

Theorie einer nachhaltigen Stadtentwicklung, Dokumentation der 1. Projektwerkstatt, Referat für Stadtplanung und Bauordnung München, 29. und 30. Juni 1995, Oldenburg, S. 45-52

Wirth, P. (1996): Nachhaltige Erneuerung ländlicher Räume in den neuen Bundesländern. Ein ganzheitliches Innovationskonzept, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 5, S. 334-344.

Wolf, J. (1996): Nachhaltige Raumentwicklung. Ein Beitrag zu einem neuen Leitbild der Raumordnung, Berlin

Zimmermann, K.; Nijkamp, P. (1986): Umweltschutz und regionale Entwicklungspolitik - Konzepte Inkonsistenzen und integrierte Ansätze -, in: Fürst, D.; Nijkamp, P.; Zimmermann, K.: Umwelt-Raum-Politik. Ansätze zu einer Integration von Umweltschutz, Raumplanung und regionaler Entwicklungspolitik, Berlin, S. 19-101

REGIONALE WIRTSCHAFTSPOLITIK BEI FORTSCHREITENDER GLOBALISIERUNG - EINIGE ORDNUNGSPOLITISCHE ÜBERLEGUNGEN

Rüdiger Soltwedel, Kiel

Kurzfassung

Der Prozeß der Globalisierung wird mit Blick auf die Herausforderungen für die Unternehmen und die Politik dargestellt. Die Verheißung der Globalisierung ist, daß die größere Vielfalt von zugänglichen Ressourcen und Produkten, vor allem der weltweit einfachere Zugang zu neuen Ideen und neuem Wissen für die Weltwirtschaft – als Ganzes gesehen – letztlich Chancen für steigenden Wohlstand bedeuten. Der globale Wettbewerb ist demgegenüber eine ernsthafte Bedrohung für jene, die sich nicht anpassen wollen oder können, also in erster Linie wohl die immobilen Faktoren. In vier Thesen werden Orientierungslinien für die Politik diskutiert, um die Risiken gering halten und die Chancen im schärferen internationalen Wettbewerb der Standorte ausnutzen zu können.

Gliederung

1. Vorbemerkung
 2. Standortwettbewerb in einer zusammenwachsenden Welt
 - 2.1 Der Prozeß der Globalisierung
 - 2.2 Herausforderungen für die Unternehmen und für die Politik
 3. Orientierungslinien für die Wirtschaftspolitik
 4. Epilog
- Literatur

1. VORBEMERKUNG

Die Globalisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten von Unternehmen hat eine immer enger werdende internationale Vernetzung vor allem von Güter-, Finanz- und Kapitalmärkten zur Folge. Es vollzieht sich eine Entwicklung hin zum „global market place“, auf dem sich die Unterschiede zwischen der National- und Außenwirtschaft immer stärker verwischen. Für die mobilen Produktionsfaktoren (Kapital, hochqualifizierte Arbeit) öffnen sich in diesem Prozeß große Chancen, hohe Arbitrage- und Pioniergewinne realisieren zu können. Wie sich die immobilen Faktoren und die Regionen – verstanden als Gesamtheit immobilier Faktoren – attraktiv machen für die komplementären mobilen Faktoren, wird zunehmend zum entscheidenden Erfolgsfaktor im Wettbewerb der Standorte.

Für die regionale Wirtschaftspolitik ergeben sich hieraus vielfältige Fragestellungen: Welches sind die Instrumente, derer sich die regionale Wirtschaftspolitik bei verschärftem internationalen Wettbewerbsdruck überhaupt noch bedienen kann? Welchen sollte sie Vorrang einräumen? Ergeben sich hierbei aus neueren theoretischen Ansätzen auch neue Aspekte für die Handlungsweise der Regionalpolitik? Legt die vermutete Pfadabhängigkeit regionaler Wachstumsprozesse spezifische Orientierungshilfen durch die Wirtschaftspolitik nahe? Ist es dabei zweckmäßig, eine „innovations-orientierte“ Regionalpolitik anzustreben? Wie ist dies ordnungspolitisch zu beurteilen?

Ich werde nicht vorgeben, daß sich diese Fragen leicht beantworten ließen, geschweige denn werde ich so tun, als hätte ich befriedigende Antworten; mit meinem Beitrag werde ich wohl über das Fragen-Aufwerfen kaum hinauskommen. Mein Ziel ist es, die ohnehin zunehmende Skepsis gegenüber zielgerichteten Eingriffen in den Wirtschaftsprozess weiter zu verstärken und Argumente dafür zusammenzutragen, daß dies auch und gerade auf regionalpolitischer Ebene gilt. Aus ordnungspolitischer Sicht folgt daraus, daß es in erster Linie darum gehen muß, Rahmenbedingungen zu verbessern und nicht darum, für die Pfadabhängigkeiten schon den Pfad vorzugeben.

