende Lücke zwischen theoretischem, empirischen und Gestaltungswissen besteht. Nicht alles, was in der Realität vorhanden und wirksam ist, läßt sich auch ohne weiteres politisch gestalten. Die Möglichkeiten der Gestaltung von Produktionsclustern sollten weiterhin in einem engen Zusammenspiel zwischen Wissenschaft, Beratung und Praxis erprobt und weiterentwickelt werden.

Hans Joachim Kujath*

"Regionale Innovationssysteme" als Fokus regionalisierter Strukturpolitik

1. Veränderte Arbeitsteilung in der wissensbasierten Wirtschaft:

Wir befinden uns im Wandel von der Industrie- zur Wissensgesellschaft. Kopfarbeit und die Beherrschung technischer Systeme verdrängen tendenziell die manuelle Arbeit. Mechanische Elemente in Produkten und Produktionsprozessen werden durch informative Elemente und durch Mikroelektronik ersetzt. Verbunden damit sind Prozesse der Konvergenz von Dienstleistungen und Produktion. Dienstleistungen nehmen Merkmale industrieller Produktion an, womit gemeint ist, daß die produzierten Dienstleistungen handelbar und räumlich transferierbar werden, sich also aus der engen Bindung zwischen Anbietern und Kunden lösen. Produktionsprozesse selbst übernehmen auf der anderen Seite immer mehr Dienstleistungsmerkmale, wenn just-in-time Produktion und Verkauf die traditionelle Fragmentierung zwischen Produktion, Großhandel, Einzelhandel aufheben. Diese Entwicklungen haben Konsequenzen für die arbeitsteilige Organisation der Industrie, d.h. für die Struktur der Arbeitsorganisation innerhalb von Unternehmen, ebenso wie für die Beziehungen zwischen den Betrieben und Unternehmen. Im folgenden betrachte ich primär den Wandel der Beziehungen zwischen den Firmen:

- Die Wissensintensivierung führt dazu, daß es den einzelnen Betrieben und Unternehmen immer schwerer fällt, das gesamte für Innovationen benötigte Wissensspektrum aufzunehmen und intern nutzbar zu machen. Technologieentwicklung ist innerhalb eines Unternehmens allein immer seltener möglich.

* Dr. Hans Joachim Kujath leitet die Abteilung „Regionale Entwicklung" des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner bei Berlin.

- Komplexe, nicht standardisierbare Transaktionen von Wissen (Informationsaustausch) lassen sich innerhalb der traditionellen, hierarchisch organisierten Betriebe nur noch mit erheblichen internen Reibungsverlusten und Kosten realisieren. In- und Outsourcingprozesse ebenso wie Bemühungen, Unternehmen in multi-funktionale Produktionseinheiten aufzuspalten sind Indizien dieser Schwierigkeiten.

- Innovatives Organisationswissen (Managementkonzepte, Finanzierungsstrategien) kann angesichts steigender Anforderungen ebenfalls kaum mehr betriebsintern erzeugt werden. Baethge u.a. (1998) weisen unter anderem auf die Bemühungen in vielen Unternehmen hin, die funktionsbezogenen Betriebs- und Arbeitsorganisationen auf eine Prozessorientierung umzustellen, die mit einer partiellen Dehierarchisierung verbunden ist. Eine derartige Umorientierung geschäftspolitischer Strategien leisten nur wenige Unternehmen eigenständig.

- Auf den sich europäisierenden und teilweise globalisierenden Märkten gewinnt die Markt- bzw. Kundenorientierung gegenüber der Produktionsseite für die Organisation betrieblicher Abläufe ein wachsendes Gewicht. Unter diesen Bedingungen fällt es den produzierenden Unternehmen immer schwerer, sich die nötigen Marktinformationen eigenständig zu beschaffen.

Die Unternehmen sind folglich zu Spezialisierungen gezwungen, sich auf ihren technischen Kernberiche zu konzentrieren und dazu, die fehlenden Wissensbestandteile durch immer neue Kombinationen der Beziehungen zu Wissensanbietern aus anderen Betrieben, öffentlicher Forschung und Wissenschaft an sich zu ziehen. Als Vorteile dieser Arbeitsteilung werden eine höhere Qualität der Güter oder Dienstleistungen und niedrigere Kosten durch Mengeneffekte gesehen, die auch die höheren Kosten von Markttransaktionen (Verträge usw.) überkompensieren, wenn die Märkte in ein Sicherheit vermittelndes Institutionensystem eingebettet sind (anerkannte Regeln und Normen auf den Märkten, systemisch begründetes Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Partner usw.). Auch wenn sich die Konsequenzen noch nicht in allen Einzelheiten abzeichnen, läßt sich doch absehen, daß die Wissensintensivierung zur Auflösung bekannter industrieller Organisationsstrukturen, Institutionen- und der bekannten Innovationssysteme führen wird. Der vertikal integrierte an einem Standort zusammengefaßte Großbetrieb wird wahrscheinlich durch ein sich ausdifferenzierendes Produktionssystem mit desintegrierten Beziehungsgeflechten ersetzt (Produktionsnetzwerk statt geschlossener Großbetrieb).

2. Wandel der Organisationsweisen von Innovationsprozessen:

Damit erfährt auch der bisher auf die einzelnen Betriebe fixierte Innovationsprozeß eine Erweiterung. War die traditionelle Sicht eher auf den dynamischen schumpeterschen Unternehmer und das Qualifikationspotential der im Unternehmen Beschäftigten gerichtet, rücken unter den Bedingungen der Wissensintensivierung der Produktion die institutionellen Arrangements der Wissensverbreitung, d.h. die Art und Weise wie sich das System des Wissenstransfers *zwischen* den Unternehmen und ihren Akteuren (Manager, Experten, Facharbeiter) organisiert, in den Vordergrund. Mit dem Begriff "Innovation" wird dementsprechend nicht nur die Fähigkeit

? zur raschen Umsetzung technischen Wissens in neue attraktive Produkte,

? zur Entwicklung neuer Produktionsverfahren,

? zur Einführung neuer Produkte (Marketing), sondern vor allem auch

? Wissensströme in Akteursnetzwerken zu koordinieren

umschrieben. Der innovative Gehalt der Organisation solcher Akteursnetze besteht darin, die Innovationsprozesse erheblich zu beschleunigen - z.B. durch erleichterte gemeinsame Problemwahrnehmung, durch Zusammenführung von Ressourcen in Innovationsnetzen, durch gemeinsame Nutzung von Ressourcen (Forschungseinrichtungen, Arbeitskräfte, Infrastrukturen). Die Art und Weise der zwischenbetrieblichen Organisation wird damit selbst zum Innovationspotential und zwar zu einem von den einzelnen Unternehmen nicht monopolisierbaren *kollektiven* Potential. Im Rahmen solcher Beziehungsnetze kann sich eine gemeinsam geteilte Wissensbasis herausbilden – gemeinsame Fertigkeiten, eine bestimmte technologische Exzellenz oder Marktkenntnisse - , die von den teilhabenden Unternehmen genutzt wird und ihnen einen Wettbewerbsvorsprung sichert. Dieses auf Märkten in der Regel nicht handelbare Beziehungspotential erscheint aus der Sicht der wirtschaftlichen Akteure als eine externe Größe, für das Beziehungs- und Austauschsystem insgesamt ist es aber ein konstitutives internes Elemente von Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit.

3. Innovationen in vertikalen und horizontalen Beziehungssystemen:

Ökonomische Innovationen entwickeln sich aus einer Zusammenarbeit unterschiedlicher Wissensträger, die ihr auf verschiedenen Feldern und in verschiedenen Unternehmen angesiedeltes Wissen (Know-what, Know-How, Know-where, Know-when) so zusammenfügen, daß daraus Produktveränderungen, neue Produkte und neuartige Produktionsverfahren

entstehen. Es lassen sich in diesem Zusammenhang vier Grundformen des Wissensaustausches und der Zusammenarbeit nachweisen:

1. In der Bundesrepublik verbreitet sind vertikale Produktionsverbünde (festere, über längere Zeiträume vertraglich geregelte (Zuliefer)Beziehungen), häufig hierarchisch um einen "Systemintegrator" aufgebaut. Hier findet der Informations- und Wissensaustausch, die Weiterentwicklung von Produkten und Verfahren vor allem in den formalisierten Beziehungen entlang der Anbieter-Kunden-Beziehung statt. Die vertraglich geregelten Beziehungen fungieren dabei als Kanäle für die rasche Weitergabe von Wissen. Innovativ sind derartige Verflechtungen vor allem dann, wenn in ihm "Zugpferde" für die Weiterentwicklung von Produkten und Verfahren vertreten sind und von diesen ausgehend die wissensbasierte Spezialisierung vorangetrieben wird. Das System dient primär *inkrementellen Innovationen* in etablierten Industriefeldern, z.B. im Fahrzeug- und Maschinenbau. Diesen interorganisationalen Produktionskomplexen entspricht eine kooperative Interessenwahrnehmung der Arbeitnehmer durch Betriebsräte und Gewerkschaften, bzw. eine spezifische konsensorientierte Arbeitspolitik, die sich auf die Stabilität und den wirtschaftlichen Erfolg dieses Produktionsmodells stützt (Kern, Schumann 1998). Allerdings scheint dieser Typ eingespielter Austauschbeziehungen unter dem Wettbewerb, dem die Firmen sich im internationalen Maßstab zunehmend ausgesetzt sehen, unter starken Druck zu geraten. Auf den umkämpften globalen oder europäischen Märkten würden sprunghafte Innovationen und neue Produktfamilien gefordert, für die neue Entwicklungs- und Vermarktungsmethoden erforderlich seien, die sich grundlegend vom eingespielten Verbundmodell inkrementeller Innovationen unterschieden und auch die Tragfähigkeit der konsensorientierten Arbeitspolitik unterminierten (vgl. Kalkowski 1996).

2. In den wissenschaftlichen und politischen Debatten wird in den lose gekoppelten Kontaktnetzen eine größere organisatorische Kapazität für Basisinnovationen vermutet, d.h. eine ausgeprägtere Fähigkeit, neues Wissen über Firmen hinweg auszutauschen und in die Produktionsprozesse zu integrieren. Lose Formen vertikaler Zusammenarbeit, die sich als Kontaktnetze umschreiben lassen, bieten eine vergleichsweise größere Anpassungsflexibilität als die fest geknüpften deutschen Verbundsysteme. Sie finden sich vor allem, aber nicht nur zwischen kleinen und mittleren Betrieben oder zwischen diesen und einer Muttergesellschaft (spin-offs), wobei erstere sich die Freiheit zur Kombination und Rekombination ihrer Beziehungen zu anderen Unternehmen bewahren. Sie sind offener für eine Adaption "radikaler" Innovationen bei der Umsetzung neuer Techniken aber z.B. auch der Entwicklung neuer Produktdesigns. Sie sind vor allem offener für bisher nicht zum Netz gehörende Akteure mit ihrem Spezialwissen. In der Debatte oft gehandelte Beispiele sind das Silicon Valley (Saxenian 1992) oder das Dritte Italien aber auch weniger bekannte Beispiele kleinerer industrieller Cluster in Österreich und Dänemark. In der Bundesrepublik

Deutschland finden sich bisher nur vereinzelt Formen dieses Typs von Zusammenarbeit in den Nischen der großen Verbundstrukturen. Möglicherweise bildet dieser Transaktionstyp aber eine Alternative zu den aufbrechenden traditionellen deutschen Verbundsystemen.

