

Eßer, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk

Article — Digitized Version

Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Neue Anforderungen an Unternehmen und Politik

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Eßer, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk (1995) : Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Neue Anforderungen an Unternehmen und Politik, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 64, Iss. 2, pp. 186-199

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141089>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Neue Anforderungen an Unternehmen und Politik

von Klaus Eßer, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner und Jörg Meyer-Stamer¹

1. Einführung

Das Konzept „systemische Wettbewerbsfähigkeit“ stellt einen Referenzrahmen für Industrie- und Entwicklungsländer dar. Zwei Elemente unterscheiden es von anderen Ansätzen zur Bestimmung von Faktoren industrieller Wettbewerbsfähigkeit:

- die Differenzierung zwischen vier unterschiedlichen Analyseebenen (Meta-, Makro-, Meso- und Mikroebene), wobei auf der Metaebene Faktoren wie die gesellschaftliche Integrations- und Strategiefähigkeit und auf der Mesoebene die Gestaltung eines Umfelds, das die Anstrengungen auf der Unternehmensebene fördert, ergänzt und multipliziert, betrachtet werden;
- die Zusammenführung von industrie- und innovationsökonomischen sowie industriesoziologischen Elementen mit der neueren politikwissenschaftlichen, um das Phänomen der *Policy*-Netzwerke kreisenden Steuerungsdiskussion.

Industrieunternehmen in Industrie- und Entwicklungsländern stehen heute vor der Herausforderung, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Diese Herausforderung resultiert aus einer sich verschärfenden Konkurrenz, einem „Wettlauf“ um die Übernahme und Anpassung „japanischer“ Produktionskonzepte und einem beschleunigten technologischen Wandel. Sie gilt für alle Unternehmen, weil selbst dominante Wettbewerbsfähigkeitspositionen zunehmend angreifbar werden. Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sind zunächst Anstrengungen auf der betrieblichen Ebene notwendig. Allerdings läßt sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen nicht allein mit Blick auf die Ebene des Einzelunternehmens erklären. Unternehmen werden dann wettbewerbsfähig, wenn zwei zentrale Voraussetzungen erfüllt sind: Es muß ein Wettbewerbsdruck auf den Firmen lasten, der sie zwingt, kontinuierlich Anstrengungen zur Verbesserung von Produkten und Produktionseffizienz zu unternehmen, und die Unternehmen sollten in Netzwerke eingebunden sein, in denen vielfältige Externalitäten, Dienstleistungen sowie Institutionen die einzelbetrieblichen Anstrengungen unterstützen. Beide Voraussetzungen erfordern spezifische Konstellationen auf der Makro- und Mesoebene.

Die erste Voraussetzung war lange Zeit in den Entwicklungsländern, die eine binnenorientierte Industrialisierungsstrategie verfolgten, nicht erfüllt. Diese Länder versuchten, hinter protektionistischen Mauern, komplett integrierte nationale Industrien aufzubauen — häufig unter Verzicht auf Konkurrenz, weil der nationale Markt eigentlich schon für ein einzelnes Unternehmen zu eng war und die Zulassung eines zweiten die angestrebten Skalenökonomien in weite Ferne hätte rücken lassen. Mangels Druck blieb der Effizienzurückstand der nationalen Unternehmen, aber häufig auch der Filialen multinationaler Konzerne, gegenüber dem international üblichen Niveau groß. Ähnliches gilt für die ehemals sozialistischen Länder.

Die zweite Voraussetzung ist in der entwicklungspolitischen Diskussion unzureichend thematisiert worden. Das orthodoxe Strukturanpassungskonzept kannte zwei Ebenen: die Makro- und die Mikroebene. Maßnahmen auf der Makroebene (Stabilisierung, Liberalisierung und Entstaatlichung, Außenöffnung, Abwertung) sollten verzerrte Anreizstrukturen korrigieren und damit das latent vorhandene Unternehmertum auf der Mikroebene, das sich aufgrund vielfältiger staatlicher Restriktionen und verzerrter Preise nicht entfaltet hatte, stimulieren². In der Realität blieb die Vitalisierung und Dynamisierung des Unternehmenssektors jedoch hinter den Erwartungen zurück. Dies hatte zwei Gründe: die Unterschätzung der Komplexität der Anforderungen an die Unternehmen und die Unterschätzung der Bedeutung des institutionellen Umfelds.

In den letzten Jahren sind in unterschiedlichen Disziplinen eine Reihe von Konzepten erarbeitet worden, die — auf unterschiedlichen Aggregationsniveaus — versuchen, die beiden Aspekte *Anforderungen an Unternehmen* und *Anforderungen an das institutionelle Umfeld* zu erfassen. Im Hinblick auf unternehmensinterne Faktoren wurde bereits früh von der Industriosozilogie beobachtet, daß Unternehmen versuchen, sich durch die Einführung „neuer Produktionskonzepte“³, die eine Abkehr vom überkommenen tay-

¹ Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin

² Vgl. World Bank (1993).

³ Kern, Schumann (1984).

loristischen, arbeitsteiligen Organisationsmuster darstellen, an neue Wettbewerbsanforderungen anzupassen. Unklar war lange Zeit, ob sich eher technikorientierte Konzepte (*computer-integrated manufacturing*) oder humanoorientierte Konzepte (anthropozentrische Organisation, *flexible specialisation*, *lean manufacturing*) durchsetzen würden. Aus der Sicht der Managementtheorie thematisiert das Konzept des *reengineering* am pointiertesten den in den Unternehmen notwendigen radikalen Bruch mit überkommenen Organisationskonzepten⁴. Darüber hinaus haben sowohl Managementtheorie als auch Industrie-soziologie das Phänomen der sich verändernden und intensivierenden zwischenbetrieblichen Lieferbeziehungen mit Begriffen wie *just-in-time* und Wertschöpfungsketten thematisiert⁵.

Andere Ansätze haben einen weiter gefaßten Blick auf das Phänomen von Unternehmensnetzwerken geworfen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in traditionellen *industrial districts*⁶ wie auch in neuen Industrien⁷ wurden — anknüpfend an frühe Überlegungen Alfred Marshalls — die fördernden Effekte räumlicher Verdichtung (*cluster*) auf die unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit nachgewiesen. Besonders hervorgehoben wurden die Vorteile, die durch intensive informelle Kommunikationen und interaktives Lernen als „kollektive Effizienz“⁸ entstehen, die Komplementarität von Konkurrenz und Kooperation sowie die Bedeutung eines — z.T. politisch geschaffenen — institutionellen Umfelds; diese Ansätze wählen als Untersuchungsebene nicht nur die Mikroebene, sondern auch die Mesebene.

Die „cluster“-Analyse wurde von Porter zur Bestimmung „nationaler Wettbewerbsvorteile“ weiterentwickelt⁹. Diese entstehen in einem „Diamanten“ mit den Eckpunkten Unternehmensstrategien/Unternehmensstruktur/Konkurrenz, Nachfragebedingungen, Faktorbedingungen sowie verwandte und unterstützende Industrien; industrielle Wettbewerbsfähigkeit resultiert ganz entscheidend aus der Qualität eines Standorts. Freilich bleibt Porters Analyse bei „clusters“ von Unternehmen und den sie unterstützenden Zulieferer- und Dienstleistungsunternehmen stehen. Die nationale Ebene taucht in seinem Ansatz in orthodox-neoliberaler Weise auf — als Rahmen, der Druck auf die Unternehmen erzeugt; politisch-institutionelle Aspekte jenseits der Umfeldgestaltung in Ländern später Industrialisierung diskutiert Porter kaum.

Einen anders gerichteten Blick auf die nationalen Rahmenbedingungen, die das Verhalten von Unternehmen und ihr Umfeld prägen, warfen Ansätze der Untersuchung von „nationalen Innovationssystemen“¹⁰, die an innovationsökonomische Untersuchungen anschlossen¹¹. Sie arbeiteten die Bedeutung einer Reihe von politischen, institutionellen und ökonomischen Faktoren für die Unternehmensentwicklung heraus. Unternehmensverhalten hängt demzufolge nicht nur von der allgemeinen Anreizstruktur ab, sondern auch von sehr spezifischen institutionellen Arrangements, die sich über lange Zeiträume herausgebildet

haben, z.B. einer ausgeprägten Unternehmensorientierung bei Forschungseinrichtungen und Universitäten, der Grundstruktur der industriellen Beziehungen und der Verhaltensdisposition von Finanzinstitutionen.

Im Rahmen der OECD wurden in den letzten Jahren umfangreiche Anstrengungen unternommen, die verschiedenen Sichtweisen zum Phänomen „Wettbewerbsfähigkeit“ aufzuarbeiten und unter dem Begriff „strukturelle Wettbewerbsfähigkeit“ zu einer integrierten Sichtweise zusammenzufassen. Kernelement dieses Konzepts ist die Betonung von Innovation als zentralem Moment wirtschaftlicher Entwicklung: (1) die Unternehmensorganisation jenseits tayloristischer Konzepte, die Lern- und Innovationspotentiale in allen betrieblichen Funktionsbereichen aktiviert, (2) innovationsorientierte Netzwerke zwischen Unternehmen und unter Einbeziehung von unterstützenden Institutionen, (3) innovationsfördernde institutionelle Rahmenbedingungen¹².

