

## **Regionale Strukturpolitik im Spannungsfeld von Globalisierung und Regionalisierung**

Jürgen Nordhause-Janzen

erschienen in: Unser Dienst Jg. 30, S. 105-109

### **1. Hintergrund**

Die höchste Arbeitslosenzahl in der Nachkriegsgeschichte, ein wachsendes Engagement deutscher Unternehmen im Ausland um vermeintliche Lohnkostenvorteile auszunutzen, eine zunehmende Konkurrenz aus Ländern, die vor einigen Jahren noch nicht als ernsthafte Wettbewerber angesehen wurden sowie ein sich verschärfender Innovationswettbewerb auf vielen technologischen Zukunftsfeldern, dies sind nur einige Kennzeichen, die die aktuelle wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland kennzeichnen. Diese Entwicklungen sind jedoch weder ein auf die Bundesrepublik Deutschland beschränktes Phänomen noch handelt es sich hierbei um völlig neue Entwicklungen. Vielmehr äußern sich hierin Auswirkungen eines weltweiten Strukturwandels, von dem alle entwickelten Industriestaaten seit Jahren betroffen sind. Gleichwohl hat dieser Prozeß auf der kleinräumigen, regionalen Ebene durchaus unterschiedliche Spuren hinterlassen.

Erfolgreichen Regionen mit erheblichen Wachstumsraten und über die Zeit relativ stabilen Beschäftigungslagen stehen solche gegenüber, die von Deindustrialisierungsprozessen und teilweise gravierenden Beschäftigungseinbußen betroffen sind. In dieser Situation galten ausländische Erfahrungen mit High-Tech Regionen, wie etwa dem viel zitierten

Silicon Valley in den USA, vielen Politikmaßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene als wegweisendes Vorbild zur Schaffung zukunftsträchtiger regionaler Wirtschaftsstrukturen. Nach dem Motto „Errichte ein Technologie- und Gründerzentrum und ein wesentlicher Schritt hin zu zukunftsfähigen regionalen Wirtschaftsstrukturen und Beschäftigungsperspektiven ist vollbracht“, verfolgten in den 80er Jahren viele Kommunen die bereits seit Jahrzehnten betriebene Ansiedlungskonkurrenz mit anderen Mitteln.

Heute, Mitte der neunziger Jahre, ist die Bilanz derartiger lokaler und regionaler strukturpolitischer Maßnahmen eher ernüchternd<sup>1</sup>. Nur wenige Technologiezentren haben erfolgreich positive Ausstrahlungseffekte auf die regionalen Wirtschaftsstrukturen erzielen können und selbst in diesen Fällen sind die erhofften positiven Beschäftigungsgewinne häufig hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Ähnlich verhält es sich mit dem Bemühen vieler Regionen und Kommunen durch Flächenbevorratungs- und Ansiedlungsmaßnahmen vom weltweiten Direktinvestitionspotential zu profitieren. Sicherlich wäre es verkürzt aktuelle Konzepte regionaler Strukturpolitik auf die beschriebenen Maßnahmenbündel zu verkürzen. Gleichwohl bilden derartige Maßnahmen nach wie vor gewichtige Instrumente kommunaler und regionaler Wirtschaftspolitik<sup>2</sup>.

Vor dem Hintergrund der zu beobachtenden Globalisierungstendenzen wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse, akuter Arbeitsmarktprobleme und der wachsenden Wirkungslosigkeit traditioneller regionaler wirtschaftspolitischer Maßnahmen stellt sich die Frage nach der Wirksamkeit regionaler Strukturpolitik aktueller denn je. Welche Rolle kann regionale Strukturpolitik zur Lösung der, im unmittelbaren Lebensbereich der Menschen spürbaren, mit dem Strukturwandel verbundenen Probleme spielen ? Angesichts der immer komplexer werdenden ökonomischen Zusammenhänge ist die Antwort hierauf sicher nicht einfach. Fertige einfache Lösungskonzepte, so wünschenswert sie auch sind, können jedoch auch an dieser Stelle nicht dargestellt werden. Dies

liegt nicht zuletzt darin begründet, daß Strukturwandel einen permanenten Prozeß im Wirtschaftsleben darstellt und die unmittelbaren Auswirkungen häufig erst längerfristig spürbar werden. Strukturpolitik, so sie denn einen konkreten Beitrag zur Bewältigung des Strukturwandels leisten will, sich mithin auch nicht für kurzfristige, symbolische Politik eignet, sondern einen langen Atem erfordert.