3. Im Unterschied zu den vertikalen Beziehungen, über die komplementäres Wissen ausgetauscht wird, stößt der horizontale Wissensaustausch aufgrund der Konkurrenzbeziehungen innerhalb der jeweiligen Branche auf Schwierigkeiten. Kodifizierbares, explizites Wissen läßt sich über Patente handeln, nicht aber das an Personen gebundene Fachwissen (Know-how). Unternehmen können sich dieses Wissen über die Arbeitsmärkte beschaffen und über die Bündelung von Wissen durch Aufkauf von Firmen oder die Bildung von Allianzen, Interessengemeinschaften und Joint Ventures. In einer solchen, in der Bundesrepublik verbreiteten Zusammenarbeit meist großer Firmen zum Zweck des Pooling von Ressourcen verwischen sich die Unternehmensgrenzen und es entsteht eine gemeinsame erweiterte Wissensbasis von der Außenstehende weitgehend ausgeschlossen bleiben sollen (closed shop, Kartell). Derartige Allianzen sichern häufig auch die vertikalen Verbundsysteme ab. Sie erweisen sich aber, ähnlich wie die vertikalen Verbünde, als schwach hinsichtlich ihrer Funktion als kollektive Ressource zu grundlegenden Innovationen, obwohl in solchen Allianzen die Risiken von Neuerungen deutlich gesenkt, bzw. auf viele Schultern verteilt werden können.

4. Zur Weiterentwicklung und Weitergabe von Wissen tragen in der Bundesrepublik weniger die unternehmerischen Allianzen als vielmehr kollegiale Gemeinschaften von Experten oder Berufsgemeinschaften bei, sofern sie sich nicht als ständische Gemeinschaften zur Verteidigung von Privilegien mißverstehen. Sie sind unter Innovationsaspekten vielmehr erforderlich, um einen Wissenstransfer innerhalb einer Branche mit konkurrierenden Unternehmen zu ermöglichen, d.h. die von den Unternehmen und Unternehmensverbünden gesetzten Grenzen zu durchbrechen. Neues Wissen entsteht hier nicht allein in den Betrieben oder spezialisierten Forschungs- und Entwicklungsinstituten, sondern aus dem Kommunikationsprozeß der Experten und Facharbeiter (interaktives Lernen). Solche persönlichen Netzwerke überschreiten die betrieblichen Grenzen, durchdringen gelegentlich sogar zwischenbetriebliche Konkurrenzren und tragen so zur volkswirtschaftlich nützlichen Diffusion von wissenschaftlichem und technischen Wissen bei (vgl. Zündorf 1994). In den USA, wo die innovativen Unternehmen in einem scharfen Wettbewerb gegeneinander stehen, wird diese Wissensressource inzwischen von den Unternehmen ganz bewußt ausgeschöpft, indem z.B. zur gemeinsamen Entwicklung einer Technologie Experten und Fachkräfte abgestellt werden (Internetstandards, Mikroprozessoren usw.). Die in solchen Projekten engagierten Fachkräfte agieren gleichsam als "boundary spanners" zwischen der Loyalität zum eigenen Unternehmen und zum gemeinsamen unternehmensübergreifenden Projekt. Ähnliche Funktionen haben sog. "scouts". Das sind Experten, die für das sie

beauftragende Unternehmen neue wissenschaftliche und technische Erkenntnisse innerhalb der Expertennetze weltweit eruieren. In den Expertennetzen entsteht somit eine von den Unternehmen nutzbare kollektive Wissensbasis, die Produktivitäts- und Wachstumsbarrieren überwinden hilft.

Zwischen den verschiedenen vertikalen und horizontalen Systemen des Wissenstransfers bestehen enge Verkettungen, wobei Innovationen in der vertikalen Kette weitgehend von den innovativen Impulsen aus dem horizontalen Innovationssystem leben. Im deutschen Produktionssystem scheint sich auf der einen Seite eine tendenzielle Lockerung der traditionellen vertikalen Verbundstrukturen durchzusetzen. In den Lieferketten kommt es unter Kostengesichtspunkten zu Flexibilisierungserscheinungen und Wechseln bei den Lieferanten. Auf der anderen Seite bilden die Expertennetze und beruflichen Fachgemeinschaften mehr denn je eine anpassungsfähige Basis, von der beständig Innovationsimpulse in die Unternehmen hineingetragen werden.

Klassifikation der Organisationsstruktur von Innovationssystemen

		Art und Richtung der Transaktionen	
		horizontal	vertikal
Beziehungs-form	direkt	**Interessenverbund:** Abmachung zwischen Unternehmen einer Branche zur Sicherung einer gemeinsamen Wissensbasis (Allianz, Kartell)	**Kooperation:** Direkte Koppelung, Wissensaustausch über die Lieferkette (vertikaler Verbund)
	indirekt	**Community:** Austausch personengebundenen Wissens über konkurrierende Unternehmen hinweg, themenzentriertes interaktives Lernen (Expertennetze)	**Kontaktsystem:** Lose Koppelung von Unternehmen über Dritte (Erschließung ferneren Wissens, innovative Neuanschlüsse)

Quelle: eigene Darstellung

4. Regionale Dimension der Innovationssysteme:

Inwieweit sich die Beziehungssysteme regional etablieren, ist abhängig von der historischen wirtschaftlichen Entwicklung einer Region, ihrer entstandenen Vielfalt oder Spezialisierung. Die Innovationssysteme sind des weiteren stark von nationalen Entwicklungen geprägt. In der Bundesrepublik gibt es z.B. relativ wenig Hinweise auf die Existenz größerer regional verankerter vertikaler Beziehungsnetze (Ausnahmen z.B. in Rhein/Ruhr, Firmenverbünde auf neuen Produktionsfeldern im Stuttgarter und Münchener Raum). Die Beziehungssysteme sind vorwiegend national und zum Teil auch international angelegt. Die für Oberitalien oder in den Elektronikclustern Kaliforniens typischen lose gekoppelten vertikalen lokalen/regionalen Firmencluster fehlen im bundesdeutschen System weitgehend. Auch die in der Bundesrepublik verbreiteten horizontalen Allianzen und Verbünde bedürfen nicht regionaler Bindungen, sondern sind geographisch ebenfalls national und international präsent. (Schienenfahrzeugbau, Automobilbau, Elektronik (Siemens/Fujitsu)). Durch die Europäisierung und Globalisierung der Märkte werden die Tendenzen zur räumlichen Ausdehnung der Arbeitsteilung, zur Verlagerung von Routineproduktionen in Niedriglohnländer und von Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen an die führenden Standorte der Welt noch ausgeprägter, was zu einer weiteren Erosion der ehemals existierenden regionalen Produktionsverbünde beiträgt.

Wie am Beispiel der Expertennetze aber bereits angedeutet, verliert die regionale Ebene für die Produktionssprozesse und Innovationen nicht an Bedeutung. Im internationalen Wettbewerb scheint es vielmehr auf die Fähigkeiten der regionalen Akteure anzukommen, die speziellen in der Region vorhandenen Wissenspotentiale auf neue Art und Weise zur Entfaltung zu bringen: In den Regionen konzentrieren sich vor allem spezifische an Personen gebundene Wissenspotentiale, die sog. "stillschweigenden Fähigkeiten" der in einer Region lebenden Arbeitskräfte, das Forschungs- und Entwicklungspotential, ein mehr oder weniger gut funktionierendes regionsspezifisches System der Verbreitung dieses Wissens, Kommunikationskanäle einer Branche oder Branchencluster. Die innovative Kapazität einer Region wird in der Bundesrepublik folglich weniger geprägt durch ein System vertikaler Verbünde als vielmehr durch *regionstypische Spezialisierungsmuster* eines oder mehrerer Branchenschwerpunkte, durch die *Dynamiken des horizontalen Wissensaustauschs innerhalb der und zwischen den einbezogenen Branchen* vor allem vermittels der Expertennetze sowie durch das diesen Branchen zugeordnete private und öffentliche Ausbildungs-, Forschungs- und Entwicklungssystem.

5. Schwerpunkte der regionalen Strukturpolitik:

Die Vielfalt, Flexibilität und Offenheit dieser an die Regionen gebundenen Netze der Experten und Facharbeiter in Verbindung mit dem regional gebundenen Ausbildungs-, Forschungs- und Entwicklungssystemen bilden eine Stärke des deutschen Produktionssystems, die möglicherweise den entscheidenden Rückhalt für Innovationsbeschleunigung und Anpassung der interoganisationalen Strukturen an die internationalen Herausforderungen darstellen. Regionale Strukturpolitik muß diese Stärken des Wissenstransfersystems im Blick behalten, muß dabei berücksichtigen, daß nicht alle Wissenstransfersysteme eine starke regionale Bindung besitzen und die Regionen historisch gewachsene, starke und schwache Branchenschwerpunkte besitzen. Kritisch läßt sich in diesem Zusammenhang feststellen, daß die regionale Innovations- und Industriepolitik häufig noch primär an der vertikalen Wertschöpfungskette orientiert ist (z.B. Innovationskreis Bahntechnik in Ostsachsen, ProNetz in Berlin/Brandenburg) und versucht, ein vertikal effizientes Transaktionssystem in Regionen aufzubauen, selbst wenn die zur vertikalen Kette gehörenden innovativen Branchen in der Region gar nicht vertreten sind und die Unternehmen längst dabei sind, ihre Produktionsstruktur zu internationalisieren. Erfolge einer solchen Politik gehen meist zu Lasten anderer Regionen, die dann entsprechende Kettenglieder der Wertschöpfungskette verlieren. Vernachlässigt wird demgegenüber häufig das in den Regionen vorhandene spezialisierte kollektive personengebundene Wissen eines Branchenclusters. Wichtig wäre es deshalb, die innerhalb der Regionen vorhandene Wissensbasis für den Wandel verfügbar zu machen und eine Lerndynamik anzustoßen. Regionale Strukturpolitik kann derartige Prozesse durch gezielte Ausbildungs- und Forschungsförderung sowie Unternehmens- und Gründerberatung unterstützen. Vor allem aber kann sie mit Hilfe intermediärer Dienstleister (vgl. Inno-Regio-Initiative in Ostdeutschland) die horizontale Wissensausbreitung und Lernprozesse in Experten- und Unternehmensnetzwerken intensivieren. Politische Strategien, die - ausgehend von der Region - den Aufbau vertikaler Beziehungen anstreben, sollten dagegen immer auch die transregionalen und transnationalen Beziehungen der ansässigen Firmen im Blick behalten.

6. Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen in der Strukturpolitik:

Eine beschleunigte Innovation ist immer mit steigenden Risiken für alle Beteiligten, vor allem für die Arbeitnehmer verbunden. Nicht nur die Erfolgsaussichten von innovativen Inputs sind aus Unternehmersicht unsicher, sondern auch die Resultate, die sich daraus für die in den Innovationsprozeß eingezogenen Beschäftigten ergeben. Negative Folgen haben die Innovationsprozesse vor allem für unqualifizierte Arbeitskräfte oder solche mit

Routinequalifikationen, weil sich diese aufgrund ihres geringen Fundus an personengebundenen Wissens (tacit knowledge) relativ leicht durch Maschinen unterschiedlicher Art (kodifizierbares Wissen) ersetzen lassen. Will man sich von Arbeitnehmerseite von dieser Entwicklung nicht überrollen lassen, erscheint es zwingend notwendig, den Wandel des bestehenden Produktionssystems angemessen zu begleiten, darin Arbeitnehmerinteressen zu verteidigen und wo sich Schnittmengen mit den Unternehmerinteressen ergeben, partiell zu unterstützen. Ein solcher kontrollierter Wandlungsprozeß müßte eine betriebsübergreifende Organisation von Arbeitnehmerinteressen, parallel zum Wandel der Unternehmensnetze beinhalten, verbunden mit der Bereitschaft, diesen Wandel mitzutragen, sofern als Gegenleistung Teilhabe und Risikoabsicherung bei den Arbeitsplätzen geboten werden. In der Konsequenz geht es um die Entwicklung eines gemeinsamen regionalen Selbstverständnisses hinsichtlich einer kontrollierten Restrukturierung des *vorhandenen* regionalen industriellen Beziehungssystems, um eine Reform der regionalen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens.