Zunächst wird der Prozeß der Globalisierung mit Blick auf die Herausforderungen für die Unternehmen und die Politik dargestellt (2.). In vier Thesen werden dann Orientierungslinien für die Politik diskutiert (3.). Ein Epilog (4.) beschließt das Papier.

2. STANDORTWETTBEWERB IN EINER ZUSAMMENWACHSENDEN WELT

2.1 Der Prozeß der Globalisierung¹

Die Globalisierung der wirtschaftlichen Aktivität, ist das herausragende weltwirtschaftliche Phänomen der letzten zwei Dekaden. Es bezieht sich auf ein verändertes Muster grenzüberschreitender Aktivitäten von Unternehmen, die vor allem internationale Investitionsströme, Handel und Unternehmenszusammenarbeit vornehmlich auf den Gebieten von Produktentwicklung, Produktion, Beschaffung und Marketing umfassen.

Die treibende Kraft für die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung ist ein rapides Absinken der Transaktionskosten, also der Kosten des Kapitaltransfers, des Güterverkehrs und, vor allem, die Kosten der Kommunikation und der Information. Dazu seien einige Beispiele genannt.² In weltwirtschaftlicher Sicht bedeuten die Fortschritte im Verkehr, bei Information und bei Kommunikation letztlich, daß die ökonomischen Kosten, die sich aus der Entfernung ergeben, kräftig gesunken sind. Damit hat die Transparenz in der Weltwirtschaft zugenommen, also die Verfügbarkeit an Wissen über Märkte und Chancen.

Die stärksten Anstöße für dieses Absinken der Transaktionskosten kamen von der technologischen Entwicklung. Höchst bedeutsam waren auch die Liberalisierung der internationalen Finanzmärkte, die immer mehr zu einem einheitlichen globalen Markt zusammenwachsen, und die relativ große Stabilität des politischen und weltwirtschaftlichen Umfeldes sowie der Bemühungen um eine weitere Liberalisierung des internationalen Handels.

Mit der weiteren Liberalisierung der Weltwirtschaftsordnung sind auch im internationalen Handel mit Dienstleistungen und im internationalen Kapitalverkehr Barrie-

¹ Vgl. zu diesem Abschnitt Gundlach et al. (1995).

² Der Preis für ein Telefongespräch von drei Minuten zwischen New York und London hat sich seit 1970 von 32 US-Dollar auf weniger als 3 US-Dollar verringert. Bei den Computerchips sind von 1975 bis 1996 die Preise je BIT, also je Informationseinheit, mit der die Computerexperten rechnen, auf ein 100 tausendstel gefallen. Bei den Kosten für Computerleistungen lautet eine amtliche amerikanische Schätzung: setzt man für eine bestimmte Leistung den Preis im Jahr 1990 mit einem US-Dollar an, dann hätten 1970 für die vergleichbare Leistung 125 000 US-Dollar bezahlt werden müssen. Seit 1990 ist der Preis weiter gesunken, von einem US-Dollar auf schätzungsweise einen Zehntel US-Dollar. Ein Ende dieser und ähnlicher Trends ist nicht abzusehen. (Zu den Zahlen vgl. pp. 103.).

ren gefallen. So kann heute von einer ausgeprägten Tendenz zu einem einheitlichen Weltkapitalmarkt gesprochen werden. All dies hat eine früher kaum für möglich erachtete Expansion der internationalen Direktinvestitionen ausgelöst, deren Zunahme in den achtziger Jahren deutlich höher war als die Ausweitung des Welthandels, der sich schon viel dynamischer entwickelte als die Produktion. Neben den verschärften Wettbewerb um die Absatzmärkte für Güter und Dienstleistungen ist zusätzlich ein dramatisch intensivierter Wettbewerb um das international mobile Kapital getreten, natürlich auch um das Kapital, das innerhalb der eigenen Volkswirtschaft angespart wird.

