

Strukturpolitik: Internationale Erfahrungen – Konsequenzen für NRW

Dr. Jörg Meyer-Stamer
jms@mesopartner.com

Draft Outline, 10.6.2008

In der Diskussion um Strukturpolitik sieht man sich mit mindestens vier Fragen konfrontiert:

1. Warum: Ist Strukturpolitik, insbesondere Strukturpolitik auf lokaler und regionaler Ebene, im Zeitalter der Globalisierung überhaupt noch zeitgemäß?
2. Ob: Ist Strukturpolitik aus ordnungspolitische Sicht vertretbar?
3. Was: Welche Instrumente sollen in der Strukturpolitik eingesetzt werden?
4. Wie: Mit welchen Steuerungsverfahren soll die Strukturpolitik agieren?
5. Wo: Auf welchen Ebenen (lokal, regional, national) soll Strukturpolitik betrieben werden?

Denkt man konzeptionell über Strukturpolitik nach, ist es wichtig, noch eine weitere Frage zu beantworten: In welcher Weise haben sich die Rahmenbedingungen für Strukturpolitik geändert? Beginnen wir mit dieser Frage.

1 Warum: Globalisierung und Strukturpolitik

Das Phänomen der Globalisierung an sich ist unstrittig. Die Details seiner Beschreibung, und die daraus zu ziehenden politischen Konsequenzen, sind durchaus strittig, und dieser Befund gilt seit langem: 1977 veröffentlichte der Rowohlt-Verlag das Buch „Die neue internationale Arbeitsteilung“, in dem die Internationalisierung der industriellen Produktion, insbesondere in Branchen wie der Bekleidungs- und Elektronikindustrie, beschrieben wurde. Diese Studie war eine wichtige Wegmarke im öffentlichen Verständnis des wirtschaftlichen, aber auch politischen Globalisierungsprozesses, der seither zügig vorangeschritten ist. Einige der im

Buch beschriebenen Phänomene, insbesondere die bedeutende Rolle von multinationalen Unternehmen, bestehen bis heute. Die meisten der im Buch getroffenen Prognosen, insbesondere über Entwicklungsblockaden in der sogenannten „Dritten Welt“, sind von der Realität längst falsifiziert worden.

Die **wirtschaftliche Globalisierung** manifestiert sich u.a. in den folgenden Phänomenen:

- der zunehmenden Mobilität von Unternehmen, Kapital und Arbeitskräften. Hervorzuheben ist hierbei insbesondere die Mobilität von Arbeitskräften, deren Umfang und Bedeutung häufig unterschätzt wird. Sie wird nicht nur von push-Faktoren angetrieben, auch wenn diese die Wahrnehmung in der EU prägen (durch die dramatischen Bilder im Zusammenhang mit der Migration von Personen aus Afrika und dem Nahen Osten). Viele Industrieländer, insbesondere Irland, Großbritannien, Australien, Neuseeland und Kanada, haben Politiken implementiert, um hochqualifizierte Personen aus anderen Ländern anziehen. In der angelsächsischen Diskussion findet man häufig den Begriff „The Global War on Talent“, also der weltweite Wettstreit um knappe hochqualifizierte und kreative Arbeitskräfte.
- der Verschiebung internationaler Warenströme von einem anonymen Weltmarkt zu globalen Wertschöpfungsketten. Mehr als zwei Drittel des Welthandels, und der ganz überwiegende Teil des internationalen Handels mit verarbeiteten Produkten, findet heute als konzerninterner Handel oder als Handel in relativ stabilen globalen Wertschöpfungsketten statt, die von Groß- oder Einzelhändlern (z.B. Otto), internationalen Industriebetrieben (z.B. Volkswagen) oder spezialisierten internationalen Koordinationsfirmen (z.B. Li & Fung) gesteuert werden.
- der Wende bei den Terms of Trade. Anfang der 50er Jahren stellten die lateinamerikanischen Ökonomen Raúl Prebisch und Paul Singer die These vom „säkularen Verfall der Terms of Trade“ auf, derzufolge Entwicklungsländer immer mehr Rohstoffe exportieren mussten, um einen gegebenen Korb von Industrieprodukten zu bezahlen. Die Gültigkeit dieser These war bis Ende des 20. Jahrhunderts unumstritten. In den letzten Jahren mehren sich jedoch die Indizien, dass sich die Terms of Trade umkehren – zu Gunsten der Länder, die Rohstoffe exportieren, und zu Lasten der Länder, die Industrieprodukte (und hier insbesondere industrielle *commodities*, also relativ standardisierte Produkte) exportieren.
- der zunehmenden Präsenz neuer Wettbewerber aus Schwellenländern. In vielen Märkten sind seit langem nicht nur Firmen aus Schwellenländern der ersten Generation, insbesondere Korea und Taiwan, präsent, sondern zunehmend auch Konzerne aus den BRIC-Ländern und anderen Ländern, die in der europäischen Wahrnehmung häufig noch als Entwicklungsländer klassifiziert werden (z.B. Malaysia). Solche Unternehmen bedrohen die Position alteingesessener Konzerne nicht nur dadurch, dass sie bekannte Produkte zu weit niedrigeren Preisen anbieten, sondern auch dadurch, dass sie mit innovativen Geschäftsmodellen aufwarten.