Es ist dies ein Aufgabenfeld, das den Gewerkschaften schon aufgrund ihrer überbetrieblichen Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen eine besondere Verantwortung zuweist. Wenn die Gewerkschaften ihr Handeln auf die wirtschaftlichen Beziehungsstrukturen zwischen den Unternehmen einer Region orientieren und die Entwicklung von Kommunikations- und Kooperationsstrukturen in diesem System fördern, werden sie einerseits als regionale kollektive Interessenvertretungen der Arbeitnehmer erfahrbar und gewinnen damit andererseits auch eine erweiterte Handlungsfähigkeit. Die Institutionalisierung eines engeren regionalen Beziehungssystems nützt also nicht nur den Unternehmen, die auf diese Weise ihre Innovationsfähigkeit vergrößern, sondern auch den Gewerkschaften und ihren Mitgliedern. In territorial integrierten Produktionskomplexen lassen sich jedenfalls von den Gewerkschaften wesentlich besser die Möglichkeiten nutzen, entlang der zwischenbetrieblichen Beziehungen betriebsübergreifend Arbeitnehmerinteressen zu organisieren und durchzusetzen (d.h. Regeln durchzusetzen, die dem Abfangen der Risiken des Strukturwandels dienen) als innerhalb fragmentierter regionaler Austauschsysteme mit vereinzelten Betrieben und Belegschaften.

Eine engere Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Unternehmen erscheint vor allem an jenen Punkten sinnvoll, die gemeinsam interessierende Handlungsfelder betreffen. Diese liegen nach den bisherigen Überlegungen vor allem im Bereich der Erzeugung organisatorischer Kapazitäten, die regionalwirtschaftliche Innovationen mit Investitionen in das "Humankapital", vor allem die Qualifizierung verbinden. Ein solcher "regionaler Innovationspakt" kann sich auf konkrete Handlungsfelder beziehen, z.B.:

- auf die Unterstützung von regionalen fachlichen Netzen, Berufsgemeinschaften, in die auch fremdes Wissen integriert wird. Solche Netzwerke eigenen sich, um spezifische

technologische Kompetenzfelder in der Region auszumachen und weiterzuentwickeln (Kommunikation, Information, Kooperation);

- auf die Anpassung des regionalen Bildungs- und Ausbildungssystems an die sich verändernden Bedarfe der regionalen Ökonomie (Aus- und Weiterbildungsverbünde);
- auf die Schaffung eines gemeinsamen institutionellen und organisatorischen Rahmens (Regeln der Zusammenarbeit, unterstützende Einrichtungen).

Als nationale Interessenvertretung der Arbeitnehmer besitzen die Gewerkschaften darüber hinaus ein Handlungspotential, das über den regionalen Rahmen hinausreicht. Dieses läßt sich ins Spiel bringen, um zu vermeiden, daß Erfolge der Strukturpolitik in der einen Region sich zu Lasten der konkurrierenden Regionen auswirken. Es wird heute viel über den Wettbewerb der Regionen geredet, ohne die Effizienzgewinne in der einen Region mit den sozialen Kosten in den Verliererregionen zu verrechnen. So beobachten wir in der Bundesrepublik in verschiedenen Regionen gleichgerichtete Bemühungen, in ähnlichen Produktfeldern und Technologien (z.B. Verkehrstechnik) regionale Netzwerke zu fördern, z.B. in der Region Nürnberg die Initiative Neuer Adler, in NRW die Landesinitiative Bahntechnik, in Berlin/Brandenburg ProNetz und in Sachsen den Innovationskreis Bahntechnik. Solche Konstellationen drohen nicht nur in einen ruinösen Subventionswettlauf zu münden, sondern letztlich auch zur Vernichtung einzelner regionaler Produktionsschwerpunkte zu führen. Angesichts solcher Aussichten erscheint es sinnvoller und für alle Beteiligten vorteilhafter, interregionale Zusammenarbeit zu suchen, sich die Aufgaben zu teilen, z.B. durch Errichtung des Bahnerprobungszentrum in einer Region, Durchführung der Messe in einer anderen, durch regionale Spezialisierung und interregionale Kooperation (Kujath 1998). Ohne den Wettbewerb zwischen den Unternehmen und Regionen ausschalten zu wollen, könnten die Gewerkschaften aus ihrer bundesweiten Verankerung in Betrieben und Regionen die Potentiale ziehen, um eine den Wettbewerb ergänzende Kooperationslösung zwischen den Regionen zu befördern. Die Gewerkschaften können wegen ihrer Interessengebundenheit zwar nicht die Funktion eines interregionalen Maklers übernehmen, der die Regionen an einen Tisch bringt und zur Kooperation und Spezialisierung nötigt. Sie könnten aber ihre eigenen Interessen national besser abstimmen und als organisierte Interessengruppe in die regionalen Diskurse einbringen.

Literatur:

Baethge, M. u.a.1998: Facharbeit - Auslaufmodell oder neue Perspektive? In: SOFI Mitteilungen Nr. 26, S. 81-98.

Kalkowski, P. 1996: Innovationsstrategien im deutschen Maschinenbau - Traditionelle Stärken, neue Herausforderungen, Ansätze zur Bewältigung. In: SOFI Mitteilungen Nr. 24, S.71-81.

Kern, H.; ***Schumann***, M. 1998: Kontinuität oder Pfadwechsel? Das deutsche Produktionsmodell am Scheideweg. In: SOFI Mitteilungen Nr. 26, S. 7-14.

Kujath, H. J. 1998: Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes, Berlin 1998.

Saxenian, A. 1992: Divergent Patterns of Business Organization in Silicon Valley. In: Storper, M.; Scott, A. J. (Hg.): Pathways to Industrialization and Regional Development, S. 316-331.

Zündorf, L. 1994: Manager- und Expertennetzwerke in innovativen Problemverarbeitungsprozessen. In: Sydow, J.; Windeler , A. (Hg.): Management interorganisationaler Beziehungen. Vertrauen, Kontrolle und Informationstechnik. Opladen, S. 244-257.

Wolfgang Krumbein*

Netzwerke in den Regionen?

Vorbemerkung:
Der folgende Text stellt eine Überarbeitung von Thesen dar, die ich zur Tagung der Otto Brenner Stiftung am 2./3.9.99 in Nürnberg vorgelegt hatte. Der Text versteht sich als kurzgefaßte Anregung zu einer Diskussion, die m.E. ebenso notwendig wie ausstehend ist. Auf Nachweise verzichte ich. Nähere Ausführungen finden sich in: Hellmer, Friese, Kollros, Krumbein 1999: Mythos Netzwerke. Regionale Innovationsprozesse zwischen Kontinuität und Wandel. Berlin; Krumbein, W. 1998: Regionalisierung: Nicht Tatbestand, sondern Aufgabe, in: Mayer-Ries, J.F. (Hg) 1998: Kooperation in der Region – Ein Ansatz für nachhaltige Entwicklung. Loccumer Protokolle 71/97; Krumbein, W. 1998: Wider die Veränderungsdramatik. Befunde zur ‚neofordistischen' Raum- und Regionalentwicklung, in: Stötzel, R. (Hg.) 1998: Ungleichheit als Projekt. Globalisierung-Standort-Neoliberalismus. Marburg.

Wie ist die Wirklichkeit beschaffen? Diese Frage ist nur scheinbar banal. Die heutzutage maßgeblichen Standortdebatten und Modernisierungsdiskurse sind eingebettet in einen in weiten Teilen neoliberal ausgerichteten Zeitgeist und dies geht mit einer bisweilen massiven

* Prof. Dr. Wolfgang Krumbein ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Göttingen und Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Regionalforschung e.V. Göttingen.

Realitätsverleugnung einher. Die Wirklichkeit wird in neoklassischer Manier primär unter dem Aspekt betrachtet, was sich an ihr ändern müsse, damit Marktprinzipien endlich zu umfassender Wirksamkeit gelangen können. Eine kritische Analyse der empirischen Realität wird kaum noch als notwendig erachtet. Die Therapie steht fest – unabhängig davon, ob eine (und wenn ja, welche) Diagnose überhaupt gegeben ist. In Zeiten, die von derartigen Diskussionsstrukturen gekennzeichnet sind, wäre die Rückbesinnung auf ein klassisches Verfahren einer kritischen Sozialwissenschaft notwendiger denn je: Ideologiekritik legt eine interessenbedingt verzerrte Wahrnehmung der Wirklichkeit bloß.

Im Rahmen der jüngeren Debatten um Regionalisierung, Cluster, Netzwerke in den Regionen etc. findet dieser (Nicht-) Umgang mit Realität keine ungebrochene Fortsetzung. Neoliberale Vorstellungen sind nicht dominant. Und doch bleibt jenseits eines nicht begründeten pauschalen Ideologieverdachts eine Gemeinsamkeit zwischen der hegemonialen zeitgeistkonformen Debatte und wichtigen Teilen der Regionaldebatte: Sie bezieht sich auf eine selektive Wahrnehmung: es findet – dies ist meine These – eine spezifische Form regionalwissenschaftlicher Realitätsverleugnung statt. Normativ ausgerichtete regionalpolitische Handlungsempfehlungen basieren zu wenig auf nüchternen Analysen; und soweit sie auf Trends in der Realität Bezug nehmen, werden Ansätze herangezogen, die ihre empirische Analysen auf einen relativ kleinen und keineswegs repräsentativen Teil von Regionen stützen. Um es anders auszudrücken: Die Betrachtung von Regionen und den in ihnen laufenden Prozessen ist zuviel bauch- und zu wenig kopforientiert.

Die folgende gängige These gibt immer noch (wenn auch langsam zerbröselnd) den Mainstream regionalwissenschaftlicher Meinungsbildung wieder. Zur Verdeutlichung der Diskussionslinien ist die These bewußt zugespitzt formuliert: "In dialektischer Beziehung zum qualitativ neue Dimensionen annehmenden Globalisierungsprozeß erfahren die regionalen Ebenen eine auch ökonomisch begründete Aufwertung. Die Stärkung der Region findet ihren Ausdruck nicht zuletzt in einer umfassenden Bildung von Netzwerken auf politischer und ökonomischer Ebene. Dementsprechend müssen sich industrie- und strukturpolitische Anstrengungen gerade dann, wenn sie soziale und ökologische Ziele mit einbeziehen wollen, verstärkt auf die regionalen Ebenen konzentrieren. Die Förderung von Netzwerkbildungen wird zum zentralen Instrument einer fortschrittlichen Regional- und Strukturpolitik."

Empirische Bestandsaufnahmen verschiedener Forschergruppen ergeben kein völlig einheitliches Bild, sind sich jedoch in bezug auf einen Zentralbereich regionaler Entwicklung relativ einig: Die Querbezüge zwischen den Handlungsbezügen der Unternehmen und den Regionen sind deutlich weniger intensiv als häufig vermutet. Unsere eigenen sicherlich auch nur vorläufigen Untersuchungsergebnisse legen z.B. einige gegenüber der optimistischen Sicht der oben aufgeführten gängigen These konträre Einschätzungen nahe:

- Angesichts vielfältiger kritischer Untersuchungen sollte von ‚der' Globalisierung nicht mehr gesprochen werden. Zu differenziert sind die mit diesem Begriff transportierten Einzelentwicklungen. Am ehesten kann von einem Prozeß der Internationalisierung gesprochen werden, der sich sehr stark im Rahmen der jeweiligen Triade bewegt. Ein überall gleicher Rückbezug auf regionale Prozesse ist nicht gegeben.