Was ist das eigentlich Neue, was die Globalisierung so sehr unterscheidet von den Integrationsprozessen in früheren Zeiten? Denn eine beschleunigte Integration der Märkte hat es auch früher in erheblichem Umfange gegeben. Die Freiheit des Welthandels hat trotz der zahlreichen Liberalisierungsschritte durch die Welthandelskonferenzen, zuletzt die Uruguay Runde, gegenwärtig noch nicht wieder das Ausmaß erreicht hat, wie es im Verlauf der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts bis kurz vor dem Ersten Weltkrieg bestanden hat. Drei miteinander eng verbundene Aspekte seien hervorgehoben, die die gegenwärtige Phase der Integration der Weltwirtschaft von früheren Phasen unterscheiden:

- Die technologische Entwicklung hat die Voraussetzung dafür geschaffen, daß heute Produktionsverfahren entlang der Wertschöpfungskette international aufgliedert und gesteuert werden können. Dies ist in seinen strukturverändernden Wirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft durchaus vergleichbar mit der Erfindung der Produktion aus vorgefertigten Teilen, die zu Beginn des Jahrhunderts den Übergang von der Manufaktur zur industriellen Massenproduktion, zum „Fordismus“ oder „Taylorismus“, auslöste und zu einschneidenden Veränderungen in allen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen führte.
- Während die stärksten Impulse zur Globalisierung von den grenzüberschreitenden Aktivitäten der multinationalen Unternehmen, der „global players“, – dies führt zu einer verstärkten Zunahme des intra-industriellen Handels und des intra-firmen Handels – , drängen sich auch die zunehmend die Entwicklungs- und Schwellenländer in die internationale Arbeitsteilung.
- Noch nie bot die Weltwirtschaft daher so viele effektive Abwanderungsmöglichkeiten (*exit options*) weil die Transaktionskosten so dramatisch gesunken sind. Wenn die Zahl der *exit options* ansteigt, müssen sich die altgedienten An-

bieter etwas einfallen lassen, sonst laufen die Kunden weg. Mehr Wahlmöglichkeiten bedeuten freilich nichts anderes, als daß sich der Wettbewerb dramatisch und nachhaltig verschärft.

Für marktwirtschaftlich orientierte Ökonomen bedeutet der Prozeß der Globalisierung eine große Verheißung: Die größere Vielfalt von zugänglichen Ressourcen und Produkten, vor allem der weltweit einfachere Zugang zu neuen Ideen und neuem Wissen verheißen für die Weltwirtschaft – als Ganzes gesehen – letztlich steigenden Wohlstand, denn die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung ist eine der wichtigsten Quellen für ein beschleunigtes wirtschaftliches Wachstum. Daran werden aber nur jene Gesellschaften partizipieren, deren Regierungen, Unternehmer und Arbeitnehmer bereit und fähig sind, sich den immer schneller verändernden Markterfordernissen flexibel anzupassen. Mit anderen Worten: Die mobilen Produktionsfaktoren (Kapital, hochqualifizierte Arbeit) werden hohe Pioniergewinne erwarten können. Der globale Wettbewerb ist demgegenüber eine ernsthafte Bedrohung für jene, die sich nicht anpassen wollen oder können, also in erster Linie wohl die immobilen Faktoren. Wie sich die immobilen Faktoren – und Regionen verstanden als Gesamtheit immobiler Faktoren – attraktiv machen für die komplementären (international) mobilen Faktoren, ist der entscheidende Erfolgsfaktor im Wettbewerb der Standorte.

2.2 Herausforderungen für die Unternehmen und für die Politik

Es gibt kaum einen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich in den entwickelten Ländern, der nicht dem Druck des verschärften globalen Wettbewerbs ausgesetzt wäre. Es gibt keine „Insel der Seligen“, die hinter protektionistischen Schutzwällen vor dem Druck des globalen Wettbewerbs dauerhaft geschützt wäre. Gerade deshalb fürchten viele hochentwickelte Länder die Liberalisierungsanstrengungen der Entwicklungsländer und Schwellenländer, denn vornehmlich für die Arbeitsmärkte werden Gefahren ausgemacht. Hier sind die Wirkungen des Wettbewerbs der sogenannten Niedriglohnländer bereits deutlich spürbar und schlagen sich in der höchsten strukturellen Arbeitslosigkeit seit dem Zweiten Weltkrieg nieder. Die positiven Wirkungen des schärferen internationalen Wettbewerbs auf Wachstum und Beschäftigung werden dagegen erst längerfristig sichtbar und setzen überdies die Bereitschaft und die Fähigkeit zur Anpassung voraus. Die zunehmende weltwirtschaftliche Integration wird möglicherweise schon bestehende wirtschaftliche Schwierigkeiten in vielen Ländern zunächst noch verschärfen. In der öffentlichen Diskussion überwiegt daher eine negative Einschätzung der Auswirkungen der Globalisierung.