Im Vorfeld des Zukunftskongresses 2005 der nordrhein-westfälischen SPD zitierte die WAZ den Generalsekretär der Partei mit der Aussage, „Mit Billiglohnländern wie Korea könne man nicht konkurrieren, ,also müssen wir das mit Qualität tun. Dafür braucht es auf allen Feldern Vorbilder.““ Vergleicht man Korea mit Deutschland, so findet man u.a. folgende Daten, die den Status der beiden Länder im Kontext wissensbasierten Wettbewerbs anzeigen:

	Korea	Deutschland	NRW
FuE-Ausgaben / BIP	2,98	2,48	1,8
FuE-Personal / 1000 Beschäftigte	7,88	7,15	
Anteil der Haushalte mit Computern	78,9	69,9	

Daten für 2005. Quelle: OECD; für NRW: Innovationsbericht 2007

Es lässt sich die Hypothese aufstellen, dass zwischen Wahrnehmung und Realität der Qualität der Herausforderung durch neue Industrieländer eine Diskrepanz besteht.

Die **politische Globalisierung** äußert sich durch eine zunehmende Politikverflechtung, in der nicht nur die EU-Ebene, sondern auch multilaterale Steuerungsprozesse („Global Governance“) eine zunehmende Rolle spielen. Die autonomen Handlungsspielräume der Landespolitik nehmen ab.

Für Strukturpolitik spielt Politikverflechtung noch in einer weiteren Hinsicht eine wichtige Rolle. Die horizontale Politikverflechtung zwischen Ministerien nimmt zu; das Arbeits-, Wissenschafts- und Bauministerium sind für die Strukturpolitik kaum weniger relevant als das Wirtschaftsministerium. Die vertikale Politikverflechtung nimmt nicht nur in der internationalen Perspektive zu, sondern auch innerhalb des Landes, wo eine zunehmende Kompetenz und Initiative auf lokaler und regionaler Ebene zu beobachten ist.

Eine der Paradoxien der Globalisierung ist die gleichzeitig zunehmende Bedeutung von lokal gebundenen Standortvorteilen durch weiter zunehmende Spezialisierung. Die Leistungsfähigkeit von international agierenden Unternehmen hängt von der Verfügbarkeit von Vorprodukten und Dienstleistungen ab, die sich ständig ausdifferenzieren. Damit die Produktion von hochspezialisierten Vorprodukten und die Erbringung hochspezialisierter Dienstleistungen wirtschaftlich tragfähig ist, sind Mindestgrößen notwendig, die – insbesondere bei Dienstleistungen, die nur teilweise überregional handelbar sind – ein Minimum an räumlicher Konzentration an Kunden voraussetzen. Gleichzeitig ziehen Standorte, die in einer spezifischen Branche mit differenzierten und hochkompetenten Zulieferern und Dienstleistern aufwarten können, Unternehmen aus der entsprechenden Branche an, die auf diese Weise ihre Transaktionskosten reduzieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken können. Dieser Sachverhalt erklärt die weiter bestehende Bedeutung von wirtschaftlichen Clustern ebenso wie die zunehmende Polarisierung zwischen prosperierenden und marginalisierten Standorten. Beide Phänomene – Clustervorteile und Marginalisierung vieler Regionen – sind zentrale Motive von Strukturpolitik.