Das Konzept der „systemischen Wettbewerbsfähigkeit“ baut auf der neueren OECD-Diskussion auf. Ausgangspunkt der Überlegungen am DIE war die Beobachtung, daß das im OECD-Konzept betonte leistungsfähige unternehmensbezogene Umfeld in vielen Entwicklungsländern fehlt oder zumindest unzureichend entwickelt ist. Dies kann bedeuten, daß im Zuge von Strukturanpassung trotz erfolgreicher Makrostabilisierung die Belebung der Industrie ausbleibt. Allerdings verhindert ein mangelhaft entwickeltes Umfeld nicht prinzipiell die Entstehung von Wettbewerbsfähigkeit. Wenn fundamentale Veränderungen in den Rahmenbedingungen in Form des Übergangs von einem geschützten Binnenmarkt zu einer offenen Volkswirtschaft stattfinden und die Unternehmen vor die Alternative „Effizienzsteigerung oder Marktaustritt“ gestellt werden, wird zumindest ein Teil von ihnen Anstrengungen zur raschen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit unternehmen. Wettbewerbsfähigkeit wird dann vor allem dort entstehen, wo spezifische Standortvorteile genutzt werden können. Doch das Fehlen eines leistungsfähigen Umfeldes schränkt die Unternehmen bei der Entwicklung von dauerhafter Wettbewerbsfähigkeit ein, weil sie sich nicht allein auf ihre Kernkompetenz konzentrieren können, sondern intern Leistungen erbringen müssen, die Unternehmen andernorts einkaufen oder als externe Effekte nutzen kön-

⁴ Vgl. Hammer (1990).

⁵ Z.B. Normann, Ramirez (1993).

⁶ Vgl. Becattini (1990), Sengenberger, Pyke (1992), Pyke (1992), Storper (1993).

⁷ Zum kalifornischen Silicon Valley vgl. z.B. Saxenian (1994).

⁸ Schmitz (1989).

⁹ Porter (1990).

¹⁰ Lundvall (1992), Nelson, Rosenberg (1993).

¹¹ Vgl. Freeman (1987), Dosi et al. (1988).

¹² Vgl. OECD (1992).

nen. Das kontinuierliche *upgrading*, das dauerhaft leistungsfähige Unternehmen auszeichnet, unterbleibt oder wird erschwert.

Das Konzept des DIE geht indes über jenes des OECD hinaus. Die OECD wie auch andere Ansätze operieren mit ökonomischen Kategorien, betrachten jedoch kaum die politische Dimension der Gestaltung von Wettbewerbsfähigkeit. Es zeichnet sich ein Konsens darüber ab, daß die Schaffung eines unterstützenden Umfelds durch kollektive Anstrengungen von Unternehmen sowie durch gemeinsame Initiativen von Unternehmensverbänden, Staat und anderen gesellschaftlichen Akteuren dazu führen kann, daß der Aufbau von Wettbewerbsvorteilen relativ schnell abläuft. Die Literatur zu diesem Themenkomplex thematisiert die Steuerungsmuster, die erfolgreichen späten Industrialisierungsprozessen zugrundeliegen, nur unzureichend¹³. Aber auch im Hinblick auf die Industrieländer sind Analysen der Wettbewerbsfähigkeit und Untersuchungen zu neuen Steuerungsmustern in verschiedenen Politikfeldern, u.a. der Industriestruktur- und Technologiepolitik, kaum aufeinander bezogen. Selbst wenn das zu schaffende unternehmensbezogene Umfeld detailliert beschrieben wird, bleiben die konkreten Politikvorschläge im Hinblick auf die Mechanismen und Verfahren der Problemerkennung, Problembearbeitung, Entscheidungsfindung, Implementierung und Erfolgskontrolle vage¹⁴.

2. Wettbewerbsfähigkeit in systemischer Sichtweise

Ein Land kann aus dem Satz der Determinanten „systemischer Wettbewerbsfähigkeit“ (Abbildung 1) nicht beliebig einzelne Politiken bzw. Elemente von Wettbewerbsfähigkeit herausgreifen. Besonders wettbewerbsfähige Länder haben Strukturen auf der *Metaebene*, die Wettbewerbsfähigkeit fördern, einen *Makrorahmen*, der einen *Performance-Druck* auf die Unternehmen ausübt, und eine strukturierte *Mesoebene*, auf der Staat und gesellschaftliche Akteure gezielte Unterstützungspolitiken entwickeln,

Abbildung 1

Determinanten systemischer Wettbewerbsfähigkeit



die Strukturbildung vorantreiben und gesellschaftliche Lernprozesse bündeln werden, sowie auf der *Mikroebene* eine Vielzahl von Unternehmen, die gleichzeitig nach Effizienz, Qualität, Flexibilität und Reaktionsschnelligkeit streben und von denen viele in Netzwerke eingebunden sind.

2.1 Metaebene: gesellschaftliche Strukturbildung

Systemische Wettbewerbsfähigkeit setzt gesellschaftliche Integration voraus. Sie verlangt nicht nur makroökonomische Reformen, sondern ein gesellschaftliches Transformationskonzept. In vielen Entwicklungs- und Transformationsländern gilt es, die gesellschaftliche Fragmentierung zu überwinden und die Lernfähigkeit, vor allem die Fähigkeit, auf Anpassungsforderungen rasch und effektiv zu reagieren, zu verbessern. Eine gesellschaftliche Strukturbildung, welche die ökonomische Strukturbildung ergänzt, erhöht die Fähigkeit der verschiedenen Akteursgruppen, ihre Interessen zu artikulieren und gemeinsam technisch-organisatorische, soziale, ökologische und weltwirtschaftliche Anforderungen zu bewältigen: Nur wenige Gesellschaften werden einen so raschen und dynamischen Industrialisierungsprozeß durchlaufen wie Korea oder Taiwan. Gleichwohl gibt es in vielen anderen Gesellschaften Spielräume zur Entwicklung der essentiellen Faktoren auf allen vier Ebenen.

Eine hierzu ausreichende Steuerungsfähigkeit erfordert folgende Elemente: eine Übereinstimmung zum Leitbild „Markt- und Weltmarktorientierung“, ein Einverständnis über die konkrete Richtung der anzustuernden Veränderungen und ein Einverständnis, die Zukunftsinteressen gegen die meist gut organisierten Gegenwartsinteressen durchzusetzen. Eine auf gemeinsame Problemlösung gerichtete Orientierung setzt eine klare institutionelle Trennung von Staat, Wirtschaft und intermediären Organisationen voraus. Erst sie ermöglicht Selbstorganisation, eigenständige Lernprozesse und die Entwicklung einer hohen Antizipations- und Reaktionsfähigkeit. Wenn die institutionelle Trennung durchgesetzt ist, können ein autonomer und leistungsfähiger Staat sowie Kooperationsmechanismen und Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteursgruppen entstehen. Dies sind allgemeine Funktionsanforderungen für die Etablierung kreativer politischer Steuerungsformen; ihre konkrete Ausprägung wird – auch im Hinblick auf die konkrete politisch-institutionelle Ausgestaltung – unterschiedlich ausfallen.

Wichtigstes Element der Sicherung des Zusammenspiels auf und zwischen den vier Systemebenen ist eine Dialogbereitschaft zwischen wichtigen Akteursgruppen, die zu einer Bündelung der Kräfte und einer gemeinsamen Kanalisierung des gesellschaftlichen Kreativitätspotentials führt. Dialoge sind unverzichtbar, um die nationalen

¹³ Vgl. Wade (1990).

¹⁴ Vgl. OECD (1992).

Innovations- und Wettbewerbsvorteile zu stärken und gesellschaftliche Lern- und Kommunikationsprozesse in Gang zu setzen. Sie begründen die Bereitschaft und Fähigkeit zur Umsetzung einer mittel- bis langfristigen Strategie wettbewerbsorientierter technologisch-industrieller Entwicklung. Wettbewerbsstärke verlangt eine hohe Organisations-, Interaktions- und Steuerungsfähigkeit der nationalen Akteursgruppen, die letztlich ein gesamtgesellschaftliches Systemmanagement anstreben müssen.

2.2 Makroebene: Sicherung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen

Innerhalb eines mehrdimensionalen Steuerungskonzeptes, das auf Konkurrenz, Kooperation und gesellschaftlichen Dialog setzt, um die nationalen Potentiale zielgerichtet auf die Entwicklung von Weltmarktcompetenz auszurichten, sind zur Sicherung einer effizienten Allokation der Ressourcen funktionsfähige Faktor-, Güter- und Kapitalmärkte von entscheidender Bedeutung. Die Erfahrungen der 70er und 80er Jahre haben gezeigt, daß ein instabiler makroökonomischer Rahmen die Funktionsfähigkeit dieser Märkte wesentlich beeinträchtigt und sich überdies negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt.

Die Stabilisierung des makroökonomischen Rahmens muß vor allem an einer Reform der Fiskal- und Haushaltspolitik sowie der Geld- und der Währungspolitik ansetzen. Der Übergang von einem instabilen zu einem stabilen Makrorahmen erweist sich aus folgenden Gründen als schwierig:

- Die Bekämpfung der Inflation über eine restriktive Haushalts-, Fiskal- und Geldpolitik führt häufig nicht nur zu einer Einschränkung des Konsums, sondern auch der Investitionen und damit zu einer weiteren Verringerung der Wachstums- und Verteilungsspielräume der Volkswirtschaft. Zwischen Stabilitäts-, Wachstums- und Verteilungszielen besteht daher ein latentes Spannungsfeld.
- Gesamtwirtschaftliche Stabilisierungsmaßnahmen können häufig nur dann greifen, wenn sie von parallelen langwierigen Strukturreformen begleitet werden, etwa einer Reform des staatlichen Wirtschaftssektors, der Entwicklung eines leistungsfähigen Finanzsektors und einer Reform der Außenwirtschaftspolitik.
- Die Anpassungskosten werden unmittelbar spürbar, während sich die Anpassungsgewinne erst zeitlich verzögert einstellen, so daß Produktion, Investitionen und Beschäftigung in einer ersten Phase häufig zurückgehen.
- Die gesellschaftlichen Gruppen werden nicht gleichmäßig von den Auswirkungen makroökonomischer Stabilisierungsmaßnahmen und den diese begleitenden Strukturreformen getroffen. Vielmehr gibt es in diesem Prozeß Verlierer und Gewinner und entsprechend hohe innenpolitische Konflikte.