- Der Stand der Kooperationen in einem großen Teil der Regionen (den von uns sogenannten Normalregionen) befindet sich, soweit Folgerungen heute bereits möglich sind, auf einem niedrigen quantitativen und qualitativen Niveau. Die politische Ebene in den Regionen steht diesbezüglich immerhin ein wenig besser da als die ökonomische Ebene. Von ‚Netzwerken' kann nach unseren Befunden aber insgesamt nur höchst vereinzelt gesprochen werden.

- Selbst in den Bereichen, in denen man häufig ein relativ hohes Kooperationsniveau erwartet, nämlich zwischen innovativen Klein – und Mittelunternehmen, dominieren klassische Kooperationsängste (es herrschen weiter Konkurrenz und Mißtrauen).

- Für die Unternehmen ist die nationale (und darüber hinaus zunehmend die europäische Ebene) die entscheidende Handlungsebene. Hier suchen die Unternehmensleitungen die wichtigen "face to face"-Kontakte; die ‚räumliche Nähe' ist dafür nicht notwendig. Die regionale ist ebenso wie die globale Ebene für einen Großteil der KMU zwar nicht völlig irrelevant, aber relativ weniger bedeutsam.

- Für viele ökonomische und politische Prozesse ist die vertikale Ebene (der Rückbezug auf das Bundesland, den Bund und auch die EU) weiterhin wichtiger als die innerregionalen Prozesse. Und es sollte auch nicht vergessen werden, daß eine auch in meinem Sinn zu erhoffende verstärkte Ausrichtung auf die Region daran gebunden ist, daß die Schaffung eines erweiterten rechtlichen und finanziellen Spielraums für eine neue Regionalpolitik in vielen Fällen daran gebunden ist, daß auf Bundesebene die neoliberale Politikausrichtung einer kreislauforientierten Makropolitik Platz macht.

- Auch viele der innovativen Projektanstrengungen in den Regionen laufen eher schlecht als recht. Noch kann keineswegs davon gesprochen werden, daß sich angesichts festzustellender Erfolge die regionalen Akteure wie Unternehmen, Politik, Verwaltung und gesellschaftliche Organisationen zu einem verstärkten und auch mit Mut und Begeisterung getragenen Engagement auf der innerregionalen Ebene veranlaßt sehen.

- Insgesamt liegt der ‚Stärkung der Region' die Hoffnung auf gesteigerte Handlungsmöglichkeiten auf den regionalen Ebenen zugrunde – dies ist aber eine Hoffnung, die bislang nur auf relativ wenige reale Ansatzpunkte aufbauen kann.

Um Mißverständnissen von vornherein entgegenzuwirken: Die empirische Existenz von Netzwerken kann und soll nicht geleugnet werden. Es gibt sie in vereinzelter Form und bis-

weilen sind sie auch von nicht zu unterschätzender Relevanz. Netzwerke sind aber nicht in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft in gleichem Umfang und in ähnlicher Qualität vorzufinden. Spätestens als hegemoniales Strukturmoment (als gegenüber Markt und Hierarchie dominierende Steuerungsstruktur) sind sie ein Mythos. Es gilt also deutlich zu unterscheiden nach ihrer jeweiligen empirischen Evidenz. In quantitativer und qualitativer Hinsicht unterscheiden sich Netzwerke in Politik und Gesellschaft von solchen in der Ökonomie. Netzwerke in und zwischen Großunternehmen sind häufiger anzutreffen als z.B. in oder zwischen Klein- und Mittelunternehmen. Netzwerke in der Automobilindustrie sind anders ausgestaltet als im Maschinenbau oder den Branchen x und y. Und häufig sind Netzwerke in Großstadtregionen in bezug auf Zahl und Effizienz höher einzustufen als in Normalregionen. Differenziert man dergestalt in empirisch nüchterner Form, so verliert der Netzwerkbegriff viel von seinem Glorienschein.

Die empirische Bestandsaufnahme wird nicht eben erleichtert durch eine höchst diffus bleibende Begrifflichkeit. Für einen gewichtigen Teil der aktuellen Debatte muß z.B. bemerkt werden, daß die Verwendung des Begriffs ‚Netzwerk' weit auseinanderläuft und insofern auch erhebliche interpretative Probleme im Anschluß an empirische Untersuchungen schafft. Ein adäquater sozialwissenschaftlicher Netzwerkbegriff sollte m.E. anspruchsvoll sein. Jenseits eines belanglosen Allerweltsbegriffs muß er Trennschärfe mit einer doppelten Zielsetzung zeigen. Erstens, um in quantitativer Hinsicht umfassendere Akteurskonstellationen jenseits bi- oder tripartistischer 'Einfachstrukturen' zu erfassen. Zweitens, um Netzwerke in qualitativer Hinsicht deutlich von alternativen Steuerungsprinzipien wie Markt und Hierarchie abzusetzen und den Blick auf die für Netzwerke konstitutiven Merkmale Kooperation, Vertrauen und Reziprozität zu lenken. Eine ähnliche Diffusität wie für den Netzwerkbegriff gilt auch für den Clusterbegriff. Bei ihm ist unklar, welche wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten exakt darunter subsumiert werden sollen, ob der Begriff auch ‚weiche' Milieukomponenten in sich aufnehmen und auf welche räumlichen Größenordnungen er bezogen sein müßte.

Sowohl empirische Untersuchungen als auch eine Rückbesinnung auf Kategorien der Kritik der politischen Ökonomie ergeben gute Gründe für die These, daß eine ‚Netzwerkgesellschaft' aktuell nicht gegeben und in absehbarer Zukunft auch nicht in Sicht ist. Mit solchen Glitzer- und Modebegriffen werden partielle Entwicklungen in Ökonomie, Politik und Gesellschaft allzu vorschnell verallgemeinert (dies gilt ebenso wie für den Begriff der ‚Globalisierung'). Jenseits der in etlichen Debatten anzutreffenden Diagnosen allumfassender Veränderungen gilt es festzuhalten, daß in vielen gesellschaftlichen Bereichen weiterhin Kontinuitäten vorherrschen und ökonomische Pfadabhängigkeiten keineswegs überall Strukturbrüchen Platz machen.

Empirische Untersuchungen und theoretische Debatten sind in den letzten Jahren sicherlich etliche Schritte vorangekommen. Noch aber lassen sie sich nicht zu einer konsistent

begründeten These darüber verdichten, wie in der großen Mehrzahl der Regionen heute Strukturen und Trends beschaffen sind. Erhebliche Defizite in bezug auf quantitative und qualitative Untersuchungen sind nicht zu übersehen; daher sollte der Fehler vieler Regionaldebatten, vorschnell die Thesen einiger Theoriekonzepte für repräsentativ zu halten, nicht reproduziert werden. Jedoch reichen die bislang vorliegenden Ergebnisse erstens aus, um die oben formulierte gängige Ansicht über die Entwicklungslinien in den Regionen weitgehend zu falsifizieren. Und zweitens lassen die bisherigen Forschungsresultate immerhin die Formulierung einer neuen Hypothese für die weiteren notwendigen Untersuchungen zu. M.E. sollte diese Forschungshypothese wie folgt lauten: Auch unter den Bedingungen einer partiell internationalisierten Ökonomie und einer neoliberal inspirierten Deregulierungspolitik besitzen die Entwicklungen in der Mehrzahl der Regionen mindestens in Deutschland recht hohe Beharrungskräfte. Auch in Zukunft ist davon auszugehen, daß eher kontinuierliche Veränderungen und kaum qualitative Brüche festzustellen sein werden. In innerregionale Steuerungsprozesse können netzwerkartige Instrumente eingebaut werden, ohne jedoch eine Chance auf Hegemonie zu besitzen. Für die ökonomischen, sozialen und ökologischen Zukunftschancen einer Region wird auch in Zukunft die ‚vertikale Schiene' bedeutsamer bleiben als die auf die Region selbst bezogene horizontale Ebene.

Netzwerke gibt es, aber nicht in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft in gleichem Umfang und in ähnlicher Qualität. Spätestens als hegemoniales Strukturmoment sind sie ein Mythos. Es gilt also deutlich zu unterscheiden nach ihrer jeweiligen empirischen Evidenz. In quantitativer und qualitativer Hinsicht unterscheiden sich Netzwerke in Politik und Gesellschaft von solchen in der Ökonomie. Netzwerke in Großunternehmen sind häufiger anzutreffen als z.B. in oder zwischen Klein- und Mittelunternehmen. Netzwerke in der Automobilindustrie sind anders ausgestaltet als im Maschinenbau oder den Branchen x und y. Und häufig sind Netzwerke in Großstadtregionen in bezug auf Zahl und Effizienz höher einzustufen als in Normalregionen. Differenziert man dergestalt in empirisch nüchterner Form, so verliert der Netzwerkbegriff viel von seinem Glorienschein.

Es ist angezeigt, 'Netzwerke' kleinzuarbeiten. In der vielgestaltigen Realität finden sich Runde Tische, Verbünde, Arbeitsgruppen, Initiativen, Vereine usw. usw. Innerhalb solcher Steuerungsinstrumentarien sind Netzwerksmerkmale häufig zwar existent, aber sehr weit davon entfernt, dominierend zu sein. Der Schatten der Hierarchie ist immer noch lang und so sind Recht und Geld als klassische Steuerungsinstrumente keineswegs obsolet geworden. Und auch die dem Marktprinzip entlehnten Merkmale wie Austausch und Konkurrenz haben ihre prägende Wirkung nicht verloren. In der Realität am weitesten verbreitet sein dürfte ein Mix von Steuerungsinstrumentarien mit höchst unterschiedlicher innerer Ausgestaltung.

Auch positive Handlungsempfehlungen scheinen mir zum heutigen Zeitpunkt nur in eingeschränktem Umfang möglich und sinnvoll zu sein. Zunächst gilt es wie auch beim Stand der empirischen und theoretischen Untersuchungen festzuhalten, welche Art von Handlungsempfehlungen nicht angezeigt sind – nämlich ein weitgehendes Steckenbleiben in rein normativen zirkulären Debatten. Man könnte provokativ fast von einer ‚überbordenden Normativität' in wichtigen Teilen der heutigen Regionaldebatten sprechen. Mit dieser Formel will ich kritisch anmerken, daß

- man sich als Ausgangspunkt und Grundlegung der eigenen regionalpolitischen Handlungsempfehlungen diejenigen Ansätze heraussucht, die (wie die kalifornische Schule oder die Gremi-Gruppe) eine solche Strategie besonders gut begründen können. Ob diese Ansätze neben ihrer normativen Kraft auch eine repräsentative Analyse der Realität enthalten, wird kaum hinterfragt;
- von der ‚Notwendigkeit' von Netzwerken auf ihre empirische Existenz rückgeschlossen wird;
- die Therapie (Netzwerke müssen gefördert werden; damit gewährleisten wir Zukunftsbewältigung und Wettbewerbsfähigkeit) vor der Diagnose (Analyse von empirischer Existenz, Funktionsfähigkeit und sozial/ökologischer Sinnhaftigkeit) erfolgt;
- Netzwerke sehr häufig als ‚zukunftsorientiert' und ‚modern' gelten und daher unter Mißachtung kritischen Hinsehens vorschnell positiv konnotiert werden;
- der häufig ideologische Gehalt der Netzwerkdebatte (näher: ihre Funktionalität für den neoliberalen Zeitgeist) auch auf der Seite sonst eher gesellschaftskritischer Zeitgenossen häufig übersehen wird;
- normative Hoffnungen auf neue Steuerungsmöglichkeiten auf den regionalen Ebenen, die gewerkschaftliche Ziele eher umsetzen könnten, weitgehend irreal sind. Ein Netzwerk ist nicht das zukunftsweisende Steuerungsinstrument überhaupt, das alle Lücken ausfüllen könnte, die das ‚Versagen' von Marktsteuerung und politischer Steuerung aufgerissen hat. Netzwerke (oder besser: Steuerungsinstrumente, in denen Netzwerksmerkmale relevant werden) können für recht unterschiedliche Zwecke eingesetzt werden kann und sollten daher auch differenziert betrachtet werden.