2 Ob: Soll es überhaupt Strukturpolitik geben?

Strukturpolitik ist ein kontroverses Thema. Es gibt eine Reihe von Akteuren, die Strukturpolitik grundsätzlich ablehnen. Andere Akteure machen ihre Zustimmung davon abhängig, wie Strukturpolitik angelegt ist:

- Zielt sie auf Behinderung oder Erleichterung des Strukturwandels? Konservierende Strukturpolitik subventioniert alte Industrien. Zukunftsorientierte Strukturpolitik zielt auf den Aufbau oder die Stärkung neu entstehender oder wachsender Wirtschaftszweige.
- Setzt sie auf generische oder selektive Instrumente? Generische Strukturpolitik versucht, generell die Bedingungen für Schaffung und Wachstum von Unternehmen zu verbessern. Selektive Strukturpolitik zielt auf spezifische Sektoren oder sogar einzelne Unternehmen.
- Wird sie von wirtschaftspolitischen oder sozialpolitischen Zielen geleitet? Strukturpolitik mit einer wirtschaftspolitischen Perspektive zielt auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Strukturpolitik mit einer sozialpolitischen Perspektive zielt auf die Unterstützung benachteiligter Personengruppen.

Zukunftsorientierte Strukturpolitik, die auf generische Instrumente setzt und wirtschaftspolitische Ziele verfolgt, ist im Grunde unstrittig. Alle anderen Varianten von Strukturpolitik sind umstritten.

In der wissenschaftlichen Diskussion, und in gewissem Umfang auch in der Praxis, hat sich in den letzten 20 Jahren eine systemische Sicht durchgesetzt, die mit Begrifflichkeiten wie z.B. „Innovationssystemen“ operiert. Diese Perspektive verweist darauf, dass Strukturpolitik nicht isoliert betrachtet werden darf, sondern im Kontext der diversen Politiken gesehen werden muss, die alle einen direkten Einfluss auf die Situation von Unternehmen haben. In einem Umfeld, in dem der Staat den Unternehmen vielfältige unnötige Hindernisse in den Weg legt, betrachten Unternehmen Strukturpolitik mit Skepsis, weil sie vermuten, dass hier neue bürokratische Hürden errichtet werden. Es ist nicht von ungefähr, dass viele Länder letzthin besonders ausgeprägte Anstrengungen zur Reduzierung von „red tape“, also unnötigen oder unnötig komplizierten bürokratischen Verfahren, unternommen haben. Strukturpolitik hat insbesondere dann Glaubwürdigkeit, und kann auf eine aktive Beteiligung der Unternehmen zählen, wenn der Staat insgesamt ein Umfeld schafft, das freundlich ist für Unternehmen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, die sich gegen hoheitliche Arroganz weit weniger zur Wehr setzen können als politisch einflussreiche Großunternehmen.

In der wissenschaftlichen Diskussion hat es letztlich wieder mehr einflussreiche Stimmen gegeben, die die Notwendigkeit von Strukturpolitik unterstreichen. Autoren wie Dani Rodrik verweisen dabei insbesondere auf spezifische Formen von Marktversagen, die insbesondere das Entstehen neuer Wirtschaftszweige in einem Land oder einer Region be- oder verhindern.

3 Was: Welche Instrumente sollen in der Strukturpolitik eingesetzt werden?

Auf den ersten Blick hat sich bei den Instrumenten der Strukturpolitik in den letzten 20 Jahren wenig geändert. Nehmen wir eine 2007 erschienene Studie der OECD zum Thema „Globalisierung und regionale Ökonomien“¹ als Referenzpunkt. Die Politikempfehlungen werden hier wie folgt zusammen gefasst:

<i>Supporting firms</i>	
Existing specialised firms	Broadening the customer base of specialised firms; reducing their dependence on MNEs, helping them to reach global markets.
Innovative small firms	Supporting small firms with technical facilities, linking them to venture capital and other finance, helping to create networks among small firms.
MNEs	Embed certain functions/activities of MNEs in the region through stronger supply chains and a richer regional environment, support interaction between large firms and innovative small firms.
<i>Improving the regional environment</i>	
Cross-over technology	Reducing dependence on single industry by identifying cross-over or enabling technologies; finding new applications for sector-specific technologies.
Regional innovation system	Promoting linkages between economic actors through co-location (science parks, etc.), strengthening the applied research dimension of public R&D facilities, supporting open innovation mechanisms.
Other measures of regional attractiveness	Infrastructure, ensuring that skills supply is appropriate, limit brain drain and try to attract skilled people.