Die Stabilisierung des makroökonomischen Rahmens erfordert daher nicht nur ein inhaltlich stimmiges Konzept, sondern auch einen erheblichen politischen Kraftakt. Er wird nur dann erfolgreich sein, wenn die Regierung ihre Entschlossenheit demonstriert, die schwierigen und konfliktreichen Reformen durchzusetzen, und es ihr gelingt, eine nationale Koalition reformbereiter Kräfte zur Wiedererlangung des binnen- und außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zu organisieren und zugleich internationale Unterstützung zu mobilisieren.

Sicherung des binnenwirtschaftlichen Gleichgewichtes plus Strukturbildung

Es ist unabdingbar, daß der Staat einen hinreichend stabilen Geldwert gewährleistet. Hierbei muß er allerdings möglichst vermeiden, durch stabilitätsorientierte Politiken die Wachstumsgrundlagen der Volkswirtschaft zu gefährden und soziale Ungleichgewichte weiter zu verschärfen. Diese Zusammenhänge sind insbesondere bei der Konsolidierung des Haushaltsdefizits, d.h. bei Reformen der Haushalts- und Fiskalpolitik zu beachten. Für die staatliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik bedeutet dies im einzelnen folgendes: Fiskalpolitische Maßnahmen zur Steigerung von Haushaltseinnahmen dürfen nicht hauptsächlich unter dem Blickwinkel der kurzfristigen Verringerung des Haushaltsdefizites konzipiert werden; sie müssen vor allem die wachstums- und verteilungspolitische Dimension berücksichtigen. Ein solcher Ansatz erfordert in der Regel eine gründliche Restrukturierung des gesamten Steuer- und Abgabensystems sowie die Stärkung der administrativen Kompetenz der Steuerverwaltungen. In der Tendenz muß es darum gehen, den Konsum stärker als die Produktion zu besteuern, sämtliche Einkommensarten zu erfassen und progressiv zu besteuern, einen *bias* in der Besteuerung von nationalen und internationalen Transaktionen zu vermeiden und weitestgehend kostendeckende Gebühren für staatliche Dienstleistungen einzuführen.

Bei Maßnahmen zur Verringerung der Staatsausgaben muß der politisch einfachste Weg, die staatlichen Investitionen — etwa für Bildung, Gesundheit und den Ausbau der materiellen Infrastruktur — zu verringern, vermieden werden. Um die Grundlagen für künftiges Wachstum nicht zu schwächen, müssen Konsolidierungsmaßnahmen zunächst vor allem bei konsumptiven Ausgaben, der Beseitigung von Privilegien für einzelne Interessengruppen und an einer Überprüfung des Umfangs der Staatstätigkeit ansetzen. Erforderlich werden insbesondere die Verringerung von Militärausgaben, ein Abbau der Überbeschäftigung im öffentlichen Sektor, eine Verringerung von Subventionen durch die Einführung zeitlicher Begrenzungen und degressiv gestalteter Subventionssätze, die Konzentration der Sozialpolitik auf die ärmsten Bevölkerungsgruppen und ein Abbau der Defizite der Staatsunternehmen durch die Nutzung der Spielräume zur Privatisierung und Kommerzialisierung staatlicher Aktivitäten. Gleichwohl

müssen auch die Investitionsausgaben einer genauen Überprüfung unterzogen und in den Bereichen, die für die Entwicklung des privaten Wirtschaftssektors und die soziale Entwicklung besonders wichtig sind, konzentriert werden. Mit anderen Worten: Eine Reform der Fiskal- und Haushaltspolitik muß gezielt mit einer wachstumsorientierten Strukturpolitik und einer flankierenden Sozialpolitik verbunden werden; unter dieser Voraussetzung wird sie zum entscheidenden Scharnier, um Stabilitäts-, Wachstums- und Verteilungsziele zugleich verfolgen zu können.

Um die Inflation auf einem tolerablen Niveau zu halten, darf eine stabilitätsorientierte Fiskal- und Haushaltspolitik nicht durch eine expansive Geldpolitik konterkariert werden. Eine stabilitätsorientierte Geldpolitik stößt unter den Bedingungen eines unterentwickelten Geld- und Kapitalmarktes allerdings an enge Grenzen: Die bislang üblicherweise eingesetzten Instrumente wie Kreditrationierung, selektive Kreditvergabe und die arbiträre Festlegung von Zinssätzen führten zu weiteren Verzerrungen in den Geld- und Kapitalmärkten, ohne das Kreditvolumen im gewünschten Umfang zu beeinflussen. Um ein ausreichendes Kreditangebot zu tolerablen Zinssätzen bei hinreichender Geldwertstabilität zu gewährleisten, müssen diese insbesondere abzielen auf: (1) die Stärkung der Kompetenzen der Zentralbank zur Steuerung der inländischen Geldmenge und ausländischer Kapitalzuflüsse, (2) die Entwicklung eines leistungsfähigen und diversifizierten privaten Finanzsektors, (3) die Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Geld- und Kapitalmärkten sowie (4) den Abbau diskretionärer staatlicher Eingriffe zur Beeinflussung der Zinsbildung.

Sicherung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts plus Strukturbildung

Anhaltend hohe Leistungsbilanzdefizite engen die Wachstumsspielräume ein und destabilisieren die Volkswirtschaft. Hohe Leistungsbilanzdefizite signalisieren in der Regel einen generellen *anti-export bias* innerhalb des wirtschaftspolitischen Gesamtrahmens und können daher nur durch eine grundlegende Veränderung der Außenwirtschaftspolitik verringert werden.

Die Erfahrungen der 70er und 80er Jahre haben gezeigt, daß stark überbewertete Wechselkurse, da vor allem die industriellen Exporte erschwert und Importe erleichtert werden, unweigerlich zu hohen Leistungsbilanzdefiziten führen. Länder, die eine Überbewertung ihrer Währung auf Dauer zulassen, behindern die Entwicklung eines leistungsfähigen industriellen Produktionsapparates in doppelter Weise: Die währungsbedingte Verteuerung der Exporte führt dazu, daß die Unternehmen keine realistische Chance sehen, ihre Produktion am Weltmarkt als Referenzrahmen auszurichten. Die künstliche Verbilligung von Importen impliziert, daß die Unternehmen ihre Konkurrenzfähigkeit auch auf dem Binnenmarkt verlieren — mit der Folge, daß überwiegend nur noch im Bereich der nicht-han-

delbaren Güter investiert oder sogar Kapital exportiert wird. Der Wechselkurs ist die strategische Variable, die darüber entscheidet, ob eine Volkswirtschaft in der Lage ist, die für die Errichtung international wettbewerbsfähiger Industrien erforderlichen makroökonomischen Grundvoraussetzungen zu schaffen.

Auch von der Handelspolitik müssen den Unternehmen klare Signale vermittelt werden, die sie veranlassen, ihre Strategien am Weltmarkt als Referenzrahmen auszurichten. Für den Übergang von einer überzogenen Importsubstitutionsstrategie zu einem Konzept aktiver Weltmarktintegration stehen einer Regierung zwei deutlich verschiedene Konzepte zur Verfügung:

- Generelle Importliberalisierung: Dieser Ansatz zielt auf einen niedrigen und für sämtliche Warenbereiche einheitlichen Zollsatz. Er vertraut auf die Gültigkeit des Prinzips der komparativen Kostenvorteile und akzeptiert, daß nur diejenigen Industrien überleben, die der kurzfristig gegebenen Faktorausstattung des Landes angemessen sind. Die rasche Importliberalisierung ist — wie der Fall Chile gezeigt hat — mit hohen Friktionskosten verbunden. Wenn allerdings die staatliche Steuerungskompetenz gering ist, gibt es zu diesem Konzept kaum eine Alternative.
- Selektive Importliberalisierung: Die Importliberalisierung erfolgt auf der Basis eines Liberalisierungsfahrplans, der auf der Grundlage der Analyse der tatsächlich absehbaren Reaktionspotentiale der bestehenden Industrien und der Entwicklungserfordernisse der alten und neuen Industriekerne entwickelt wird. Die Handelspolitik wird auf diese Weise auch Teil einer Politik aktiver Strukturgestaltung.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit — allein durch makroökonomische Stabilisierung?

In einer kürzlich vorgelegten Analyse der Weltbank werden die Wachstumserfolge und die hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit von Ländern in Ost- und Südostasien im Kern auf ein gutes makroökonomisches Management sowie eine aktive Exportförderpolitik bei gleichzeitiger moderater außenwirtschaftlicher Protektion zurückgeführt¹⁵. Die stabilitätsorientierten Makropolitiken hätten insbesondere die Spartätigkeit angeregt und hohe öffentliche und private Investitionen ermöglicht. Komplementär hierzu hätten die weitgehende Öffnung gegenüber ausländischen Technologien sowie ein Anreizsystem mit einem *pro-export bias* wesentlich zur Entwicklung eines dynamischen privaten Wirtschaftssektors beigetragen.