Jenseits dieser eher negativen Beschreibung dessen, was man nicht machen sollte, sind positive Kennzeichnungen einer adäquaten Regionalstrategie heute nur eingeschränkt möglich. Im wesentlichen läuft meine These hier auf die strikte Ankopplung regionaler Aktivitäten an die historisch vorgefundenen Pfadabhängigkeiten hinaus. Haben die innerregionalen Kooperationen (ökonomisch wie politisch) noch einen relativ geringen Entwicklungsstand und konnten sich dergestalt auch noch kaum Cluster entwickeln, so müßte man eine regionale Clusterpolitik als illusionären Voluntarismus kennzeichnen. In solchen Regionen (die heute

immer noch die deutliche Mehrzahl ausmachen dürften) sind die Handlungsoptionen relativ begrenzt: z.B. könnte man neben traditionellen Bemühungen um eine breitenorientierte Bestandspflege auf eine von spezifischen Wirtschaftsstrukturen unabhängige Politik des Wissenstransfers zielen. Weit mehr Handlungsmöglichkeiten (und Chancen, die berühmten regionalen Potentiale aktivieren zu können) bestehen in denjenigen Regionen, die, wie z.B. einige Großstadtagglomerationen, naturwüchsig ökonomische Schwerpunktstrukturen ausgebildet haben. Hier können Anstrengungen um ein Clustermanagement ebenso erfolgreich verlaufen wie spezifizierte Projekte beim Technologietransfer, bei start-ups und spin-offs. Auch dürfte weit häufiger auf netzwerkartige Instrumentarien rekurriert werden können.

Silvia Besse

Europäische territoriale Beschäftigungspakte

- Darstellung, Beispiele und erste Ergebnisse -

Die Einführung territorialer Beschäftigungspakte geht zurück auf die Vorschläge des ehemaligen EU-Kommissionspräsidenten Jacques Santer zur Bildung eines Vertrauenspakts für Beschäftigung im Bereich der Europäischen Strukturpolitik. Ziel war es, die Arbeitsmarkteffekte der strukturpolitischen Interventionen zu forcieren. Angesichts der in vielen Mitgliedsländern immer noch anhaltend hohen Arbeitslosigkeit einerseits sowie der abnehmenden Wirksamkeit traditioneller struktur- und arbeitsmarktpolitischer Instrumente andererseits wird mit den Pakten erstmals in größerem Umfang ein neues Politikinstrument auf lokaler und regionaler Ebene mit einer eigenständigen Europäischen Dimension getestet.

Territoriale Beschäftigungspakte sind Bündnisse auf regionaler beziehungsweise lokaler Ebene, die darauf angelegt sind, Beschäftigung in der jeweiligen Region zu schaffen und zu sichern. Die Pakte stützen sich auf eine breite Partnerschaft:

a) vor Ort: Vertreter der Privatwirtschaft (große/kleine Unternehmen, Banken), Sozialpartner, Bürgerinitiativen, Handels- und Handwerkskammern, Bildungsträger, Forschungsinstitute, Universitäten/Fachhochschulen, Vereine, Technologiezentren, Vertreter von Gebietskörperschaften.

b) überregionale Partner: Politiker und Vertreter von Landesregierungen, Begleitausschüsse für Strukturfondsinterventionen der EU, Regionale Entwicklungsgesellschaften.

Wichtig für die Paktidee ist neben der breiten lokalen Partnerschaft, daß die Initiative für das Bündnis aus der betroffenen Region kommt (= Bottom-up-Ansatz). Darüber hinaus wird angestrebt, daß die im Bündnis vereinbarten Maßnahmen einen Neuheitscharakter haben, daß sie also innovativ sind. Außerdem ist kennzeichnend für die Pakte, daß sie in ihrer Arbeit verschiedene Politikbereiche integrieren, so z.B. Wirtschaft und Arbeit. Die vier Säulen der Paktstruktur lauten also:

- Regionale Partnerschaft
- Bottom-up-Ansatz
- Innovation
- Integration verschiedener Politikbereiche

Dennoch folgen die Beschäftigungspakte keinem Einheitsmuster, sondern orientieren sich an den Bedürfnissen der Region und werden individuell an die lokalen Gegebenheiten angepaßt.

Ziel der Pakte ist es, modellhafte, beschäftigungsfördernde Projekte in der Region zu identifizieren und umzusetzen. Im Bündnis sollen daher:

- die beschäftigungspolitischen Probleme und Ziele aller wichtigen lokalen/regionalen Akteure festgestellt werden,
- alle verfügbaren Mittel für eine gemeinsame Gesamtstrategie aller beteiligten Partner eingesetzt werden; die Strategie soll in einem Dokument, dem Aktionsplan, festgeschrieben werden,
- beschäftigungswirksame Maßnahmen besser gebündelt und abgestimmt werden,
- beschäftigungswirksame Modellprojekte durchgeführt werden.

Wesentlich für den Erfolg der Pakte, für die die Europäische Kommission eine Anschubfinanzierung für die technische Unterstützung (in der Regel ein Koordinationsbüro vor Ort) in Höhe von 200.000 EUR bereitgestellt hat, ist die Überführung der darin entwickelten neuen Methoden und Projekte in die Hauptförderstränge der EU-Strukturpolitik der neuen Förderperiode 2000-2006.

In den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind 89 Pakte gefördert worden. Sie bestehen überwiegend in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit und erfassen ca. 36 Mio. Einwohner, d.h. etwa 10 % der Bevölkerung der EU. In Deutschland sind insgesamt neun Beschäftigungspakte von der Europäischen Kommission akzeptiert worden und seit dem

---

* Silvia Besse ist Mitarbeiterin der ZENIT GmbH, Mülheim an der Ruhr.

Frühjahr 1997 aktiv. Drei Pakte (Berlin, Hamburg, Bremen) sind in Großstädten angesiedelt, der Pakt in Mecklenburg-Vorpommern in einer ländlichen Region. Die anderen Pakte sind in Regionen mit gemischter ländlich-urbaner Struktur aktiv: Amberg-Sulzbach, Landreis Peine, Chemnitz/Erzgebirge, Ruhrgebiet und Zeitz. ZENIT betreut die deutschen Pakte im Rahmen der Technischen Hilfe.

In den Aktionsprogrammen und der Auswahl von Projekten wird in besonderer Weise der jeweiligen sozio-ökonomischen und regionalen Situation Rechnung getragen. So stand am Anfang des Prozesses zum Aufbau eines Territorialen Beschäftigungspaktes immer eine Analyse und Diagnose der jeweiligen Stärken und Schwächen der Region.

Die einzelnen deutschen Pakte haben sehr unterschiedliche Themen gewählt:

- Die Pakte in Berlin und Bayern, beide durch den ESF gefördert, haben in ihrer Region einen Mangel an Existenzgründern festgestellt. Im Rahmen der Projekte "Eine neue Gründerzeit" und "Unterstützung bei Existenzgründungen" haben sie unterschiedliche Wege gefunden, um Neugründungen von Unternehmen zu fördern. Dabei konnten in vorbildlicher Weise Unternehmen in den Paktprozeß eingebunden werden.
- Ein Beispiel für die Arbeit des Beschäftigungspaktes in Bremen ist die Förderung von neuen Dienstleistungen durch eine "Dienstleistungsagentur für hauswirtschaftliche Tätigkeiten". In diesem Projekt werden praktische Tätigkeiten mit Qualifizierungs-maßnahmen kombiniert, die Finanzierung erfolgt sowohl aus Landes- und Bundesmitteln sowie durch ESF-Gelder und private Beiträge.
- Der Beschäftigungspakt in Nordrhein-Westfalen leistet mit dem Projekt "ChemSite" einen Beitrag zur Sicherung und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die Umgestaltung von Industrieflächen, auf denen neue Investoren und Existenzgründer angesiedelt werden. Dieses Projekt wird aus Landes- und Regionalmitteln finanziert.
- Das Projekt "Europact" aus Zeitz in Sachsen-Anhalt ist als transnationales Projekt mit Projektpartnern aus fünf europäischen Ländern angelegt mit der Zielsetzung, Modellösungen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen sowie der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen zu finden. Der Beitrag des Beschäftigungspaktes in Zeitz besteht dabei in der Entwicklung eines Kompetenzzentrums für die Unternehmen der Region. Die Finanzierung des Projektes wurde im Rahmen des Programms RECITE II beantragt.

Die ersten Ergebnisse der Pakte sind ermutigend. Viele Aktivitäten haben Potentiale auf lokaler Ebene genutzt, die Zusammenarbeit im Pakt trägt erste Früchte. Die Erfahrungen zeigen, daß vor allem das Management und die fortlaufende Gestaltung der Partnerschaft hohe Anforderungen an die Paktkoordinatoren stellt. In einigen Regionen ist die Idee so positiv

aufgenommen worden, daß mittlerweile auch Nachbarregionen solche Bündnisse schließen wollen (z.B. Berlin). In anderen Regionen gibt es Neuorientierungen durch eine sich verändernde Partnerschaft.

Regionen, die sich für Ansätze, Ergebnisse und Erfahrungen der Territorialen Beschäftigungspakte interessieren, haben auf der Konferenz der Pakte, die vom 8. bis zum 10. November 1999 in Brüssel stattfindet, eine einmalige Gelegenheit, mit den Vertretern der Beschäftigungsbündnisse aus 89 Regionen Kontakt aufzunehmen.

Weitere Informationen finden Sie im Internet unter http://europa.eu.int/comm/pacts.

Klaus Dörre*

Globals Players, Local Heroes. Internationalisierung und regionale Industriepolitik

1. Ökonomische Globalisierung und industrieller Strukturwandel setzen die nationalen Systeme industrieller Beziehungen unter Dezentralisierungsdruck. Dezentralisierung ist jedoch nicht notwendig identisch mit Deregulierung oder Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen. Vielmehr entstehen neue Ebenen der Interessenaggregation, die für eine Politik der Re-Regulierung interessant sein können. Eine solche Ebene ist die (Mikro-)Region.
2. Die Bindekräfte regionaler Räume werden nur wirksam, wenn sie durch eine kooperative Industriepolitik der lokalen Akteure zur Geltung gebracht werden. Am Beispiel der Wirtschaftsregion Nürnberg/Fürth/Erlangen lassen sich exemplarisch Chancen und Grenzen einer solchen Politik ausleuchten. Eine Besonderheit ist hier, daß sich mit der IG Metall eine Gewerkschaft zur Protagonistin regionaler Strukturpolitik gemausert hat.
3. Im Raum Nürnberg ist ein Netzwerk aus regionalen Unternehmen, Organisationen und Institutionen entstanden, das bei Arbeitsplatzsicherung, Abfederung des industriellen Strukturwandels, Innovationen, Ausbildung und betrieblicher Reorganisation mikrosoziale Regulationsfunktionen erfüllt. Es handelt sich um einen Regulationsmodus im embryonalen

* Klaus Dörre ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Jena.

Stadium. Dessen Kern sind "neue industrielle Beziehungen", die wesentlich auf einem kooperativen, vertrauensbasierten Verhältnis zwischen den industriellen Akteuren basieren.