Auch in anderen Publikationen der OECD tauchen bekannte Begriffe auf: KMU-Förderung, Förderung von Existenzgründung, Unterstützung von Innovation, Einführung spezifischer Finanzierungsinstrumente, Clusterförderung und andere mehr.

Gleichwohl hat sich vieles geändert:

- Manche Instrumente sind in den Hintergrund getreten, z.B. die Schaffung öffentlicher Unternehmen in Bereichen, die in besonderem Maße unter Marktversagen leiden.
- Die relative Bedeutung einzelner Instrumente hat sich verschoben. Früher kam Strukturpolitik insbesondere großen Unternehmen zugute. Heute zielt sie weit stärker auf Existenzgründer, Unternehmen in einer frühen Wachstumsphase und generell auf KMU.
- Die Differenzierung des Instrumentenkastens hat zugenommen, und er enthält heute eine Reihe von sehr anspruchsvollen Instrumenten, die bei Durchführungsorganisationen ein sehr hohes Maß an Kompetenz voraussetzen. Dies betrifft z.B. eine Reihe von

1 OECD, Globalisation and Regional Economies. Can OECD Regions Compete in Global Industries? Paris 2007.

Finanzierungsinstrumenten, aber etwa auch den kompetenten Einsatz von Change Management-Instrumenten in regionalen Entwicklungsinitiativen.

- Neben Instrumenten, die selektiv auf eine einzelne Branche zielen, wird heute zunehmend die Bedeutung generischer Instrumente betont, mit denen versucht wird, die Rahmenbedingungen für alle Unternehmen zu verbessern.
- Strukturpolitik muss die Globalisierung nicht nur als Referenzpunkt beachten, sondern aktiv bearbeiten. Traditionelle Instrumente der Exportförderung, der Investitionsförderung und des Standortmarketings sind nur noch begrenzt wirksam und müssen mit Instrumenten ergänzt werden, die Phänomene wie internationale Wertschöpfungsketten oder internationale Migration zum Ausgangspunkt haben.

4 Wie: Mit welchen Steuerungsverfahren soll die Strukturpolitik agieren?

Besonders wichtige Veränderungen kann man hinsichtlich der Frage beobachten, *wie* Strukturpolitik betrieben wird, d.h. mit welchen Steuerungsinstrumenten und –verfahren sie agiert. Greg Clark, Chairman des OECD LEED Forum on Cities and Regions, formulierte diese Beobachtung mit Blick auf die lokale Ebene wie folgt:

There is no direct link between sound local-development policies and the ability to achieve them. The capacity to implement local development must be carefully built. ... The questions are about how to proceed, rather than further discussion of what is needed.² (Vgl. auch Clarks Überblick über den Wandel in der lokalen Strukturpolitik im Annex.)

Anders formuliert: Weit wichtiger als das *Was* ist das *Wie* der Strukturpolitik. Die zentralen Fragen dabei sind die folgenden:

- Wer betreibt Strukturpolitik? Dabei geht es nicht nur um die Frage, welche öffentlichen Institutionen beteiligt sind und wie effektive horizontale und vertikale Steuerung aussieht, sondern auch und gerade um die Frage, welche nicht-staatlichen Akteure in Strukturpolitik involviert sind. In der angelsächsischen Literatur findet man kaum eine Studie zu Strukturpolitik auf der territorialen Ebene ohne ausgiebige Ausführungen zum Prinzip *partnership*. Die in einer *partnership* involvierten Akteure, und die Beziehungen zwischen ihnen, unterscheiden sich signifikant von den korporatistischen Strukturen, die in der Vergangenheit häufig die Strukturpolitik geprägt haben.