Es ist jedoch aus zwei Gründen überzogen und irreführend, die Wachstumserfolge südost- und ostasiatischer Länder und ihre hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit letztlich auf die Beachtung makroökonomischer *funda-*

¹⁵ World Bank (1993).

mentals sowie eine relativ liberale Außenwirtschaftspolitik zurückzuführen. Erstens haben abgesehen von den bevölkerungsarmen Ländern (Singapur, Hongkong) die mittelgroßen Länder wie Taiwan und Korea ihren Binnenmarkt mindestens bis Ende der 80er Jahre durch die Kombination tarifärer und vor allem nicht-tarifärer Handelshemmnisse weitgehend gegenüber der ausländischen Konkurrenz abgeschottet; zugelassen wurden fast nur komplementäre, aber kaum kompetitive Importe. Diese Politik war nicht nur wesentlich, um größere außenwirtschaftliche Ungleichgewichte zu vermeiden; die hohe außenwirtschaftliche Protektion hat in Verbindung mit einer selektiven Handelspolitik der einheimischen Industrie vor allem auch eine fast dreißigjährige Phase ungestörten Lernens ermöglicht. Zweitens haben gerade die NICs der ersten Generation — mit Ausnahme von Hongkong — die Entwicklung international konkurrenzfähiger Industrien gezielt gefördert, d.h. dynamische komparative Vorteile geschaffen, wobei der Schutz junger Industrien nur eines von zahlreichen Elementen in einem komplexen Gesamtansatz war. Die generelle Behauptung der Weltbank, daß selektive Interventionen weder die Industriestruktur noch die Produktivität der Industrieunternehmen nennenswert beeinflusst hätten, ist daher zu Recht massiv kritisiert worden. Insbesondere in einer Phase verschärften Konkurrenzkampfes auf den Weltmärkten sind alle Länder gut beraten, stabilitätsorientierte Makropolitiken mit einem Konzept aktiver Strukturgestaltung zu verbinden.

2.3 Mikroebene: technologische und organisatorische Anforderungen

Unternehmen sehen sich heute steigenden Anforderungen gegenüber, die aus sechs unterschiedlichen Tendenzen resultieren:¹⁶ (1) der Globalisierung des Wettbewerbs in einer steigenden Zahl von Produktmärkten; (2) der Zunahme der Zahl der Wettbewerber aufgrund erfolgreicher später Industrialisierungsprozesse sowie gelungener Strukturanpassung und Exportorientierung; (3) der Differenzierung der Nachfrage; (4) kürzer werdender Produktinnovationszyklen; (5) der Durchsetzung radikaler technologischer und organisatorischer Innovationen sowie (6) Umbrüchen in technologischen Systemen, in denen Branchengrenzen neu demarkiert werden, z.B. Überlappungen zwischen Computertechnik und Telekommunikation (Telematik) oder zwischen Mechanik und Elektronik (Mechatronik).

Um den neuen Anforderungen gerecht zu werden, müssen Unternehmen ihre Organisation — intern und mit ihrem direkten Umfeld — weitgehend reorganisieren. Inkrementelle Veränderungen, wie sie mit der weitergehenden Automatisierung und informationstechnischen Vernetzung in den 80er Jahren anvisiert worden waren (Stichwort „Automatisierung des Taylorismus“), reichen nicht aus. Um

gleichzeitig Effizienz, Flexibilität, Qualität und Reaktionsgeschwindigkeit zu steigern, sind vielmehr tiefgreifende Veränderungen in drei Bereichen notwendig:

- Organisation der Produktion: Ziele sind eine Verringerung von Durchlaufzeiten, etwa durch die Ablösung traditioneller Fließbänder und Transfersysteme durch Fertigungs- und Montagezellen und -insein, um schnell auf Kundenwünsche reagieren zu können, sowie eine Verringerung der Lagerbestände, um die Kosten der Kapitalbindung zu reduzieren.
- Organisation der Produktentwicklung: Die strenge Trennung zwischen Entwicklung, Produktion und Vermarktung hat nicht selten zu Produktdesigns geführt, die zu hohe Produktionskosten zur Folge hatten bzw. nicht die Kundenpräferenzen traf. Eine parallele Organisation verschiedener Entwicklungsschritte und die Re-Integration von Entwicklung, Produktion und Vermarktung (*concurrent engineering*) führen zu drastisch verkürzten Entwicklungszeiten und zu Produkten, die effizienter zu produzieren und leichter zu vermarkten sind.
- Organisation der Lieferbeziehungen: Unternehmen verringern die Fertigungstiefe, um sich auf ihre Kernkompetenz konzentrieren zu können; sie reorganisieren den Zulieferprozeß, v.a. durch die Einführung von *Just-in-time-Verbund*; und sie reorganisieren ihre Zuliefererpyramide, indem die Zahl der direkten Zulieferer reduziert wird sowie einige von ihnen zu Systemzulieferern aufgewertet und auch in den Produktentwicklungsprozeß integriert werden.

In allen drei Bereichen geht es um die kreative Kombination von organisatorischen, sozialen und technischen Innovationen. Reorganisation schafft häufig erst die Voraussetzung für die Nutzung neuer, computerisierter Hardware. Soziale Innovationen (Reduzierung von Hierarchieebenen, Verlagerung von Entscheidungsspielräumen auf die operative Ebene) sind Voraussetzungen für das Funktionieren der neuen Organisationskonzepte.

Die wachsenden Anforderungen an Unternehmen gehen Hand in Hand mit steigenden Anforderungen an deren Umfeld. In der Weltwirtschaft stehen sich daher heute nicht mehr dezentral agierende, isolierte Unternehmen als Konkurrenten gegenüber, sondern *industrial clusters*, in Netzwerken organisierte Gruppen von Unternehmen, für deren Entwicklungsdynamik die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Industriestandorte, also der kontinuierliche und enge Kontakt mit Universitäten, Ausbildungsinstitutionen, FuE-Einrichtungen, Technologieinformations- und Verbreitungsinstitutionen, Finanzinstitutionen, Exportinformationseinrichtungen, nichtstaatlichen Branchenorganisationen u.v.m., wesentlich ist.

¹⁶ Vgl. Best (1990), OECD (1992).

2.4 Mesebene:

Strukturgestaltung durch neue Steuerungsmuster und selektive Politiken

Die Bedeutung des Unternehmensumfeldes, also der Institutionen und Politikmuster auf der Mesebene, hat im Verlauf der letzten Dekade wegen des technologisch-organisatorischen Umbruchs und der Überwindung des traditionellen, fordistischen Produktionsparadigmas weiter an Bedeutung gewonnen. Kumulative Lerneffekte und Innovationen gehen einher mit einer Vernetzung auf der Mikroebene sowie formellen und informellen Kooperationsbeziehungen zwischen Unternehmen und cluster-nahen Institutionengefüges, dessen Gestaltung der Kern einer aktiven Standortpolitik ist. Technologische Kompetenz als Grundlage der Wettbewerbsfähigkeit basiert auf schwer transferierbaren, oft nicht kodifizierten Wissensbeständen und kumulativen Lernprozessen, die im Zusammenspiel von Unternehmen und Institutionen entstehen. Auf diese Weise bilden sich länder- und regionenspezifische Wettbewerbsmuster und -vorteile heraus, die nicht einfach imitierbar sind.

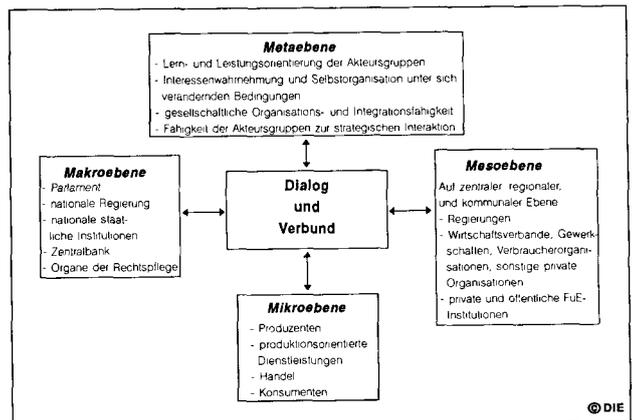
Politische Akteure, die in ihrem Land im mesopolitischen Bereich auf die Entwicklung einer strategischen Perspektive als Richtschnur für unternehmerisches und staatliches Handeln verzichten und primär auf spontane ad-hoc-Reaktionen und Versuchs-Irrtums-Prozesse setzen, unterschätzen: (1) die Bedeutung der zeitgerechten und gezielten Entwicklung der physischen und vor allem der immateriellen Infrastruktur für die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, (2) die Länge des Zeitraumes, den die Entwicklung von Humankapital und der technologischen Infrastruktur als zentrale Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit erfordert, sowie (3) die negativen Einflüsse von technologischer Unsicherheit¹⁷ und Risikolagen, die für das Einzelunternehmen nicht überschaubar und von ihm nicht beeinflussbar sind, auf offensive Unternehmensstrategien.

Überwindung traditioneller Dichotomien

In dem Maße, wie Unternehmen komplexere Produkte produzieren, wachsen die Anforderungen an das kommunale, regionale und nationale Umfeld. Die Vorstellung, allein der Staat könne als Steuerungszentrum der Gesellschaft technologische und ökonomische Prozesse gezielt lenken, und das Dogma, der Staat müsse sich gegenüber Marktprozessen ausschließlich in eine subsidiäre Rolle fügen, sind realitätsfern. Die Erfolgsfälle in der Weltwirtschaft zeigen, daß ein weites Handlungsfeld für erfolgreiche Politiken zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Industriestandorten zwischen den Extremen eines dirigistischen Interventionismus und einem auf das Setzen allgemeiner Rahmenbedingungen beschränkten Laissez-faire existiert. Ähnlich wie in der industriellen Produktion zeichnen sich auch im gesellschaftlich-politischen Bereich neue Organisations- und Steuerungsformen ab.

Abbildung 2

Determinanten systemischer Wettbewerbsfähigkeit: Strategiefähigkeit der Akteursgruppen



In vielen Fällen ergeben sich wettbewerbsstärkende Angebotsbedingungen zunächst durch Deregulierung und die Privatisierung von Staatsunternehmen; wesentlich ist zudem der Aufbau einer exportbezogenen physischen Infrastruktur (z.B. von Transport- und Kommunikationssystemen). Weitaus schwieriger sind die Reform und wettbewerbsorientierte Entwicklung der Institutionen im Bereich der Bildungs-, Forschungs-, Technologie- und der übrigen die Industrie unterstützenden Politiken, die auf die Strukturierung der Mesebene gerichtet sind. Entscheidend ist hier die Frage, wie eine selektive Schwerpunktbildung auf der Ebene von Politiken und des *Institution-Building* erfolgen kann und wie Entscheidungsfindungsprozesse organisiert werden können, um Standortpolitiken entwickeln und umsetzen zu können, die der Komplexität industrieller Produktion gerecht werden. Die Strukturierung der Mesebene ist mithin in erster Linie ein Organisations- und Steuerungsproblem. Es geht um die Entwicklung eines leistungsfähigen Institutionengefüges sowie einer engen Interaktionsfähigkeit der privaten und öffentlichen Akteure in einem cluster (Abbildung 2).