4. Als Ergebnis der regionalen Strukturpolitik zeichnet sich eine widersprüchliche Entwicklung ab. Während sich das überbetriebliche Netzwerk stabilisiert und ausdifferenziert, gibt es in den regionalen "Konsens-" und "Projektbetrieben" massive Rückschritte. Hauptursache sind Konzernstrategien, die zur "Blindheit" gegenüber regionalen Wettbewerbsvorteilen führen.
5. Bei alle Widersprüchlichkeit belegt das "Nürnberger Modell", daß mikroregionale Räume zu privilegierten Orten für eine Politik der Re-Regulation werden können. Es zeigt, daß sich überkommene Formen des hierarchischen Kapitalismus auflösen. In der verzerrten Form betrieblicher und regionaler "Wettbewerbspartnerschaften" wird sichtbar, daß die Interessengruppen ("stakeholders") gezwungen sind, bei der Verfolgung ihrer Ziele bewußter miteinander zu kooperieren. In der Entfaltung dieser Kooperationslogik liegt zugleich eine neue Herausforderung gewerkschaftlicher Interessenpolitik.

Reinhard Kuhlmann*

Beschäftigungsorientierte Strukturpolitik und Wettbewerbspolitik - ein Widerspruch?

1. Die europäische Integration ist vor allem Integrationspolitik zur Herstellung eines einheitlichen und gemeinsamen Binnenmarktes gewesen. Europäische Integration bedeutete im wesentlichen, die Märkte durch den Abbau von Zugangsbarrieren zu öffnen. Damit ist die europäische Integrationspolitik im wesentlichen Deregulierungspolitik. Mit der gemeinsamen europäischen Währung ist der Binnenmarkt faktisch vollendet.
2. Europäische Integrationspolitik als Politik der Deregulierung war damit folgerichtig auch eine Politik des Abbaus von Schutz- und Beteiligungsrechten. Hierin liegt sowohl der ökonomische wie regulationspolitische Kern des europäischen Integrationsprojektes.

---

* Reinhard Kuhlmann ist Generalsekretär des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes (EMB).

3. Der dominierende Politikansatz im Zuge der europäischen Integration war somit die Wettbewerbspolitik. Durch den Kampf gegen Kartelle, Monopole und auf Marktbeherrschung zielende Fusionen sollte der Markt funktionsfähig gehalten werden.

4. Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union ist eine Wettbewerbspolitik der harten Hand. Durch das Aufbrechen auch nationaler Monopole hat sie Angebotsbedingungen sowie die Güterversorgung verbessert und vergleichsweise niedrigere Preise ermöglicht. Durch liberalistische Einäugigkeit hat sie jedoch zugelassen, daß beschäftigungspolitische Verwerfungen, regionale und sektorale Unterbeschäftigung sowie europäische Massenarbeitslosigkeit verfestigt wurden.

5. Die Frage nach dem Verhältnis von Wettbewerbspolitik und beschäftigungsorientierter Strukturpolitik stellt sich zum Ende der 90iger Jahre in Europa mit besonderer Dringlichkeit. Die europäische Industrie durchläuft eine dramatische Restrukturierungsphase. Konzentrationen und Abspaltungen von Unternehmen und Betrieben, von Betriebsteilen und Standorten prägen den Alltag der Beschäftigten vor allem in der Industrie. Diese Restrukturierung vollzieht sich unter den gegenwärtigen ökonomischen, finanziellen und informationstechnischen Bedingungen weltweit. Im gemeinsamen europäischen Binnenmarkt sind mit der Vollendung durch den Euro besondere Bedingungen für die Verschärfung des Wettbewerbs als Rahmen für die Restrukturierung geschaffen worden.

6. Nationale Instrumente zur Steuerung und Gestaltung der Restrukturierung erweisen sich als wenig wirksam oder gar wirkungslos. Das ökonomische Gewicht des einheitlichen europäischen Marktes einerseits, die Bedeutung Europas als politische und soziale Regulationsinstanz andererseits eröffnen die Frage nach einer beschäftigungsorientierten Strukturpolitik der Europäischen Union.

7. Die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, die Ausschöpfung der Potentiale von Wachstum und Beschäftigung und die Erfordernisse einer sozialökologischen Reform unserer Wirtschaftsweise machen eine zielorientierte Koordination von Wettbewerbspolitik und eine beschäftigungsorientierte Strukturpolitik erforderlich. Dies ist im Grundsatz ganz einfach. Die beschäftigungsorientierte Strukturpolitik muß den Wettbewerb stärker als Instrument entdecken; die Wettbewerbspolitik muß stärker industriepolitische Ziele des strukturellen Wandels, der Beschäftigung und der Standortsicherung einbeziehen.

8. Im Ausbau einer beschäftigungsorientierten Strukturpolitik auf europäischer Ebene besteht ein dramatischer Nachholbedarf. Es bleibt letztlich unverständlich, bei der Herstellung eines Europas der Märkte waren auch viele Gewerkschafter glühende Verfechter der europäischen Idee. Heute geht es um die politische und soziale Gestaltung und Regulierung der Märkte und des Wandels. Gleichzeitig besinnen sich viele auf ihre Skepsis und ihren nationalen Horizont zurück.

9. Bei aller Widersprüchlichkeit und Begrenztheit sind wir auf der europäischen Ebene bei der Herausbildung einer beschäftigungsorientierten Strukturpolitik ein gutes Stück vorangekommen. Mit der Aufnahme des Beschäftigungskapitels in den europäischen Vertrag wurde überhaupt erst die Beschäftigung zu einer politischen Zielgröße der Europäischen Union. Unter der deutschen Präsidentschaft verabschiedete der Rat in Köln einen "Europäischen Beschäftigungspakt". Sein Konzept ist naheliegend und einleuchtend: *"Die primär auf nationalstaatlicher Ebene liegende Aufgabe, die Voraussetzungen für mehr Beschäftigung und Wachstum herbeizuführen, muß auf einer europäisch abgestimmten struktur- und niveaupolitischen Strategie basieren."*

10. Der europäische Beschäftigungspakt will drei Zielen gerecht werden, um ein starkes nichtinflationäres und beschäftigungswirksames Wachstum zu erreichen. Damit muß er:

    - *"auf ein möglichst spannungsfreies Zusammenwirken von Lohnentwicklung, Finanz- und Geldpolitik hinwirken,*
    - *die koordinierte Beschäftigungsstrategie im Rahmen des Luxemburgprozesses weiterentwickeln und noch besser umsetzen,*
    - *entsprechend dem Cardiff-Prozeß die Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Funktionierens der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte verstärken."*

11. Das möglichst spannungsfreie Zusammenwirken von Lohnentwicklung, Finanz- und Geldpolitik soll durch einen "kooperativen, makroökonomischen Policymix" befördert werden. Dabei ist die Finanzpolitik den Zielvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts verpflichtet. Die Lohnentwicklung muß Lohnzuwächse sicherstellen, die mit Preisstabilität und der Schaffung von Arbeitsplätzen vereinbar sind (aus der Sicht des EMB produktivitätsorientierte Reallohnpolitik). Die Geldpolitik ist vorrangig auf die Wahrung der Preisstabilität ausgerichtet. Neben der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU tritt dabei der makroökonomische Dialog zwischen Sozialpartnern, Finanz- und Beschäftigungspolitik sowie der Geldpolitik (EZB).

12. Die koordinierte Beschäftigungsstrategie des sogenannten "Luxemburg-Prozesses" zielt auf die Koordinierung der Beschäftigungspolitiken der Mitgliedsstaaten. Die europäischen Beschäftigungspolitischen Leitlinien und die Nationalen Aktionspläne einschließlich der Sondermaßnahmen der beruflichen Bildung können einen wichtigen Beitrag zu mehr Beschäftigung leisten. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung unternehmerischer Initiative

z.B. bei Unternehmensgründungen, Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und ihrer Beschäftigten sowie die Verstärkung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern bilden die vier Säulen dieser Strategie.

13. Der Cardiff-Prozeß zielt auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Funktionierens der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte. Der Binnenmarktrat hat im Februar 1999 den weiteren konkreten Handlungsbedarf aufgezeigt, um das Wettbewerbsumfeld in Europa weiter zu verbessern, restliche Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedsstaaten zu beseitigen, die Leistungsfähigkeit des Dienstleistungssektors zu erhöhen und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern für KMU. Hierzu gehört auch die Rückführung staatlicher Beihilfen, die unerwünschte Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben. Bedeutsam sind hier auch Initiativen zur Verbesserung der Infrastruktur durch Transeuropäische Netze insbesondere im Verkehrsbereich sowie in der Telekommunikations- und Informationstechnologie.

14. Es ist unschwer erkennbar, daß die europäische Beschäftigungspolitik eine gravierende strukturpolitische Lücke hat. Offenkundig aus ideologischer Voreingenommenheit konzentriert sich die europäische Beschäftigungspolitik auf makroökonomische Ansätze einerseits, auf arbeitsbezogene angebotspolitische Initiativen andererseits (Berufsausbildung). Der beschäftigungspolitischen Betriebsamkeit auf europäischer Ebene fehlt eine starke strukturpolitische Basis. Mit der Entscheidung gegen Sektorpolitiken (z.B. für Automobil, Haushaltselektronik, Maschinenbau, Werften usw.) und für eine "horizontale Industriepolitik" ist eine fatale Enthaltsamkeit auf europäischer Ebene begründet worden. Das Leitmotiv der Bangemann-Ära war, daß die beste Industriepolitik darin besteht, keine Industriepolitik zu machen. Bestenfalls wurde horizontale Industriepolitik, d.h. sektorunspezifische Industriepolitik praktiziert. Sektorspezifische Strukturpolitik wurde als "Sünde wider den Heiligen Geist" der marktorientierten Deregulierungspolitik abgelehnt.

15. Dennoch gibt es Ansätze für eine Strukturpolitik, die auf eine Gestaltung des Wandels, nicht auf die Konservierung überholter Zustände setzt. In einzelnen Branchen der Metallwirtschaft sind mit Industrievereinigungen branchenbezogene Arbeitsstrukturen entstanden, die der Information und Konsultation zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und der Kommission dienen. Für die Automobilindustrie, für die maritime Industrie sowie für die Herausforderung der Informationsgesellschaft hat die Kommission Diskussionsforen geschaffen, die als Kerne sektorspezifischer Strukturpolitik entwickelt werden müssen.

16. Mit der Agenda 2000 ist die Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds abgeschlossen. Hierbei wurde erneut der regionalspezifische Ansatz bekräftigt. Für eine sektorspezifische Gestaltung bleibt wenig Spielraum. Dennoch kann der Beitrag der Strukturfonds zur

Überwindung erheblicher Wohlstandsunterschiede in den europäischen Regionen nicht hoch genug eingeschätzt werden. Auch aus gewerkschaftlicher Sicht ist der Prozeß einer weiteren Konzentration auf bedürftige Regionen zu unterstützen.

17. Eine der interessantesten Neuerungen sind mit dem Gyllenhammar-Report verbunden. Nicht zuletzt wegen der Auseinandersetzung um Restrukturierungsprozesse und Stillegungen im Renault-Konzern (Vilvoorde) hat der Europäische Rat im November 1997 eine Expertengruppe unter der Leitung des ehemaligen Volvo-Managers Gyllenhammar berufen. Ihr Bericht "Strategie für den industriellen Wandel" fordert auch für Großunternehmen die Vorlage eines Berichts über die Unternehmensstrategie zur Bewältigung des Wandels. Darüber hinaus - und dies ist aus der Sicht des EMB besonders bedeutsam - schlägt die Sachverständigengruppe die Errichtung einer Beobachtungsstelle für den industriellen Wandel vor. Dies soll eine der Kommission angegliederte autonome Einrichtung sein, der Unternehmer, Sozialpartner und unabhängige Experten angehören sollen. Sie soll Prognosen über Markt- und Beschäftigungstrends in Europa ausarbeiten. Bei aller Kritik an der Ausgestaltung und der Reichweite der Vorschläge - der EMB wird diese Arbeitsansätze nutzen und weiterentwickeln.