2 Greg Clark, The Impact of Globalisation on City and Regional Economic Development: The challenge to practitioners. In: Paolo Giordano, Francesco Lanzafama and Jörg Meyer-Stamer (eds), Asymmetries in Regional Integration and Local Development. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2005.

- Mit welchen Steuerungsmedien operiert Strukturpolitik? Traditionell setzte Strukturpolitik relativ stark auf harte Steuerungsmedien, also Geld und Recht. Hier sind zwei Änderungen zu beobachten. In fast allen Ländern wird sehr viel stärker als in Deutschland auf steuerliche Anreize gesetzt, um z.B. unternehmerische Innovationen zu fördern. Ferner ist eine zunehmende Bedeutung weicher Steuerungsmedien zu beobachten, die auf Kommunikation und Moderation setzen.
- Wie selektiv ist Strukturpolitik? Eines der meistgebrauchten Argumente gegen Strukturpolitik ist die Feststellung, dass Ministerialbürokraten nicht dafür ausgebildet worden sind, z.B. Auswahlentscheidungen zwischen alternativen Technologieoptionen zu treffen. Moderne Strukturpolitik setzt viel stärker als früher darauf, die Voraussetzungen für marktbasierter Selektionsprozesse zu schaffen. Das Design von Märkten ist heute ein wichtiges Feld angewandter Ökonomie.

Darüber hinaus wird in anderen Ländern, insbesondere in angelsächsischen Ländern, ein größeres Gewicht auf ein systematisches Management von Strukturpolitik gelegt. Zu den dabei eingesetzten Instrumenten gehören u.a. die folgenden:

- *evidence-based policies*, d.h. politische Programme müssen systematisch auf der Grundlage empirisch festgestellter Sachverhalte und spezifische Interventionen mit explizitem Verweis auf das zu behebende Marktversagen begründet werden,
- politische Interventionen außerhalb der Strukturpolitik im engeren Sinne werden einem *regulatory impact assessment* unterzogen, das u.a. die zu erwartenden Wirkungen auf Unternehmen thematisiert,
- Monitoring und Evaluierung von Projekten und Programmen wird systematisch und häufig auch zeitnah eingesetzt,
- es wird Wissensmanagement betrieben, mit dem die verschiedenen Instrumente miteinander verwoben werden.

5 Wo: Auf welchen Ebenen (lokal, regional, national) soll Strukturpolitik betrieben werden?

Strukturpolitik hat sich im Laufe der Zeit von der nationalen über die regionale zunehmend auf die lokale Ebene verlagert. Nationalstaaten und Landes-/Provinzregierungen bearbeiten strategische Themen, z.B. neue Querschnittstechnologien, und fördern dezentrale Initiativen, ohne diese jedoch im Detail zu steuern. Monitoring und Evaluierung sowie Wissensmanagement sind wichtige Aufgaben auf nationaler und Landesebene. Konkrete Aktivitäten, insbesondere selektive Interventionen, werden zunehmend auf lokaler und regionaler Ebene implementiert.

6 Strukturpolitik in NRW: Einige Beobachtungen

NRW hat lange Erfahrung mit Strukturpolitik, eine dichte strukturpolitische Institutionenlandschaft und breites und tiefes Know-how. NRW ist gleichsam ein Treibhaus der Strukturpolitik – alle gängigen Instrumente werden irgendwo genutzt, aber nur selten in einer systemischen Weise. Die Komplementarität verschiedener Instrumente wird selten angemessen reflektiert. Der Instrumenteneinsatz ist oft von Moden getrieben, und oft spielen Moden oder politische Vorlieben eine wichtigere Rolle als robuste Evidenz. Strukturpolitik ist insgesamt geprägt durch die Fragmentierung von Institutionen, Instrumenten und Räumen.

Gleichwohl ist der Traum von einer kohärenten, systemisch angelegten Strukturpolitik genau dies: ein Traum. Angesichts der Größe und Komplexität des Landes wird Strukturpolitik immer einem bunt sprießenden Biotop gleichen, denn ein geordneter Garten wäre unterkomplex und unangemessen. Das zentrale Defizit der Strukturpolitik ist nicht die fehlende Koordination, sondern die fehlende Reflexion:

- Es gibt keine Strukturberichterstattung, so dass das Zielobjekt der Strukturpolitik von keinem Akteur wirklich verstanden werden kann.
- Es gibt keine Strukturpolitikberichterstattung, d.h. niemand weiß, welche Instrumente wo und mit welchem Erfolg eingesetzt werden.
- Selbst Monitoring und Evaluierung findet nur eingeschränkt statt, und zwar in erster Linie im Kontext der EU-finanzierten Strukturpolitik, und hier hat die Evaluierung eher den Charakter einer Inspektion als den einer lernorientierten Reflexion.