Die neuen standortpolitischen Strategien unterscheiden sich fundamental von den etatistischen Ansätzen traditioneller Industriepolitik, Industrieplanung oder Investitionslenkung sowie von den neokorporativistischen Ansätzen der 70er Jahre, in die lediglich die Spitzenorganisationen der Unternehmervverbände und Gewerkschaften involviert waren. Beide Ansätze sind heute untauglich, da im Bereich der Standortpolitik und der Entwicklung von Mesopolitiken die Handlungspotentiale, das notwendige Know-how zur Formulierung langfristig orientierter Politiken und die Implementationskapazitäten auf eine Vielzahl von staatlichen, privaten und intermediären Trägerschaften verteilt sind (Unternehmen, Verbände, Wissenschaft, staatliche und private intermediäre Institutionen, Gewerkschaften)¹⁸.

¹⁷ Vgl. Dosi (1988).

¹⁸ Vgl. Mayntz (1993).

In der Phase des Fordismus und hochstandardisierter Produktionsmuster wurden nicht selten vertikal integrierte Großunternehmen auf der Grundlage zentralistischer, staatlicher Industriepolitik (in der UdSSR, Indien oder auch Brasilien) aufgebaut; heute scheitern solche eindimensionalen, zentralistischen Regulationsmuster schon deswegen, weil es auf die Entwicklung und Unterstützung komplexer Unternehmensnetzwerke und spezialisierter Institutionenlandschaften ankommt.

Gesellschaftliche Organisationsmuster, die raschen Informationsfluß, offene Informationskanäle, vernetzte Strukturen und Kommunikation erleichtern, sind heute selbst zu Wettbewerbsfaktoren geworden. „Weiche Steuerungsmedien“¹⁹ wie Informationsfluß, Interessensintegration und prozedurale Festlegung gewinnen aufgrund der veränderten Strukturbedingungen an Bedeutung. Sie haben zwei Funktionen: Einerseits ist staatliche Mesopolitik auf die Know-how-Ressourcen von Unternehmen, Wissenschaft und anderen strategischen Akteuren angewiesen. Andererseits korrespondieren diese neuen Steuerungsmedien mit dem interaktiven Charakter von Innovation und dem systemischen Charakter von Wettbewerbsfähigkeit. Mesopolitiken gewinnen einen prozeduralen Charakter. Die Strukturbildung auf der Mesoebene (im Gegensatz zu makroökonomischen Wirtschaftspolitiken) wird nicht nur durch *public policy* vorangetrieben — auch Unternehmen, intermediäre Institutionen und Verbände (als Einzelorganisationen oder im Verbund) können und müssen Beiträge zur Ausgestaltung des Standortes leisten (z.B. durch Ausbildungsangebote, Aufbau von Informationssystemen, Beschleunigung des Informationsflusses).

Diese neuen Steuerungsformen haben z.B. in Japan an Bedeutung gewonnen, nachdem in den 70er Jahren klassische Industriepolitiken (Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Exportförderung über Steuererleichterungen und Subventionen, FuE-Subventionen, Bildung von Zwangskartellen) dominierten. Die vom MITI vorgelegten Pläne und Visionen werden in einem langwierigen Kommunikationsprozeß mit Vertretern der Privatwirtschaft und der Wissenschaft konzipiert. Die in regelmäßigen Abständen für einen Zeitraum von drei bis zehn Jahren präsentierten Pläne haben keinerlei Ähnlichkeit mit Direktiven einer zentralen Verwaltungswirtschaft, da sie weder gegenüber den Unternehmen noch gegenüber den staatlichen Institutionen direkte Verbindlichkeit besitzen. Die von den wichtigsten Akteuren entworfenen Visionen geben einen Überblick über die gewünschte und von vielen für richtig erachtete Richtung der Wirtschaftsentwicklung der Gesamtkononomie und legen auf Konsens beruhende, kurz- und mittelfristige Ziele für einzelne Sektoren fest, die auf einer gemeinsamen Analyse von Engpässen, Stärken und zu erwartenden Umbrüchen basieren. Sie vermitteln Orientierungshilfen für Kreditvergabeentscheidungen von Banken, langfristige Investitionsentscheidungen von Unternehmen, die Allokation von Forschungsressourcen in der Privatwirtschaft sowie Umorientierungen und Kurskorrek-

turen in intermediären Institutionen (wie Ausbildungseinrichtungen und Forschungszentren). Eine solche Standortpolitik verringert Unsicherheiten, stimuliert die Suche nach Innovationen und FuE-Investitionen und ermöglicht es den Unternehmen, statt primär die kurzfristige Rendite zu maximieren, langfristige, auf Wachstum und Marktanteils-gewinn ausgerichtete Strategien zu verfolgen.

Ein weiteres Beispiel für den Bedeutungszuwachs von weichen Steuerungsmedien und der zunehmenden Relevanz von funktionierenden Kommunikationskanälen zwischen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen, Institutionen und Organisationen sind Regionalkonferenzen, die sich in Deutschland in einigen Bundesländern, insbesondere in Krisengebieten, in denen umfassende Restrukturierungen durchgeführt wurden oder noch werden (z.B. Nordrhein-Westfalen), konstituiert haben²⁰. Eine Vielzahl betroffener Akteure versucht hier, sich auf zukünftige Entwicklungschancen ihrer Region zu verständigen, Engpässe im Modernisierungsprozeß zu identifizieren sowie ökologische und soziale Modernisierungskosten zu antizipieren, um sie zu reduzieren und auf diese Weise Orientierungen für politische und unternehmerische Entscheidungen zu schaffen. In den Regionen entstehen komplexe Netzwerke, in die Unternehmerorganisationen, Gewerkschaften, Verbände, lokale Verwaltungen, Technologieinstitute und Universitäten eingebunden sind. Diese schieben sich zwischen den Staat und den Markt, erarbeiten Visionen — oder pragmatischer ausgedrückt: „Szenarien“ — für die regionale Entwicklung, bereiten strategische Grundsatzentscheidungen vor und ermöglichen eine nicht-etatistische politische Steuerung von ökonomischen Restrukturierungsprogrammen sowie eine aktive und antizipative Strukturgestaltung auf der regionalen und nationalen Standortebene.

Handlungsorientierungen in Umbruch- und Konsolidierungsphasen

Die Suche nach Zukunftsfeldern in Branchen mit hohem Wertschöpfungspotential und die Entwicklung antizipativer Strukturpolitik sind anspruchsvoll. Diese Form des *targeting* ist i.d.R. nur in wirtschaftlich konsolidierten Ökonomien und auf der Grundlage von Erfahrungen beim Zusammenwirken zwischen Unternehmen, Regierung und Wissenschaft erfolgversprechend.

Targeting und selektive Mesopolitiken gehen einher mit der Entwicklung eines komplexen Monitoringsystems. Gerade in Phasen wirtschaftlicher Restrukturierung ist eine strategische Sichtweise seitens staatlicher Institutionen (Wirtschaftsministerium, Beratergruppen) hinsichtlich des *targeting* wesentlich. Unternehmensverbände und -lobbies werden primär Partikularinteressen vertreten und darauf drängen, ihre jeweiligen Industrien als strategische

¹⁹ Krumbein (1991), S. 49.

²⁰ Vgl. Jürgens, Krumbein (1991), Voelzkow (1994).

Kerne zu definieren. In Phasen des Umbruchs sollten strategisch orientierte Akteure in den öffentlichen Institutionen mit unabhängigen Beratern und Experten agieren, um Industriekerne mit Entwicklungspotential zu identifizieren. In Phasen wirtschaftlicher Konsolidierung gilt es, ein breiteres Monitoringsystem zu entwickeln, das auf einem Akteurs- und Institutionenpluralismus aufbaut. Zur kontinuierlichen Verbesserung der Informationsbasis über die Dynamik im produktiven Sektor tragen Wirtschaftsforschungsinstitute, universitäre Forschungseinrichtungen, sektorspezifische Technologie- und Beratungsinstitutionen, Unternehmerverbände und Forschungseinrichtungen der Privatwirtschaft, Gewerkschaften sowie *Consulting*-Unternehmen bei. Diese interagieren über die Publikation von Studien, wissenschaftlichen Meinungsstreit, Kongresse und Gemeinschaftsforschung.

Das in den Institutionen akkumulierte Know-how sowie die formellen und informellen Formen der Interaktion zwischen den Institutionen erlauben einen kontinuierlichen wirtschafts- und standortpolitischen Lernprozeß der Akteure im „Verbund“, erhöhen die Transparenz über die Stärken, Schwächen und Herausforderungen für die Wirtschaft und verbessern die Orientierungsfähigkeit der Unternehmen sowie privater und staatlicher Institutionen. Während es in vielen Entwicklungsländern zunächst darum geht, überhaupt Institutionen zu schaffen, in denen Know-how über den produktiven Sektor entsteht, ist die Akkumulation derartigen Wissens in fortgeschrittenen Ländern häufig ein selbstlaufender Prozeß, da die erwähnten Träger über den Austausch von Studien, Seminare, gemeinsame Forschungsprojekte, Beiräte u.a.m. kommunizieren. Neben dieser horizontalen Selbstorganisation sind forschungspolitische Schwerpunktsetzungen von Forschungsförderinstitutionen die Regel.