18. Die strukturpolitische Lücke ist nur durch ein verstärktes politisches und gewerkschaftliches Engagement für Europa und in Europa zu schließen. Der EMB hat mit seinem Kongreß im Juni 1999 in Kopenhagen die Voraussetzungen hierzu geschaffen. Mit einem strategischen Arbeitsschwerpunkt Industriepolitik mit sektoriellen Schwerpunktgruppen in den metallwirtschaftlichen Kernsektoren, mit der Verknüpfung horizontaler und sektoraler Ansätze sowie einer engen Verbindung mit der europäischen Tarifvertragspolitik und der europäischen Betriebs- und Unternehmenspolitik (ERB) sind wir für die Auseinandersetzungen um die Restrukturierung auf europäischer Ebene bestens gerüstet. Aus unserer Sicht geht es um eine bessere Verknüpfung von Wettbewerbspolitik und beschäftigungsorientierter Strukturpolitik, um die Ziele von Beschäftigung, Wachstum und Wohlstand zu erreichen.

19. Die europäische Wettbewerbspolitik muß

- bei der Bestimmung des relevanten Marktes stärker auf die Verknüpfung globaler Markterfordernisse und regionaler Besonderheiten achten;
- den Gesichtspunkten der Beschäftigung und Standortsicherung stärker Rechnung tragen;
- den besonderen regionalen Bedingungen der Teilmärkte stärker Berücksichtigung schenken;
- mehr Zeit für die Bewältigung von Anpassungsprozessen gewähren;

- in ihrem Zielkatalog auch die globale Präsenz europäischer Industrieproduktion stärker berücksichtigen und fördern;
- die Sicherstellung zukunftsorientierter europäischer Kerne in Zukunftsindustrien gewähren.

20. Die beschäftigungsorientierte Strukturpolitik muß

- im Prozeß des notwendigen Wandels Standortsicherung und Beschäftigungsentwicklung in den Zielkatalog mitaufnehmen;
- den Aufbau eines branchenpolitischen Instrumentariums auf nationaler und europäischer Ebene vorantreiben. Branchenausschüsse müssen betriebliche und gewerkschaftliche Arbeitnehmervertreter, Vertreter der Unternehmen der nationalen und der europäischen Ebene zusammenführen.
- ein Informations- und Datensystems aufbauen, mit dem auf nationaler und europäischer Ebene Wandlungsprozesse und Restrukturierungsinitiativen abgeschätzt werden können;
- Informationsrechte durch Beteiligungsrechte ergänzen, Beteiligungsrechte durch Mitbestimmungsrechte auf betrieblicher und Unternehmensebene, aber auch auf sektorieller Ebene in der Europäischen Union ergänzen.
- Der sektorielle soziale Dialog muß auf europäischer Ebene zu einem europäischen Gestaltungsinstrument weiterentwickelt werden.
- Der Aufbau eines europäischen Investitionsprogramms (z.B. anknüpfend an die Transeuropäischen Netze) kann wesentlich dazu beitragen, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in einen Ausgleich zu führen.

Joachim Lücking*

Industrie- gegen Wettbewerbspolitik in Europa?

I. Europäische Wettbewerbspolitik

* Dr. Joachim Lücking ist Beamter in der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission. Der Beitrag gibt ausschlie(lich die persönliche Meinung des Autors wieder. Der Autor dankt Dr. Ansgar Held, ebenfalls GD Wettbewerb, für seine Unterstützung bei der Vorbereitung des Kolloqiums.

Lassen Sie mich bevor ich auf die möglichen Konflikte zwischen Industrie- und Wettbewerbspolitik eingehe, einen kurzen Blick auf die Grundlagen der europäischen Wettbewerbspolitik werfen. Dies ist wichtig, da es sich bei der Wettbewerbspolitik der Kommission nicht um eine 1-zu-1-Kopie der deutschen Wettbewerbspolitik handelt, wie sie das Bundeskartellamt vertritt. Hier gibt es doch wichtige Unterschiede, was die Ziele und die Aufgaben betrifft.

Das Hauptziel sowohl der europäischen als auch der deutschen Wettbewerbspolitik ist natürlich die Aufrechterhaltung wirksamen Wettbewerbs. Wettbewerb ist ein indirekter Mechanismus. Er ist Anreiz, effizient und innovativ zu arbeiten – zum Wohle der Verbraucher. Wettbewerb auf den Heimatmärkten ist darüber hinaus die notwendige Rahmenbedingung, um sich auf internationalen Märkten behaupten zu können.

Darüber hinaus ist dieses Ziel der Sicherung des Wettbewerbs auf europäischer Ebene mit einem zweiten wesentlichen Ziel des europäischen Einigungswerks verknüpft, der Sicherung des Binnenmarktes. Schon die Gründerväter der Gemeinschaft haben erkannt, daß staatliche geschaffene Monopole und private Wettbewerbsbeschränkungen das Ziel gefährden, einen einheitlichen europäischen Markt zu schaffen. Die Kommission hat daher stets großes Augenmerk auf solche Wettbewerbsbeschränkungen gelegt, die darauf abzielen, die Verbraucher um die Früchte des Binnenmarkts zu bringen. Ein Ihnen vermutlich bekanntes Beispiel hierfür aus jüngerer Zeit ist die Rekordgeldbuße, die die Firma VW bezahlen mußte, da sie versuchte deutsche und österreichische Verbraucher daran zu hindern, Fahrzeuge aus Italien zu importieren.

Ein zweite Besonderheit des europäischen Wettbewerbsrechts besteht in den konkreten Aufgaben, die die Kommission erfüllen soll. Die europäische Wettbewerbspolitik ruht auf vier Säulen: Zum einen verfügt die Kommission natürlich über die "klassischen" Aufgaben der Kartellaufsicht und der Fusionskontrolle. Hierbei geht es darum, die Entstehung und den Mißbrauch marktbeherrschender Positionen zu verhindern und Kartelle bzw. wettbewerbsbeschränkende Verträge zu bekämpfen. Daneben steht die Wettbewerbspolitik der Kommission noch auf zwei Säulen, die sich zumindest in dieser Form, in keiner anderen Wettbewerbsbehörden finden: der Beihilfenkontrolle und der Liberalisierung von Industrien, die traditionell durch Staatsmonopole geprägt wurden.

II. Gegensätze zur europäischen Industriepolitik?

Lassen Sie mich nun auf den angeblichen Zielkonflikt zwischen Industrie- und Wettbewerbspolitik eingehen. Um dessen Existenz sinnvoll diskutieren zu können, muß man meines Erachtens zunächst eine grundsätzliche Frage klären: Welche industriepolitische

Konzeption ist gemeint? Geht es darum "nationale Champions" zu erzeugen und "strategische" Branchen zu unterstützen, wie es in den 80er Jahren unter der Überschrift der "strategischen Handelspolitik" diskutiert wurde? Oder versteht man unter Industriepolitik eine lenkende bzw. verzögernde Industriepolitik, bei der es darum geht, überkommene Wirtschaftsstrukturen am Leben zu erhalten?

Nun, auf europäischer Ebene ist hier seit Anfang der 90er Jahre ein klares Bekenntnis zu einer Industriepolitik zu verzeichnen, die versucht, die industrielle Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu fördern, ohne unter der Vorwand des "Marktversagens" unmittelbar in den Wettbewerbsprozeß einzugreifen. Verankert ist diese Industriepolitik in Art. 157 (ex-Art. 130) des EG-Vertrags. Dieser Artikel postuliert daß die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten dafür sorgen, "daß die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft gewährleistet sind".

Diese Politik zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit basiert auf drei Hauptachsen:

- der Marktöffnung, sowohl in Europa als auch in Exportmärkten;
- der Förderung von Netzwerken zwischen Unternehmen und anderen Akteuren wie Forschungsinstituten;
- der Förderung von Investitionen in Ausbildung, Training und Infrastrukturen,

Eine so verstandene Politik zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit kollidiert nicht mit der Wettbewerbspolitik. Im Gegenteil, die Ziele beider Politiken werden hochgradig deckungsgleich, da die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in erster Linie davon abhängt, ob und in welchem Ausmaß sie dem Wettbewerb in ihren Heimatmärkten ausgesetzt sind. Wettbewerbliche Strukturen werden so zu einer notwendigen Rahmenbedingung für eine dynamische, innovative Wirtschaft und damit für mehr Wachstum und Arbeitsplätze. In diesem Sinne ist Wettbewerbspolitik Teil einer modernen Wirtschafts- und Industriepolitik.

III. Widersprüche auf nationaler Ebene?

Die Auflösung des Konflikts zwischen Industrie- und Wettbewerbspolitik auf europäischer Ebene heißt natürlich nicht, daß es keine Konflikte zwischen der Kommission als wettbewerblichspolitischer Instanz und den Mitgliedsstaaten als industriepolitischen Entscheidungszentren geben kann.

Generell treten diese Widersprüche insbesondere dann auf, wenn Mitgliedsstaaten eine Industriepolitik alten Zuschnitts verfolgen wollen, also etwa die Subventionierung ausgewählter Industrien oder protektionistische Maßnahmen. Lassen Sie mich diese möglichen Spannungsfelder beispielhaft nachzeichnen:

Zunächst möchte ich die Fusionskontrolle betrachten. Hier sind im Grunde zwei Konflikte möglich: Zum einen, daß eine nationale Regierung einen "nationalen Champion" fördern will und deshalb eine Fusion unterstützt, die eine marktbeherrschende Stellung schafft, oder zum anderen der umgekehrte Fall, daß eine nationale Regierung aus nicht-wettbewerbsbezogenen Gründen eine Fusion verhindern will, die wettbewerbsrechtlich unbedenklich ist.

In beiden Fällen entsteht ein Konflikt mit der EU, da die europäische Fusionskontrolle als einzigen Beurteilungsmaßstab die Frage ansieht, ob durch eine Fusion eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird. Dieser Konflikt kann theoretisch bis zum EuGH in Luxemburg führen.

Allerdings treten diese Konflikte äußerst selten auf, da auch in den Mitgliedsstaaten sich die Ansicht durchgesetzt hat, daß nationale Champions oder nationale Lösungen nicht im Interesse der heimischen Verbraucher sind.

Ein zweites Feld, in dem sich mögliche Spannungen zwischen europäischer Wettbewerbspolitik und nationaler Industriepolitik aufzeigen lassen, ist das Feld der Liberalisierung der Netzindustrien Telekommunikation, Energie, Transport und Post.

Der Überzeugungsprozeß, der von der Kommission begonnen wurde und schließlich zur Annahme der Notwendigkeit der Liberalisierung durch die Mitgliedstaaten führte, ist nicht frei von Hindernissen gewesen. Die heftige Opposition, die von vielen Marktteilnehmern und letztlich auch von den Mitgliedstaaten in Bezug auf den Energie- und den Postsektor geäußert wurden, hat ohne jeden Zweifel eine wichtige Rolle bei der Verringerung der Reichweite der Liberalisierung und bei der Verzögerung der Einführung des Wettbewerbs in diesen Sektoren gespielt.

Heute kann man allerdings auch feststellen, daß selbst die Regierungen, die der Liberalisierung kritisch gegenüberstanden, erkennen mußten, daß diese ein Erfolg ist, der sich positiv auf das wirtschaftliche Klima in Europa auswirkt. Insbesondere die europäischen Telekommunikationsmärkte weisen nach der von Brüssel ausgehenden Liberalisierung enorme – und beschäftigungsintensive - Wachstumsraten auf.

Die letzte Säule der europäischen Wettbewerbspolitik, die ich betrachten möchte, ist die Beihilfenkontrolle. Hier besteht in der Tat ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen nationaler Wirtschaftspolitik, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft fällt, und wettbewerbsrechtlicher Beihilfenkontrolle.