Dies nährt Skepsis hinsichtlich der Integrationsprozesse und fördert protektionistische Tendenzen. Durch diesen wachsenden Druck hat es innerhalb der vergangenen zwei Dekaden einen bemerkenswerten Positionswechsel in dem Wunsch gegeben, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen durch Regelwerke zu ordnen. Die Anpassungszwänge, die sich durch die weltwirtschaftlichen Veränderungen ergeben, können jedoch nicht ohne Schaden für die heimische Wirtschaft gleichsam an der Grenze abgefangen werden. Protektionismus hat die Globalisierung bislang nicht verhindern können und wird es auch in Zukunft nicht vermögen. Protektion ist zudem nicht kostenlos: Konsumenten und Verarbeiter von geschützten Waren müssen überhöhte Preise bezahlen, geschützte Unternehmen verlieren an Innovationsdynamik und mittelfristig an Wettbewerbsfähigkeit, der Strukturwandel wird behindert. Aller Ängstlichkeiten zum Trotz dürfen wir eines nicht vergessen: der Wettbewerbsdruck des Weltmarktes ist der beste Wachhund für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Inland und diszipliniert auch die Wirtschaftspolitik; er gibt auch die richtigen Signale für die unabdingbare Fitnesskur, die grundlegenden Reformen des inländischen Regelwerks. Diese Fitnesskur ist die erforderliche Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung.

Was folgt aus diesen Überlegungen für die Unternehmen?³ Weltweit unterliegen etablierte Unternehmen verschärften Wettbewerbsbedingungen durch aggressiv auftretende neue Anbieter. Wettbewerb wird zunehmend auch zum Zeitwettbewerb. Die Erfordernisse von Kundenorientierung und Marktnähe drängen zu immer kürzeren Innovationszyklen. Der Preiswettbewerb wird immer schärfer. Höchste Qualität ist heute ein absolutes Muß, aber kaum mehr ein positives Differenzierungsmerkmal. Man kann allenfalls mit nicht ausreichender Qualität negativ auffallen. Selbst ein Gütesiegel wie „Made in Germany“ verblaßt vor den Qualitätserfolgen ausländischer Hersteller, dies hat der deutsche Mittelstand im Maschinenbau und der Elektrotechnik in einer bitteren Lektion erfahren müssen.

Die zunehmende Komplexität und Veränderungsgeschwindigkeit des Unternehmensumfeldes vermindern die relative wirtschaftliche Bedeutung von Größenvorteilen. Schnelligkeit und Flexibilität, Anpassungs-, Gestaltungs- und Innovationsfähigkeit werden daher für immer mehr Unternehmen zu entscheidenden Wettbewerbsfaktoren. Es gilt, die Nachteile von Größe, vor allem Unbeweglichkeit, abzubauen, ohne die durchaus bestehenden Vorteile von Größe preiszugeben. Neben der Kostenreduzierung geht es vor allem darum, die Innovationskraft zu stärken und neue Produkte

³ Vgl. zum folgenden Bickenbach, Soltwedel (1996, 1998).

und Marktchancen zu entdecken und zu entwickeln. Es geht mithin um eine simultane *Rationalisierung* und *Revitalisierung* der Unternehmen.

Daraus ist eine klare Botschaft für die Unternehmen abzuleiten: Sie müssen sich fundamental verändern. Natürlich hat es auch früher Anpassungszwänge gegeben, doch die hatten eine andere Qualität: Während früher nach periodischen Anpassungen immer wieder für längere Zeit relative Ruhe, sprich: Normalität, einkehrte, heißt es nunmehr: Der kontinuierliche Wandel ist das Normale. Der verschärfte globale Wettbewerb zwingt die Unternehmen, sich zu „kontinuierlich lernenden Organisationen“ zu entwickeln.

Damit ist auch die Botschaft der Globalisierung für die Regierungen klar umrissen: Es gilt, das institutionelle Regelwerk zu reformieren, es muß diesen permanenten Wandel erleichtern.⁴ Langfristig bieten die Globalisierungsprozesse erhebliche Chancen für eine nachhaltige Wohlstandsmehrung. Kurzfristig verstärken sie freilich den Reformdruck, helfen aber auch, die bereits zuvor bestehende Reformbedürftigkeit der praktizierten Wirtschaftspolitik und der bestehenden wirtschafts- und sozialpolitischen Institutionen vollends aufzudecken, und sie zwingen die Regierungen, das aus ökonomischer Sicht „Richtige“ zu tun, nämlich die Angebotsbedingungen zu verbessern. Der internationale Standortwettbewerb wird daher auch zu einem Wettbewerb der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme.