Die Umsetzung des jeweiligen Know-how in Wirtschaftspolitik erfordert allerdings eine strategische Handlungsorientierung. Öffentlichen Institutionen im Bereich der Wirtschafts- und Standortpolitik fällt hier erneut die wichtige Rolle zu, das existierende Know-how zusammenzuführen und zu bündeln, Entwicklungskorridore auszu-leuchten, in Kooperation mit strategischen Akteuren Visionen mittlerer Reichweite zu formulieren und auf dieser Grundlage für eine möglichst optimale Gestaltung des Standortes Sorge zu tragen. Die Herausbildung neuer gesellschaftlicher Organisationsmuster und „autonomiever-träglicher Interventions- und Regulierungstechniken“²¹ auf der Mesoebene erleichtert mithin die Steuerung und Gestaltung von Marktprozessen und reduziert die Schwächen reiner Marktsteuerung und etatistischer Planung.

Die nationale, regionale und lokale Dimension der Mesoebene

Zur Herausbildung dynamischer Wettbewerbsvorteile sind neben allgemeinen innovationsfördernden Rahmen-

bedingungen (Grundbildung, Steueranreize für FuE) spezifische, selektive Mesopolitiken notwendig. Die Selektivität im mesopolitischen Bereich — statt der weitverbreiteten flächendeckenden „Gießkannenförderung“ — zielt auf die „Stärkung der Stärken“ ab, um möglichst rasch dynamische Industriekerne und leistungsfähige Wirtschaftsstandorte aufzubauen, die eine Ausstrahlungswirkung auf weniger entwickelte Bereiche besitzen.

Selektivität zielt auf drei Ebenen ab: (1) die Konzentration von Mesopolitiken auf Industrie-*cluster* mit Entwicklungspotential, (2) auf der Ebene der *cluster* auf die Entwicklung eines leistungsstarken *cluster*-Umfeldes, also *cluster*-bezogener innovationsfördernder Rahmenbedingungen, Instrumente zur Förderung der *best performers* (*picking the winners*), um diese möglichst rasch an den internationalen *best practice* heranzuführen, und den Aufbau von Strukturen, um Unternehmen mit Entwicklungspotential den Anschluß an die Gruppe der *best performers* zu erleichtern sowie (3) die Stärkung der Entwicklungsregionen, in denen sich dynamische Unternehmensgruppen oder *cluster* herausbilden.

Politiken zur Gestaltung der Mesoebene haben eine nationale, regionale und lokale Dimension. Auf der nationalen Ebene zielen Mesopolitiken darauf ab, auf die *cluster* zugeschnittene physische Infrastrukturen (Transportwesen: Häfen, Eisenbahn- und Straßennetze; Telekommunikation; Ver- und Entsorgungssysteme: Energie, Wasser/Abwasser, Abfall) und immaterielle Infrastrukturen (z.B. Aufbau von Bildungssystemen) zu entwickeln. Zudem sind selektive und aktive Außenwirtschaftspolitiken (Handelspolitik, Markterschließungsstrategien) sowie eine aktive Interessenvertretung auf der internationalen Ebene wichtig (z.B. der Entwicklungsländer gegen den Industrieländer-Protektionismus).

Neben dieser gezielten Verbesserung der nationalen Mesoebene gewinnen *cluster*-spezifische Politiken auf der regionalen und lokalen Ebene an Bedeutung. Aus der wachsenden Bedeutung raumstruktureller Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen leiten sich die Notwendigkeit von Dezentralisierungspolitiken und einer Neuabstimmung der Kompetenzen von nationalen und regionalen sowie lokalen Politikinstanzen ab. Der Ausweitung der Kompetenz und der Finanzierungsspielräume der regionalen und kommunalen Verwaltungen kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Ziel ist der Aufbau institutioneller Strukturen, welche die Strukturgestaltung an den lokalen und regionalen Standorten ermöglichen (Strukturgestaltung von unten). Auf die wichtige supranationale Dimension wird in diesem Zusammenhang nicht eingegangen.

Dezentralisierung darf nicht mißverstanden werden als schematische Verlagerung von Verantwortung auf nachgelagerte Entscheidungsebenen oder gar Entkopplung zwischen Regionen und Nationalstaat. Ebenso wie in moder-

²¹ Scharpf (1992).

nen Unternehmen die höhere Autonomie von *profit centers* nicht etwa die Abschaffung der Konzernspitze impliziert, sondern den Ausbau von *Controlling*-Kapazitäten und veränderte Aufgaben für das zentrale Management (Netzwerkorganisatoren und Entwicklung strategischer Visionen für das Gesamtunternehmen statt zentrale Lenkung aller Unternehmensbereiche) voraussetzt, so ist auch im öffentlichen Sektor effektive Dezentralisierung von komplementären Veränderungen auf der zentralen Ebene abhängig. Der Zentralstaat bleibt wichtig, um die Einbindung von dynamischen Agglomerationen in eine nationale Entwicklungsstrategie zu gewährleisten, produktive Rückkopplungen zwischen lokalen und regionalen Standorten zu initiieren, den Aufbau einer nationalen Industriestruktur voranzutreiben und eine aktive Außenwirtschaftspolitik umzusetzen (Strukturgestaltung von oben).

Die Strukturierung der Mesoebene zur *capability creation* ist eine Daueraufgabe des öffentlichen und privaten Sektors; die Mesopolitik muß als Querschnittsaufgabe von öffentlichen und privaten Akteuren verstanden werden, die auf die kontinuierliche Verbesserung des Wirtschaftsstandortes abzielt. Zudem ist eine gut strukturierte Mesoebene nicht nur zur Erhöhung und Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft wichtig, sondern auch Grundlage der wirkungsvollen Umsetzung flankierender Sozial- und Umweltpolitiken.

Netzwerkstrukturen und -steuerung

Die Mesoebene ist die Welt der Netzwerkstrukturen, der horizontalen Selbstkoordinierung und des Zusammenspiels von hierarchischer und netzwerkförmiger Steuerung (*self-coordination in the shadow of hierarchy*)²². Der Grund für die Dominanz netzwerkbasierter Steuerungsmechanismen auf der Mesoebene besteht in der breiten Streuung der Steuerungsressourcen (Fähigkeit zur Problemwahrnehmung, Wissen über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge, Implementationskompetenz) in diesem Politikfeld. Die Mesoebene ist charakterisiert durch das Phänomen der „geteilten Souveränitäten“²³, von dem staatliche Institutionen, Unternehmen und intermediäre Organisationen gleichermaßen betroffen sind. Die Gestaltung des Wirtschaftsstandortes durch ein Set von unterschiedlichen Maßnahmen im Bereich der Technologie-, Innovations-, Ausbildungs-, Industriestruktur- und Regionalpolitiken ist daher auf den engen Verbund von Akteuren der Mikro- und der Mesoebene angewiesen. Auf der Mesoebene wirken Akteure aus der staatlichen Administration (von der lokalen bis zur nationalen Ebene) sowie öffentliche und private intermediäre Organisationen (z.B. Technologie-, Beratungs- und Ausbildungseinrichtungen; auch Kammern und Verbände) zusammen. Im Prozeß der Interaktion entstehen kumulative Lernprozesse, die die Leistungsfähigkeit aller Beteiligten sowie der gesamten Mesoebene potenzieren.

Zwei Punkte sind in diesem Kontext bedeutsam: das spezifische Verhältnis der Meso- zur Metaebene und die Frage nach der Reichweite der Mesopolitiken.

Das Verhältnis der Meso- zur Metaebene: Wir haben betont, daß sich auf der Mesoebene unterschiedliche Organisations- und Steuerungsmuster überlagern, also gerade die Gestaltung dieser Dimension von der Organisations- und Strategiefähigkeit einer Vielzahl von Akteuren abhängt. Die Leistungsfähigkeit der netzwerkförmigen Organisationsmuster auf der Mesoebene ist daher eng mit den Tiefenstrukturen der jeweiligen Gesellschaft und damit der Metaebene verknüpft. Auf der Metaebene sind jene Faktoren zu suchen, die darüber entscheiden, ob kollektive Akteure zu einer Orientierung auf Problemlösung gelangen. Das Scheitern von Versuchen der Netzwerksteuerung ist programmiert, wenn (1) die beteiligten Akteure reine Lobby-Orientierungen verfolgen, (2) es keine historischen Erfahrungen mit Verfahren der kollektiven Konfliktbearbeitung und Kompromißfindung gibt und Netzwerkstrukturen deshalb leicht in *endless disagreement* münden können und (3) das Fehlen rechtsstaatlicher Sicherungen, die die Herausbildung von „generalisiertem Vertrauen“ zwischen den Akteuren — einer wichtigen Bedingung erfolgreicher Netzwerksteuerung — behindert.

Wenn die Voraussetzungen auf der Metaebene günstig sind, geht es auf der Mesoebene um: (1) die Optimierung der Leistungsfähigkeit der beteiligten Akteure (Unternehmen, Unternehmens-*cluster*, Verbände, Gewerkschaften u.a. Interessengruppen, der intermediären Institutionen), (2) das Zusammenwirken derselben, um Synergieeffekte zu erzeugen und breit gestreute Steuerungsressourcen zu bündeln, ohne die Kreativität und relative Eigenständigkeit der Beteiligten zu unterminieren sowie (3) das Ausbalancieren von Eigeninteressen sowie konfliktiven und gemeinsamen Interessen. Zudem bedarf es eines Systems von *countervailing powers* (Galbraith), um die Abwälzung von ökologischen, sozialen und ökonomischen Kosten der Meso-Netzwerke auf die Gesellschaft zu verhindern. Die Gestaltung der Mesoebene stellt daher außerordentlich hohe Anforderungen an Gesellschaften und ist in Entwicklungs- und Transformationsländern nur schrittweise umzusetzen. Die Strukturierung der Mesoebene ist daher ein Testfall für die Organisations- und Steuerungsfähigkeit in den jeweiligen Gesellschaften.