Die zentrale Frage ist daher nicht, ob es in anderen Regionen und Ländern das eine oder andere interessante Instrument gibt, das sich auch in NRW nutzen ließe. Solche Instrumente gibt es ohne Frage, aber ihr Transfer nach NRW würde am Kernproblem der Strukturpolitik wenig ändern. Die Strukturpolitik in NRW braucht weniger eine Debatte um das *Was* als vielmehr um das *Wie*. Wichtige Frage dabei sind die folgenden:

- Was ist die angemessene Organisationsform auf der Landesebene? Ist die interne Organisation der relevanten Ministerien, insbesondere des Wirtschaftsministeriums, noch zeitgemäß? Ist die Aufgabendefinition der Vorfeldinstitutionen der verschiedenen Ministerien noch angemessen? Ist die Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen Ministerien adäquat?
- Welche nicht-staatlichen Akteure sollen in der Strukturpolitik eine Rolle spielen? Großunternehmen interessieren sich nur eingeschränkt für Landespolitik, KMU hingegen sind nur eingeschränkt artikulationsfähig. Wie kann die Einbindung von KMU in die Formulierung und Implementation von Strukturpolitik verbessert werden? Welche Rolle können und sollen die Gewerkschaften künftig spielen?

- Was ist die angemessene Arbeitsteilung zwischen Land und Kommunen? Wie kann die strukturpolitische Kompetenz von Kommunen weiter gestärkt werden? Wie kann die Professionalisierung weiter vorangetrieben werden? Wie kann der Austausch über gute Praxis zwischen Kommunen intensiviert werden?

Vor diesem Hintergrund erscheint es dem Autor dieses Papiers nur eingeschränkt als sinnvolles Unterfangen, nach spezifischen Instrumenten Ausschau zu halten, die sich andernorts bewährt haben. Der Wert einer so angelegten Studie wäre begrenzt. Wichtiger als eine Instrumentendiskussion ist eine Debatte um die Governance-Struktur der Strukturpolitik.

Annex: Greg Clark, Changing Practices in Local Economic Development

Recently, Europe and North America have experienced significant shifts in how local economic development programs use their available resources. They have moved from:

- crisis response to long-term analysis and strategy-led interventions;
- focus on sites and buildings to one of firms, people, and skills;
- direct management of individual site developments to a wider role in master-planning, setting design standards, organizing architectural competition, and the phased/planned release of land/sites into local real estate markets;
- hard infrastructure to soft infrastructure;
- focus on FDI to one of building a balanced regional economy;
- business attraction to business retention and expansion;
- working with large individual firms to working with networks and clusters of smaller linked firms and supply chains with tradable capacities;
- focus on tax- or cash-based incentives (price) to one of local product and environmental improvements (quality) and relationship management (customer care);
- job-creation initiatives to employment strategies that emphasize income goals, skills enhancement, employment preparation, labor-market access, and on-the-job development and support;
- municipal economic-development offices to leadership councils, development agencies and corporations, and public-private partnership;
- community involvement to community empowerment through asset transfers, community development corporations, and balance sheet strength;
- narrow focus on private-sector partnerships to a broader one that also includes public and community sectors;
- provision of ongoing subsidies to public-sector enhanced, market-based financial engineering and investment instruments;
- short-term to longer-term visions, missions, and strategic goals;
- stand-alone economic-development programs to long-term economic development strategies integrated with growth management, public transport and infrastructure, quality public services, good governance, livability, bankability, and community safety; and
- local development being everyone's job to more defined professional niches and roles.

This list highlights the dynamic changes now occurring. In short, local economic development is being integrated into the main flows of public-sector reform and reinvention at the subnational level, and key lessons are being learned from its private-sector involvement.