3. ORIENTIERUNGSLINIEN FÜR DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Die Zwänge durch die Globalisierung bedeuten freilich nicht das Ende der eigenständigen Wirtschaftspolitik. Wegen der zunehmenden *exit options* für die Unternehmen (und zunehmend auch der hochqualifizierten Arbeitskräfte) steigen allerdings die Kosten einer Politik, die verteilungsorientierten Zielsetzungen Priorität einräumt vor effizienzsteigernden Maßnahmen. Die nationalen Regierungen laufen bei einer Wirtschaftspolitik, die nicht ins weltwirtschaftliche Umfeld paßt, Gefahr, von internationalen Kapital- und Wissensströmen abgeschnitten zu werden. Damit ist die Botschaft der Globalisierung für die Regierungen klar umrissen: Es gilt, das institutionelle Regelwerk zu reformieren mit dem Ziel, die Fähigkeit zum permanenten Wandel zu erleichtern. Der durch Globalisierung verschärfte internationale (Standort)Wettbewerb wird umfassende Reformen im wirtschaftspolitischen Bereich letztlich ebenso erzwingen, wie er bereits jetzt umfassende Reformen in vielen – im internationalen Wettbewerb stehenden – Unternehmen erzwungen hat. Vor allem geht

⁴ Vgl. zum folgenden Soltwedel (1997).

es um die Reform des Leistungs- und Steuerstaates mit dem Ziel, wieder mehr Raum für private unternehmerische Aktivität zu geben (also zu privatisieren, zu deregulieren, Subventionen abzubauen, Steuern und das Steuersystem zu reformieren), um eine Reform der Institutionen des Arbeitsmarktes und der Sozialpolitik, um eine stärker auf Marktöffnung orientierte Außenwirtschaftspolitik sowie um die Umweltpolitik, die es besser in das wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnungskonzept zu integrieren gilt. Die Maxime für die effizienzsteigernde Wirtschaftspolitik – auf nationaler wie auf regionaler Ebene – lautet: Strukturwandel akzeptieren und erleichtern, die Akkumulation von Human- und Sachkapital erhöhen.

These 1. Die größere Findigkeit bei der Suche nach neuem Wissen entscheidet auf lange Sicht über den Platz in der (internationalen, regionalen) Einkommenshierarchie.

Standorte stehen weltweit im Wettbewerb um Kapital und Wissen. Wissen, das sich jedermann/-frau leicht aneignen kann, verliert für die hochentwickelten Länder seinen Wert - es veraltet, ist nicht mehr knapp und wird Jedermanns Gut. Mit Jedermann-Wissen können nur Jedermann-Einkommen erzielt werden, also nicht die an der Spitze. Behaupten können wir uns deshalb nur, wenn dem Wissensabfluß ein steter Strom an neuem Wissen und an Innovationen entgegengesetzt wird, mit denen sich Knappheitsprämien verdienen lassen. Forschen und Erfinden, das Gewinnen wissenschaftlicher und technischer Erkenntnisse, sind die Felder, an die man sofort denken mag. Doch wichtig sind auch organisatorische und institutionelle Innovationen.

Hochentwickelte Volkswirtschaften sind stark vernetzte Gebilde. Die Vorteile dieser Netzwerke liegen darin, daß komplexe Aufgaben leichter gelöst werden können. Wir müssen die Netzwerke des Wissens und der Spezialisierung ausbauen, wenn wir im globalen Wettbewerb bestehen wollen, also schneller und innovativer als die nachdrängenden Länder sein und uns an der Spitze der weltwirtschaftlichen Einkommenshierarchie behaupten wollen. Von grundlegender Bedeutung für die Effizienz dieses Prozesses sind die Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die technischen und sozialen Netzwerke. Der konsequente Rückgriff auf diese Technologien, der Ausbau der Netze bei uns und ihre Integration in die weltweiten Netzwerke sind zwingend. Der Bildungspolitik fällt hierbei die wichtige Rolle zu, die Offenheit gegenüber diesen Technologien frühzeitig zu erhöhen, damit die Bereitschaft, mit ihnen wie selbstverständlich umzugehen, auf breiter Basis zunimmt und das Computer-Analphabetentum abnimmt.

These 2. Die Existenz positiver Externalitäten der Wissensproduktion ('spillovers') ist empirisch gut belegt. Es ist jedoch zweifelhaft, ob sie als tragfähige Argumente für spezifische politische Maßnahmen dienen können.