Die Reichweite der Politiken und privater Aktivitäten auf der Mesoebene: Im Vergleich zu Politiken auf der Makroebene stellt sich die Mesoebene als eine Dimension mit einem besonders großen Gestaltungsspielraum dar; für die Entwicklung spezifischer Wettbewerbsvorteile ist sie entscheidend. Zwar können externe Potentiale (ausländisches Know-how, Beteiligung an internationalen Technologienetzwerken) genutzt werden; die Mesoebene als ein institutioneller und organisatorischer Verbund bleibt jedoch

²² Scharpf (1993), S. 145.

²³ Meyer (1994).

geographisch gebunden. Die durch sie geschaffenen Wettbewerbspotentiale lassen sich weder exportieren noch können sie durch Importe ersetzt werden. Auch zur Schaffung von Agglomerationsvorteilen sind netzwerkförmige Organisations- und Steuerungsmuster wichtig. Diese Sichtweise kontrastiert mit der Behauptung, daß in der Weltwirtschaft zunehmend „gesichtslosere“, gleichförmigere Standorte entstehen und Investitionsentscheidungen sich hauptsächlich an den jeweiligen Lohnniveaus und Steuersätzen orientieren. Wahrscheinlich ist vielmehr, daß sich in der Weltwirtschaft gerade durch den globalen Wettbewerb sehr unterschiedliche, spezifische nationale Wettbewerbsmuster herausbilden.

3. Anforderungen an verschiedene Ländergruppen

Die nationale Transformationsfähigkeit wird durch die Kompetenz bestimmt, mit den Anforderungen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, des technischen Wandels, der Weltwirtschaft und der Dauerhaftigkeit des Entwicklungsprozesses zurechtzukommen. Die Kompetenz, die nationale Transformationsfähigkeit zu sichern und zu verbessern, variiert zwischen Ländern und innerhalb einzelner Länder zwischen Entwicklungsphasen. Nicht selten kommt es daher zu einer Neubestimmung der wirtschaftlichen Gewichte im internationalen Kontext. Abstiegsprozessen von Ländern mit abnehmender Anpassungskraft stehen technologische und industrielle Aufholprozesse anderer Länder gegenüber. Auch das Antizipations- und Reaktionspotential auf die neuen technisch-organisatorischen und weltwirtschaftlichen Anforderungen fällt unterschiedlich aus.

1. Die *alten Industrieländer*, von denen einige weiterhin innovations- und wettbewerbsstarke Pionierländer sind, weisen auf allen vier Systemebenen Stärken auf und verfügen über eine ausgeprägte Steuerungserfahrung. Sie befruchten sich gegenseitig mit Lernelementen, indem sie die eigenen Basiserfahrungen, Basisentdeckungen und die entsprechenden industriellen Erfahrungen durch die Übernahme von Know-how ergänzen. Der Standort- und Wachstumswettbewerb zwischen den drei Industrieländergruppen (Nordamerika, Westeuropa, Ostasien) sowie der wachsende Wettbewerbsdruck aus Entwicklungs- und Transformationsländern haben jedoch auch in den alten Industrieländern einen umfassenden Such- und Anpassungsprozeß ausgelöst.

Die Unternehmen bemühen sich um neue Organisations- und Steuerungsmuster. Die Staaten beginnen, Managementstrukturen ihrer Verwaltung, die nun als zu teuer, einfalllos, starr und kundenfern angesehen werden, zu reformieren und die komplexen Abstimmungsprozesse zwischen den lokalen, regionalen, nationalen und multilateralen Politikebenen zu optimieren, um ihre administrative und ökonomische Attraktivität zu erhöhen. Defizite in der physischen Infrastruktur, im

Bildungs- und FuE-Sektor werden aufgedeckt. Ein Bemühen um Kohärenz setzt ein, etwa um eine engere Koppelung von Wissenschaft, Technologie, Industrie, Staat und intermediären Organisationen der bürgerlichen Gesellschaft.

Kostensenkungsstrategien (Deregulierung, Abbau von strukturkonservierenden Politiken und einzelner sozialer Leistungen, Budgetsanierung, Entbürokratisierung) gehen mit einer Reorganisation der Innovationsstrategien einher. Nicht nur im nationalen Rahmen werden die Kräfte gebündelt; auch die Bemühungen um regionale Kooperation und Integration nehmen zu, um zu einer weiteren Verbesserung der Angebots- und Nachfragebedingungen für die Wirtschaft beizutragen. Letztlich entscheidet die Anpassung des gesamten Organisations-, Steuerungs- und Strategiemusters in diesen Ländern über die künftige internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft.

2. Die *ost- und südostasiatischen Länder*, von denen einige junge Industrieländer sind, besitzen seit langem Stärken auf der Metaebene (nationale Kohärenz, Konsens über erforderliche Anpassungen des Grundmusters, abgestimmte Steuerungsprozesse). Die hohe Strategiefähigkeit ihrer zentralen Akteursgruppen erleichtert es auch, stabile makroökonomische Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Indem sie den Anforderungen auf den verschiedenen Systemebenen nachkommen und diese Ebenen in engen Bezug zueinander setzen, gelingt es ihnen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft schnell zu erhöhen und hierfür günstige soziale Voraussetzungen (z.B. im Bildungswesen) zu schaffen. Ein leistungsfähiges Ressourcen- und Energiemanagement setzt erst ein.

Aus den Standortvorteilen dieser Ökonomien und der weltmarktorientierten Spezialisierung ihrer Wirtschaft ergeben sich erhebliche Herausforderungen für die Industrieländer. Trotz der zunehmenden Konkurrenz besitzen letztere ein starkes Interesse an Direktinvestitionen in diesen Ländern sowie an engen wirtschaftlichen Kooperationsbeziehungen. Dieses wird noch wachsen, wenn die ost- und südostasiatischen Länder ihre technologisch-industrielle Zusammenarbeit untereinander vertiefen und zugleich ihr Organisationsmuster mehr als bisher sozial und ökologisch flankieren.

3. In den *fortgeschrittenen Ländern Mittelost- und Osteuropas, Lateinamerikas und Süd-Asiens*, die lange binnenorientiert waren, bestehen auf allen Systemebenen Schwächen. Zunächst kommt es auf eine stabile Makropolitik an, die Sicherheit für die Wirtschaft und zugleich Druck zur Produktivitätssteigerung schafft. Es gilt, die Defizite des Makro-Rahmens (z.B. im Bereich der Finanz-, Steuer- und Wettbewerbspolitik) abzubauen und die Leistungspotentiale auf möglichst vielen Systemebenen zu mobilisieren. Wichtig sind in diesen Ländern eigenständige Such- und Lernprozesse in den Politikfeldern, welche für die Entwicklung systemischer Wettbe-

werbsfähigkeit von Bedeutung sind. Es kommt auch auf gezielte Anstöße an, um — etwa im Zuge der Privatisierung — die zwischenbetriebliche Kooperation und die Wettbewerbskraft der Unternehmen zu verbessern und zur Entwicklung des Spezialisierungsprofils beizutragen.

Zur Stärkung der Mesoebene ist es wichtig, der sich nicht selten abzeichnenden Kräfteaufsplitterung durch die Anregung neuer Dialog- und Entscheidungsmuster, verbunden mit der Verbesserung der Strategiefähigkeit der Akteure, zu begegnen und die Institutionen im Unternehmensumfeld zu reorganisieren oder ergänzend aufzubauen. Dies gilt vor allem für die Institutionen an den Schnittstellen von Wissenschaft, Technologieentwicklung und Produktion (z.B. FuE-Transferinstitutionen, Patentämter, Technische Hochschulen). Auch bei der Reorganisation bzw. dem Aufbau von Systemen sozialer Sicherung (z.B. privaten Pensionsfonds zwecks Alterssicherung und Kapitabildung) oder der Einrichtung von Umweltämtern ist eine Weichenstellung wichtig, welche die systemische Wettbewerbsfähigkeit stärkt. Manche Länder dieser Gruppe können mittelfristig zu starken Konkurrenten, aber auch interessanten Kooperationspartnern der Industrieländer werden.

4. Auch für die *schwächeren Entwicklungsländer* zeichnen sich alternative Wirtschaftssysteme zur Marktwirtschaft nicht ab. Diese Länder weisen in der Regel auf allen Systemebenen gravierende Schwächen auf. Insbesondere die Schwächen auf der Metaebene sind ausgeprägt: Nicht selten ist die Nationwerdung unvollendet, die nationale Integration, damit die nationale Kohärenz, gering, eine vitale Bürgergesellschaft nicht existent, die Strategiefähigkeit der Akteursgruppen niedrig. Weil die Innovations-, Wachstums- und Wettbewerbspotentiale vernachlässigt werden, kommt es zu Zersetzungserscheinungen, die durch ein hohes Bevölkerungswachstum verschärft werden. Aufgrund dieser Probleme, häufig auch einer unzureichenden Marktverfassung, eines schwachen Staates und von Unternehmen mit geringer Wettbewerbserfahrung, die in der nun offenen Volkswirtschaft starken Importkonkurrenten gegenüberstehen, kommen nicht wenige dieser Länder mit den neuen technologischen und weltwirtschaftlichen Anforderungen nicht zurecht. In manchen von ihnen häufen sich soziale und politische Konfliktpotentiale.