Die Mitgliedstaaten beklagen sich teilweise, wenn die Kommission sich, wie sie glauben, unberufenerweise in ihre wirtschaftspolitischen Entscheidungen einmischt. Dieses Spannungsverhältnis wird dadurch verschärft, da angesichts des Wegfalls der Binnengrenzen

und der zunehmenden Integration der Märkte Beihilfen eines der wenigen verbliebenen Mittel sind, die eigene Industrie zu schützen.

Die Kommission trifft dabei gelegentlich auch der Vorwurf, Arbeitsplätze zu gefährden, wenn sie sich umfangreichen Förderprogrammen in den Weg stellt. Die Kommission will indessen mit der Beihilfenaufsicht, wenn Sie so wollen, gerade Arbeitsmarkförderung betreiben, wenn auch indirekt. Die Kommission ist nämlich der Auffassung, da(Subventionen in der Regel nicht sehr viel zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Deshalb versucht sie zu verhindern, daß mit Hilfe von Subventionen unrentable und nicht wettbewerbsfähige Strukturen geschaffen und zementiert werden.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, daß das Beihilfevolumen ist einfach zu hoch ist. Im Zeitraum 1995-97 wurden jährlich 95 Milliarden Euro an Beihilfen gewährt. In Deutschland wurden in diesem Zeitraum allein an die verarbeitende Industrie jährlich Beihilfen von 13,5 Milliarden Euro gezahlt.

Auf Dauer kann sich das in großem Umfang keine Volkswirtschaft leisten. Es werden Mittel gebunden, die sinnvoller zur allgemeinen Verbesserung der Rahmenbedingungen verwendet werden. Es ist dieser ordnungspolitische Gedanke, der eine kritische Haltung gegenüber Beihilfen nahelegt. Natürlich gibt es außergewöhnliche Situationen, wie in den neuen Bundesländern, in denen auch außergewöhnliche Lösungen gefunden werden müssen. Das dürfen dann aber nicht etwa Dauerlösungen werden.

Aus Gemeinschaftssicht tritt hinzu, daß Beihilfen in einem Mitgliedstaat die entsprechende Industrie in einem anderen direkt schädigen, mithin den innergemeinschaftlichen Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen kann.

Dennoch gestattet es der EG-Vertrag, die Spannung zwischen nationaler Wirtschaftspolitik und gemeinschaftlicher Beihilfenkontrolle ein wenig aufzulösen. Es ist dabei vor allem zu beachten, daß sich die Vorschriften über staatliche Beihilfen nur an die Förderung einzelner Unternehmen oder Wirtschaftszweige richten. Sie erfassen keine allgemeinen wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

Die Mitgliedstaaten sind nicht gehindert, ihre Wirtschaft durch allgemein geltende Maßnahmen zu fördern, durch Steuersenkung, Reform der Sozialsysteme, Entbürokratisierung etc. Erst wenn einzelnen Unternehmen oder Branchen in diskriminierender Weise finanzielle Vorteile gewährt werden, kann es also wettbewerbsrechtlich problematisch werden.

Aufgabe der Beihilfenkontrolle ist es, Wettbewerbsverzerrungen durch diskriminierende Praktiken der Mitgliedstaaten zu verhindern oder zumindest auf ein Niveau zu beschränken, bei dem die möglichen Marktstörungen durch andere, wünschenswerte Effekte kompensiert werden. Innerhalb dieser Schranken bleibt selbst bei spezifischen Maßnahmen noch einiger

Raum für die nationale Wirtschaftspolitik, das Mittel finanzieller Förderung oder Anreize einzusetzen.

Trotz des Spannungsfeldes zwischen nationaler Industriepolitik und Subventionskontrolle, ist die Beihilfenkontrolle kein geeignetes Objekt für die Subsidiaritätsdebatte. Kommissar Karel Van Miert hat in seiner Rede anläßlich der Verleihung des Ludwig-Erhard-Preises deutlich darauf hingewiesen, daß diese Debatte ganz klar darauf hinausläuft, die Kommission zu entmachten, insbesondere bei so unliebsamen Kompetenzen wie der Beihilfenkontrolle. Man möchte gern, von Brüssel ungestört, seine jeweiligen Lieblingsbranchen oder Unternehmen stützen. Um dann aber am nächsten Tag zum Telephonhörer zu greifen und eine strikte Kontrolle der Beihilfen in einem Nachbarland einzufordern. So etwas kann, so Van Miert, nicht funktionieren.

Das Monopol der Beihilfenaufsicht ist der Kommission mit gutem Grund vom EG-Vertrag eindeutig zugewiesen. Es geht hier um die Kontrolle des Verhaltens von Mitgliedstaaten. Sie kann angemessen und einheitlich nur von einer übergeordneten und neutralen Instanz ausgeführt werden.

IV. Schlußbemerkung

Der Gegensatz zwischen Industrie- und Wettbewerbspolitik in Europa ist nicht so groß, wie es der Titel dieser Diskussionsrunde nahe legt. Diese beiden Politiken müssen sich vielmehr komplementär ergänzen, damit wir die zentralen Herausforderungen Europas – Wachstum und Beschäftigung – meistern können.

Industrie- und Strukturpolitik in der Region

1. Zwischen Stadt und Kontinent - Verzahnung der Ebenen in der Strukturpolitik
Wirtschaftliche Einflußnahme kann die Politik heute nur dann gewinnen, wenn sie auf verschiedenen administrativ-räumlichen Ebenen agiert: Nationale Politikprogramme müssen lokal/regional konkretisiert werden und mit den Zielen der europäischen Programme abgestimmt sein. Wie für alle Akteure haben auch die Gewerkschaften das Problem der Koordination der Ebenen, und ihnen droht der Spagat zwischen den Gesamtinteressen und den regionalen Interessen.

2. Gestaltung in der Region
Wertschöpfungsketten und regionalwirtschaftliche Zusammenhänge sind in den vergangenen Jahren immer mehr zum Handlungsort der Strukturpolitik geworden. Inzwischen ist eine Reihe von Projekten der Clusterpolitik abgeschlossen worden. Damit können künftige Gestaltungschancen regionsbezogener Politik und spezifische Instrumente genauer eingeschätzt werden.

3. Beschäftigungsbündnisse in der Region
In den vergangenen drei Jahren wurde auch in Deutschland eine größerer Anzahl regionaler Pakte zur Beschäftigungssicherung abgeschlossen. Vor dem Hintergrund der wieder aufgenommen nationalen Bündnisverhandlungen ist es an der Zeit, eine Zwischenbilanz zu ziehen.

4. Industrie- gegen Wettbewerbspolitik in Europa?
Mit der Globalisierung und dem Zusammenwachsen des europäischen Wirtschaftsraumes ergeben sich neue Markt- und Unternehmensstrukturen. Damit werden die Kriterien der Wettbewerbspolitik immer stärker auf der europäischen Ebene angelegt. Industriepolitische Ziele müssen sich stärker an diesen Anforderungen orientieren und können immer weniger im nationalen Rahmen formuliert werden. Betriebsräte müssen in ihren transnational wachsenden Unternehmen Antworten in der Standort- und Beschäftigungspolitik finden, ohne daß dafür bereits ausreichende Beteiligungsstrukturen vorhanden sind.

Veranstalter: **Otto Brenner Stiftung**
Alte Jakobstraße149
10969 Berlin
Tel. 030/253960-12
Fax. 030/253960-11
kerstin.boldt@igmetall.de
Ansprechpartnerin:
Kerstin Boldt

Anmeldung: Eine verbindliche Anmeldung bis zum 26. August ist notwendig (Anmeldekarte liegt bei).

Tagungsort: **Atrium Hotel** Nürnberg
Münchener Str. 25
90478 Nürnberg
Tel. 0911/4748-0
Fax. 0911/4748-420

Anfahrt:
Taxi ab Flughafen ca. 20 Minuten
Taxi ab Hbf 5 - 10 Minuten

A6 Heilbronn/ Amberg	Autobahnkreuz Nürnberg-Süd, immer Richtung Nürnberg, Ausfahrt Zentrum (Zollhaus) an der Münchener Straße ca. 5 km stadteinwärts auf der rechten Seite
A 9 Nord Berlin und A3 Frankfurt/ Würzburg	Nach Kreuz Nürnberg erste Ausfahrt (Fischbach), dann ca. 5 km Richtung Nürnberg-Zentrum, dann Schild Meistersingerhalle folgen (links ab)
A 9 Süd München	Über Dreieck Feucht und Autobahnkreuz Nürnberg-Süd, nächste Ausfahrt Nürnberg-Zentrum (Zollhaus), nach 5 km direkt an der Münchener Straße stadteinwärts auf der rechten Seite
A 3 Erlangen/ Bamberg	Über Frankenschnellweg, Abfahrt Gibitzenhof Richtung Osten (links ab), nach Kaserne (Bundesamt) von Frankenstraße links ab in die Münchener Straße, Hotel liegt auf der rechten Seite

Otto Brenner Stiftung

Industrie- und Strukturpolitik in der **Region**

- **neue** Entwicklungen im vereinten Europa

- Aktualisiertes Programm -

Tagung
am 2./3. September 1999
im Atrium Hotel Nürnberg

Programm

Donnerstag, 2. September

Begrüßung 10.00 - 10.10	Michael Guggemos (Otto Brenner Stiftung, Berlin)
10.10 - 12.30	Zwischen Stadt und Kontinent - Verzahnung der Ebenen in der Strukturpolitik
Einleitungs-referate	Dr. Jörg Meyer-Stamer (Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg): Die Region als strukturpolitisches Handlungsfeld
	Dr. Hermann Bömer (Universität Dortmund): Regionalpolitik als Mehrebenenpolitik
12.30 - 13.30	Mittagspause
13.30 - 15.00	Gestaltung in der Region
	Dr. Helmut Voelzkow (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln): Handlungsfelder regionaler Ökonomien
	Dr. Dieter Rehfeld (Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen): Regionale Gestaltung der Innovationsfähigkeit
15.15 - 17.15	Konzepte&Instrumente der regionalen Strukturpolitik
AG 1: Umwelt der Kooperation	Dr. Rudi Kujath (Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner): Regionale Innovationssysteme (angefragt)
	Prof. Wolfgang Krumbein (Universität Göttingen): Mythos Netzwerke
AG 2: Cluster-management	Dr. Thomas Schröck (Bioenergie Cluster Österreich): Identifizierung von Clustern
	Ralf Löckener (ISA Consult GmbH): Regionalwirtschaftliche Handlungs-strategien aus dem Baukasten
17.15 - 17.30	Kaffeepause
17.30 - 19.00	Beschäftigungsbündnisse in der Region
	Silvia Besse (Zenit GmbH, Mülheim): Europäische Territoriale Beschäftigungs-pakte: Darstellung, Beispiele und erste Ergebnisse
	Gerd Lobodda (1. Bevollmächtigter IG Metall Nürnberg): Regionales Change-Management aus gewerkschaftlicher Perspektive
	Dr. Klaus Dörre (Universität Jena): Was wird in Beschäftigungsbündnissen verhandelt?

Freitag, 3. September

9.00 - 10.30 Diskussion	Industrie- gegen Wettbewerbspolitik in Europa?
	Reinhard Kuhlmann (Generalsekretär des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes, Brüssel)
	Dr. Joachim Lücking (Generaldirektion IV Wettbewerb der EU-Kommission, Abteilung Allgemeine Wettbewerbspolitik, Brüssel)
	Michael Wobst (Gesamtbetriebsratsvorsitzender DaimlerChrysler Rail Systems [Deutschland] GmbH, Hennigsdorf)
	Elfriede Hansel (Betriebsratsvorsitzende Siemens AG Standort Nürnberg)
10.30 - 10.45	Kaffeepause
10.45 - 12.30	Fortsetzung der Diskussion: Standort- und Beschäftigungspolitik in europäischen Dimensionen
ab 12.30	Mittagessen und Abreise