Im Rahmen einer auf der neuen Wachstumstheorie basierenden empirischen Untersuchung der Determinanten regionalen Wachstums in 75 westdeutschen Regionen von Eckhardt Bode (1998) zeigt sich, daß das Pro-Kopf-Einkommen in einer Region *ceteris paribus* um so schneller wächst, je größer die dortige Zahl (bzw. Dichte) an Forschern im industriellen Sektor und je höher die Intensität der Wissens-Spillovers zwischen ihnen ist. Die Intensität von räumlich begrenzten Wissens-Spillovers wird dabei durch die Vielfalt in der Forschungslandschaft der Region gefördert; von einer monostrukturierten Forschungslandschaft sind dagegen weniger Synergieeffekte zwischen Forschern zu erwarten. Zum anderen resultieren die regionalen Unterschiede in der Intensität der Spillovers aus dem positiven Beitrag von Hochschulen zur Wissensakkumulation und damit zur Steigerung der Produktivität der industriellen Forscher in der Region. Anhaltspunkte für positive Externalitäten der sektoralen Spezialisierung von Regionen ergeben sich nicht. Sie spielt nur insofern eine Rolle, als eine hohe Konzentration strukturschwacher Industriebranchen tendenziell wachstumshemmend wirkt. Keinen identifizierbaren Einfluß auf die regionale Wachstumsdynamik haben schließlich die regionale Umverteilung staatlicher Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und der Regionalförderung.

Ob dem Staat aus den Externalitäten neue Aufgaben erwachsen, wie groß der staatliche Handlungsbedarf ist und wie eine Förderung der Innovation und des Wissenstransfers instrumentiert werden soll, ist freilich recht kontrovers. Der eigentliche Prozeß der Wissensdiffusion zwischen Forschern, zwischen Unternehmen und zwischen beiden Gruppen ist auch in den Modellen der Neuen Wachstumstheorie eine „black box“. Empirische Fallbeispiele zeigen, daß gerade auf regionaler Ebene ein durchaus nennenswerter Teil der Wissens-Spillovers durch private Institutionen internalisiert zu werden scheint. Und selbst wenn ein bedeutender Teil der räumlich begrenzten Wissens-Spillovers nicht internalisiert würde – und damit der staatliche Handlungsbedarf *theoretisch* gerechtfertigt wäre –, ist ein staatlicher Eingriff nicht notwendigerweise begründet, solange nicht vorhersehbar ist, daß er auch *de facto* zu einer Verbesserung führt, ob also die Erträge staatlichen Handelns die (Alternativ-) Kosten übersteigen. Die Ökonomik ist hier gefordert, detaillierte Hypothesen über den Prozeß und die Institutionen des Wissenstransfers zu entwickeln (gerade auch mit Blick auf die Dominanz der KMU), um damit die Basis für theoretisch fundierte

empirische Analysen zu bereiten, die zu einer Verringerung des Informationsproblems beitragen könnte, ob eine staatliche Intervention per saldo zu einer Verbesserung oder zu einer Verschlechterung des Status quo führt.

Kontrovers ist auch die Antwort auf die Frage, ob für das Identifizieren neuer, zukunftssträchtiger Wachstumspfade und das Einschwenken der regionalen Wirtschaft auf diesen Pfad staatliches Handeln zwingend erforderlich ist.⁵ Das Phänomen der Pfadabhängigkeiten eröffnet zwar grundsätzlich die Möglichkeit eines nachhaltigen Wachstumsprozesses; Pfadabhängigkeiten sind aber nicht prognostizierbar und das macht sie für die wirtschaftspolitische Planung fast wertlos. Der Vorteil dezentraler marktwirtschaftlicher Systeme besteht darin, den Wettbewerbsprozeß als Entdeckungsverfahren zu nutzen. Eine ordnungspolitisch begründete Handlungsanweisung an den Staat würde gegenüber direkten Eingriffen die Rahmenordnungspolitik betonen, die Anreize gibt für das Bereitstellen von Wagniskapital und die Gründung von neuen (technologieorientierten) Unternehmen. Die zentrale Aufgabe des Staates ist nach wie vor darin zu sehen, für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zu sorgen.

These 3. Der Prozeß der Wissensentstehung und Wissensausbreitung ist bislang noch wenig erforscht und bedarf, ebenso wie die Kriterien für die Evaluierung politischer Maßnahmen, eingehender wissenschaftlicher Analysen. Dies gilt besonders für Länder, in dem kleine und mittlere Unternehmen dominieren.