Auch in dieser Ländergruppe kommt es auf Eigenanstrengungen an, um einen stabilen Makrorahmen zu schaffen und solche nationale Akteursgruppen zu stärken, die sich um das Erkennen und die Ausschöpfung eigener und nationaler Leistungspotentiale bemühen. Die Entwicklung der Mesoebene, die häufig auch der gesellschaftlichen Strukturbildung und Integration dient (z.B. im Bildungswesen), sollte immer den Fluchtpunkt „systemische Wettbewerbsfähigkeit“ aufweisen. Die weltmarktorientierte Spezialisierung kann in der

Regel zunächst nur in einem Segment der Wirtschaft und Gesellschaft durchgesetzt werden. Nur so können Exportpotentiale genutzt, damit die erforderlichen Devisen erwirtschaftet und weltmarktorientierte Lernprozesse eingeleitet werden. Fast immer müssen zunächst die rohstoffbasierten Vorteile und Lohnkostenvorteile ausgeschöpft werden. Erst auf dieser Basis wird es möglich, in wertschöpfungsintensivere Segmente vorzustoßen. Nicht selten wird es sogar bei einer Bündelung der nationalen Kräfte zumindest kurz- bis mittelfristig nicht möglich sein, die sozialen Probleme deutlich zu verringern. Weit mehr als in der zweiten und dritten Ländergruppe kommt es auf eine Entwicklungszusammenarbeit an, die auch zur Überlebenseicherung beiträgt.

Die *beiden ersten Gruppen*, zu denen etwa 40 wettbewerbsstarke Staaten zählen, stellen den Motor der Innovation, des wirtschaftlichen Wachstums und der immer intensiveren Verflechtung der Weltwirtschaft dar. Wird China, dem eine dynamische Mobilisierung des nationalen Entwicklungspotentials zu gelingen scheint, hinzugerechnet, vereinen sie etwa 43 % der Weltbevölkerung (ohne China 22 %) und 80 % des Welt-BIP auf sich.

Die innovations- und wettbewerbsstarken Länder bauen regionale Handels- und Integrationsgruppen auf, die einen intensiven regionalen arbeitsteiligen Industrieverbund zur Folge haben. Der offene Regionalismus ermöglicht es, auf einem großen Heimmarkt die Nutzung neuer Technologien einzuüben, um anschließend Offensiven zur Erringung von Weltmarktsegmenten einzuleiten. Zudem erlaubt er es, auf weltwirtschaftliche Veränderungen, etwa überproportionale Positionsverbesserungen anderer Länder im Wettbewerb, flexibel, auch zwecks Anpassungsschutzes der eigenen Wirtschaft, zu reagieren. Der Regionalismus kann zu einer regionalen Blockbildung oder zu einer Dynamisierung des Welthandels führen.

Offen ist, inwieweit es den alten und neuen Industrieländern gelingt, Länder der übrigen Gruppen in eine dynamische Weltwirtschaft einzubeziehen und inwieweit letztere dynamische Lernprozesse mit den Zielen einer schnellen Anpassung an die Anforderungen des jeweils verbindlichen technisch-organisatorischen Paradigmas sowie einer Stärkung der einheimischen Unternehmen und des nationalen Wettbewerbsvorteils in Gang zu setzen vermögen. Hierzu kommt es auch darauf an, die nationalen Potentiale durch regionale Kooperation und Integration zu verstärken. Vor allem Größennachteile im Hinblick auf die Markt-, Unternehmens- und FuE-Dimension können erst im Rahmen von Integrationsprojekten abgebaut werden. Nur die Integration um wirtschaftlich und politisch starke Länder herum wird eine Marktdimension schaffen, die ein dauerhaft starkes Wachstumsinteresse in- und ausländischer Unternehmen auslöst.

Literaturverzeichnis

- Becattini, G.* (1990): The Marshallian industrial district as a socio-economic notion, In: Pyke, F., G. Becattini und W. Sengenberger (Hrsg.), *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*, Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Best, M. H.* (1990): *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Cambridge: Polity Press.
- Dosi, Giovanni* (1988): Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation, in: *Journal of Economic Literature*, Jg. 26, S. 1120-71.
- Dosi, Giovanni et al.* (Hrsg.) (1988): *Technical Change and Economic Theory*, London, New York: Pinter.
- Eber, Klaus, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner, Jörg Meyer-Stamer* (1992): Neue Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Erfahrungen aus Lateinamerika und Ostasien, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Eber, Klaus, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner, Jörg Meyer-Stamer* (1994): Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Freeman, Christopher* (1987): *Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan*, London, New York: Pinter.
- Haid, Alfred, Kurt Hornschild, Jürgen Weigand* (1993): Ist die deutsche Wettbewerbspolitik noch zeitgemäß? Über die Bedeutung neuerer Entwicklungen in der Industrieökonomik für die Wettbewerbspolitik, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Heft 3/4, S. 222-44.
- Hammer, M.* (1990): Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate, in: *Harvard Business Review*, Jg. 68, Nr. 4.
- Hillebrand, Wolfgang* (1991): Industrielle und technologische Anschlußstrategien in teilindustrialisierten Ländern. Bewertung der allokationstheoretischen Kontroverse und Schlußfolgerungen aus der Fallstudie Republik Korea, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Jürgens, U., W. Krumbain* (Hrsg.) (1991): *Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich*, Berlin: Edition Sigma.
- Kern, H., M. Schumann* (1984): *Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion*, München: Beck.
- Lundvall, Bengt A.* (1992): User-Producer Relationships, National Systems of Innovation and Internationalisation, in: ders. (Hrsg.), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter Publishers, pp. 45-67.
- Mayntz, R.* (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Heritier, A. (Hrsg.), *Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft 24, Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56.
- Messner, Dirk* (1995): *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Problem gesellschaftlicher Steuerung*, Köln: Weltforum (in Vorbereitung).
- Meyer-Stamer, Jörg* (1994): *Technologie und industrielle Wettbewerbsfähigkeit nach dem Ende der Importsubstitution. Allgemeine Überlegungen und Erfahrungen aus Brasilien*, Hamburg.
- Nelson, Richard R., Nathan Rosenberg* (1993): Technical Innovation and National Systems, in: Nelson, Richard R. (Hrsg.), *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, New York, Oxford: Oxford University Press.
- Normann, R., R. Ramirez* (1993): From Value Chain to Value Constellation: Designing Interactive Strategy, in: *Harvard Business Review*, Jg. 71, Nr. 4, S. 65-77.
- OECD* (1992): *Technology and the Economy. The Key Relationships*, Paris: OECD.
- Porter, Michael E.* (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press.
- Saxenian, A.* (1994): *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Routh 128*, Cambridge, London: Harvard University Press.
- Scharpf, F. W.* (1993): Coordination in Hierarchies and Networks, in: ders. (Hrsg.), *Games in Hierarchies and Networks*, Frankfurt: Campus, S. 125-167.
- Schmitz, H.* (1989): *Flexible Specialisation — A New Paradigm of Small-Scale Industrialisation?*, Brighton: Institute of Development Studies.
- Schmitz, H.* (1990): *Flexible Specialisation in Third World Industry: Prospects and Research Requirements*, Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Sengenberger, W., F. Pyke* (1992): *Industrial districts and local economic regeneration: Research and policy issues*, in: dies. (Hrsg.), *Industrial districts and local economic regeneration*, Geneva: International Institute for Labour Studies, pp. 3-29.
- Storper, M.* (1993): Regional 'Worlds' of Production: Learning and Innovation in the Technology Districts of France, Italy and the USA, in: *Regional Studies*, Jg. 27, Nr. 5, pp. 433-55.
- Voelzkow, H.* (1994): *Prozedurale Innovationen in der Strukturpolitik auf Länderebene: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen*, in: Bullmann, U. (Hrsg.), *Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden: Nomos, S. 347-363.
- Wade, R.* (1990): *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
- Womack, J. P., D. T. Jones, D. Roos* (1990): *The Machine that Changed the World*, New York: Rawson.
- World Bank* (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford usw.: Oxford University Press.

Zusammenfassung

Systemische Wettbewerbsfähigkeit

Das Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht jenseits enger disziplinärer Grenzen die Analyse der Determinanten erfolgreicher industrieller Entwicklung. Ausgangspunkt ist die Beobachtung eines weltweit in Veränderung befindlichen Wettbewerbsusters und eines härter werdenden Konkurrenzkampfes, wodurch die Anforderungen an Unternehmen steigen (Mikroebene). Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, müssen sie ihr Organisationsmuster verschlanken und sich auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren. Damit eignen die Anforderungen an das Unternehmensumfeld, d.h. unterstützende Unternehmen und Institutionen. Die Bedeutung der Mesoebene, des aktiv gestaltbaren Standortpotentials, nimmt zu. Ihre Gestaltung erfordert politische Interventionen, die jedoch in der überkommenen Form hierarchischer Steuerung wenig erfolgversprechend sind. In erfolgreichen Regionen werden hierarchische durch neue, netzwerkartige Steuerungsmuster ergänzt und ersetzt. Die Fähigkeit einer Gesellschaft, solche Steuerungsmuster zu organisieren, wird als Metaebene industrieller Entwicklung diskutiert. Der Beitrag geht auch auf die üblichen makroökonomischen Rahmenbedingungen ein, die geeignet sind, die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen in unterschiedlichen Entwicklungsstadien zu fördern.

Summary

Systemic Competitiveness

The understanding of international competitiveness as a systemic phenomenon offers an interdisciplinary framework for analyzing the origin of successful manufacturing activities. With the changing of international competition and rising competitive pressures, companies are increasingly challenged to reorganize their activities (lean production) and focus on their core competencies (micro level). This in turn increases the demands on the environment as a whole, i.e. supporting companies and public institutions. The importance of activities at the meso level, i.e. the active development of potential locational advantages is receiving increasing attention and requires political intervention that exceeds the usual hierarchical approach. The more promising policies encompass the establishment of company-government networks to meet these new challenges. On the meta level, the ability of societies and their respective political setting to create such networks is discussed in the paper. We also comment on the usual macroeconomic framework which is suitable for promoting the international competitiveness of regions at different stages of their development.