Die zunehmende Globalisierung macht aber auch vor kleinen und mittleren Unternehmen nicht halt. Nach einer Studie der OECD (1997) werden bis zum Jahr 2005 rund 80% der KMU stark oder sehr stark von der Globalisierung betroffen sein, der Anteil der rein binnenwirtschaftlich orientierten Unternehmen geht auf 20% zurück (mit langfristig weiter sinkender Tendenz). Diese weltweite Entwicklung hat für jedes einzelne Bundesland einschneidende Konsequenzen: Die fortschreitende Globalisierung erzwingt eine Anpassung - auch und gerade der im Lande dominierenden kleinen und mittleren Unternehmen - an die Erfordernisse des verschärften internationalen Technologiewettbewerbs.

Einer adäquaten wirtschaftspolitischen Strategie wäre es dienlich, wenn die sehr dünne Informationsbasis über Wissensproduktion und Wissensverbreitung zwischen

⁵ Vgl. zum folgenden Paqué (1995).

KMU gefestigt würde. Daher sollte zunächst eine kritische Bestandsaufnahme der innovativen Performance der mittelständischen Unternehmen durchgeführt werden. An die Bestandsaufnahme der innovativen Performance kleiner und mittlerer Unternehmen sollte sich eine Untersuchung folgender Fragen anschließen:

- Welche Innovations- bzw. Patentstrategien verfolgen die Unternehmen? Lassen sich Muster besonders erfolgreicher Innovationsstrategien erkennen?
- Welche Zusammenhänge bestehen zwischen der innovativen Performance und dem wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens?
- Welche Gründe veranlassen Unternehmen dazu, Erfindungen zum Patent anzumelden? Welche Gründe veranlassen Unternehmen dazu, patentfähige Erfindungen nicht zum Patent anzumelden?
- Inwieweit sind die innovativen Unternehmen miteinander verflochten (Absatz/-Zulieferbeziehungen, FuE-Kooperation, formelle und informelle Kontakte)?
- In welche überregionalen Netzwerke sind sie eingebunden?
- Aus welchen Quellen und woher beziehen sie neues, produktionsrelevantes Wissen?
- Welche Innovationshemmnisse bestehen im jeweiligen Bundesland?
- Wie können diese Innovationshemmnisse überwunden werden?

Das würde es der Politik erleichtern, die Maßnahmen zu spezifizieren, die helfen sollen, innovationsfreundliche Rahmenbedingungen, den Abbau von Regulierungen sowie für eine verbesserte Akzeptanz neuer Technologien zu sorgen. Dann ließen sich auch klarere Ansatzpunkte für die Technologiefördereinrichtungen der Länder identifizieren, um die Globalisierungsstrategien der Unternehmen durch Bereitstellung technologischen Know-hows, Koordination und Vernetzung von Forschungsaktivitäten zu unterstützen.

These 4. Zur Bekämpfung des gegenwärtigen Kernproblems der Wirtschaftspolitik ist es auch aus regionaler Sicht erforderlich, daß die Faktorpreise den relativen Knappheiten entsprechen.

Die Massenarbeitslosigkeit ist das drängendste wirtschafts- und gesellschaftspolitische Problem. Der technische Fortschritt und die Globalisierung verschärfen den Strukturwandel und erzwingen unternehmensinterne Reformprozesse - all dies geht vor allem zu Lasten der gering qualifizierten Arbeitskräfte im industriellen Sektor. Der Weg zu einer offensiven Anpassung an die veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verläuft daher auch über die Erkenntnis, daß der Faktor Arbeit

in den alten Industriestaaten umbewertet und im Falle gering qualifizierter Arbeit auch niedriger bewertet werden muß. Das Signal der Umbewertung setzt Anstrengungen zur inter-industriellen, inter-sektoralen sowie interregionalen Mobilität frei, wirkt dem Druck zum arbeitsparenden technischen Fortschritt entgegen und verstärkt auch für die Arbeitskräfte die Anreize, mehr in Humankapital zu investieren. Dies ist zentral, um den hohen Anteil an struktureller Arbeitslosigkeit in Europa und vor allem auch in Deutschland abzubauen.

Die Unterbeschäftigung des Faktors Arbeit hat eine gewichtige regionale Dimension. Damit kommen neben der Überlegung, wie Externalitäten internalisiert werden können, wie durch die Förderung von „High Tech“ mit ihrem hohen Produktivitätspotential und der daraus resultierenden möglichen Einkommenssicherung oder -steigerung die eher konventionellen Allokationsmechanismen ebenfalls ins Spiel, wenn es darum geht, der regionalen Wirtschaft auf die Beine zu helfen. Vor allem der Blick auf den ostdeutschen Arbeitsmarkt macht es überdeutlich, daß der institutionelle Rahmen reformiert werden muß, um knappheitsgerechte Lohnrelationen herzustellen, um Arbeitslosigkeit abzubauen zu können. Für den Arbeitsmarkt ist festzuhalten, daß mehr (qualifikatorische und regionale) Lohndifferenzierung notwendig sind für die Rückkehr zu einem nachhaltig höheren Beschäftigungsstand. Nötig sind auch größere Differenzierungsmöglichkeiten zwischen Unternehmen der gleichen Branche sowie mehr Freiräume zur Umsetzung beschäftigungssichernder und produktivitäts- und qualifikationserhöhender neuer Konzepte der Arbeitsorganisation, der Entlohnung und der Personalentwicklung in den einzelnen Unternehmen. Wegen des verschärften Wettbewerbs sind die Unternehmen geradezu gezwungen, Rationalisierungspotentiale auszuschöpfen sowie für die Fertigung von Vor- und Endprodukten, aber auch für die Forschung und Entwicklung die (Kosten-)Vorteile unterschiedlicher internationaler Standorte und Bezugsquellen konsequent zu nutzen. Es ist daher unabdingbar, daß die Beschäftigungskosten in sehr viel stärkerem Maße auf Unternehmensebene festgelegt werden, als dies im Rahmen des korporatistischen institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt bislang möglich war.⁶

4. EPILOG

Was folgt aus alledem für die Wirtschaftspolitik der Bundesländer, der Kreise und der Kommunen? Eine zentrale Führungsaufgabe der Politik – im Land, im Kreis, in der Kommune – ist es, die Investitionsbedingungen zu verbessern. Dafür bedarf es eines freundlichen politischen Klimas zur Förderung des selbständigen unternehme-

⁶ Zur Begründung unternehmensnaher Lohnpolitik vgl. auch Bichenbach/Soltwedel (1996, 1998).

rischen Handelns, der Transparenz, Schnelligkeit und Verlässlichkeit einer Bürokratie, die sich als Dienstleister für die Bürger versteht, und auch des fortgesetzten Strebens, durch Spitzenleistung in universitärer Forschung und Lehre Profil im Standortwettbewerb zu gewinnen, in dem das „Kapital in den Köpfen“ auf lange Sicht den Ausschlag geben wird. Dies macht es so wichtig, die Bildung von Humankapital zu intensivieren. Bildungspolitik ist in der Bundesrepublik Ländersache und bietet damit auch für die Landespolitik einen zusätzlichen Ansatzpunkt, sich im Standortwettbewerb durch besonders gute institutionelle Rahmensetzung zu profilieren.

Literatur

- Bode, Eckardt (1998), Lokale Wissensdiffusion und regionale Divergenz in Deutschland. Kieler Studie (in Vorbereitung). Tübingen.
- Bickenbach, Frank, Rüdiger Soltwedel (1996), „Freiräume schaffen — Motivation stärken — Potentiale fördern — Bausteine partizipativer Führung und Unternehmensorganisation“. Abschlußbericht zum Schwerpunkt „Führung und Motivation“. Forschungsprogramm „Weiterentwicklung und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft“. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. (auch als Kieler Diskussionsbeitrag 267. Kiel).
- Bickenbach, Frank., Rüdiger Soltwedel (1998), Produktionssystem, Arbeitsorganisation und Anreizstrukturen: Der Paradigmenwechsel in der Unternehmensorganisation und seine Konsequenzen für die Arbeitsmarktverfassung. In: D. Casse (Hrsg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 57: 491-553. Stuttgart.
- Gundlach, Erich, Henning Klodt, Rolf J. Langhammer und Rüdiger Soltwedel (1995), Fairneß im Standortwettbewerb? Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik. Kieler Diskussionsbeitrag 254. Kiel.
- OECD (1997), Globalisation and small and medium enterprises (SME's). Vol I. Paris.
- Paqué, Karl-Heinz (1995), Technologie, Wissen und Wirtschaftspolitik – Zur Rolle des Staates in Theorien des endogenen Wachstums. In: Die Weltwirtschaft, 3, 237-253. Tübingen.
- Soltwedel, Rüdiger (1997), Dynamik der Märkte – Solidität des Sozialen: Leitlinien für eine Reform der Institutionen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge 297/298. Kiel.
- The Economist (1997), One world? – Measuring globalisation. London, Oct. 18th-24th, pp 103-104.