Gleichwohl lohnt es sich genauer die Voraussetzungen unter denen regionale Strukturpolitik heute zu agieren hat genauer zu analysieren. Dies soll im folgenden in den wichtigsten Grundzügen am Beispiel der Situation in Nordrhein-Westfalen dargestellt werden, da diese Region in den vergangenen Jahren in besonderer Weise sowohl von den negativen Auswirkungen des Strukturwandels betroffen war, sich in jüngster Zeit aber auch wichtige Erfolge bei der Bewältigung des Strukturwandels aufzeigen lassen.

Bevor dies am Beispiel neuerer wirtschaftsstruktureller Entwicklungen und der strukturellen Konzeption in Nordrhein-Westfalen diskutiert wird sollen jedoch zwei zentrale Bezugspunkte regionaler Strukturpolitik kurz erläutert werden. Dies betrifft zum einen die Frage welche Rolle Regionen im Rahmen einer global verflochtenen Wirtschaft spielen und zum anderen die wirtschaftsstrukturellen Voraussetzungen, die erfolgreiche Regionen besitzen.

## **2. Globalisierung und die Rolle der Region**

Viele Beobachter sehen in der Globalisierung von Wirtschaftsprozessen und den global orientierten Strategien einzelner Unternehmen die zentralen Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik der einzelnen Staaten. Unterstützt werden diese Globalisierungsprozesse durch die technologischen Entwicklungen im Bereich der Telekommunikation. Information ist zu einem entscheidenden Produktionsfaktor geworden, der mithilfe moderner

Telekommunikationstechnologien weltweit und rund um die Uhr zur Verfügung steht. Unter diesen Bedingungen erscheint es zunächst als Widerspruch, daß die Region in diesem Umfeld eine zentrale Rolle spielt. Erklärbar wird dies jedoch, wenn man sich die aktuell zu beobachtenden Trends in den Strategien der Unternehmen vor Augen führt.

Flexibilität ist zu einem entscheidenden Wettbewerbsparameter für Unternehmen geworden. Die Ausdifferenzierung der Nachfrage auf Gütermärkte, kurze Lieferzeiten sowie ein sich verschärfender Innovations- und Kostenwettbewerb zwingen viele Unternehmen, ihre Organisationsstrukturen diesen veränderten Wettbewerbsbedingungen anzupassen.

Zunehmende Outsourcingbestrebungen von Unternehmen, also die Verlagerung betrieblicher Funktionsbereiche auf Fremdunternehmen oder zu diesem Zweck gegründete Tochterunternehmen, sind sichtbarer Ausdruck dieser Flexibilitätserfordernisse. Ein sich beschleunigender technologischer Wandel erfordert von den Unternehmen ein kontinuierliches Innovationsengagement. Verkürzte Innovationszyklen und die wachsende Bedeutung von Querschnittstechnologien zwingt viele Unternehmen Innovationsvorhaben in Kooperation mit anderen Unternehmen durchzuführen. Unter diesen Bedingungen zwingt die Erschließung und der weitere Ausbau von Marktpositionen im Ausland viele Unternehmen unmittelbar vor Ort präsent zu sein.

Die in den letzten Jahren zu beobachtende Steigerung der Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland und derjenigen ausländischer Unternehmen in der Bundesrepublik sind Ausdruck dieser Anforderungen. Geringere Lohnkosten spielen in diesem Zusammenhang für einzelne Branchen sicherlich eine wichtige Rolle, sie sind jedoch in vielen Fällen nicht das entscheidende Argument. Vielmehr spielen die Nähe zu den Absatzmärkten, die Ausstattung der Zielländer mit Forschungsinfrastrukturen und Zulieferunter-

nehmen eine ebensolche, wenn nicht sogar wichtigere Rolle bei den Standortentscheidungen der Unternehmen.<sup>3</sup>

Empirisch zeigt sich dies auch am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Von den insgesamt 76 Mrd DM, die nordrhein-westfälische Firmen 1994 im Ausland investiert haben gingen rund 52 Mrd. DM, also mehr als 68% in EG-Länder und die USA; in Länder also, die zu den wichtigen Absatzmärkten nordrhein-westfälischer Unternehmen zählen und nicht unbedingt als Niedriglohnländer einzustufen sind. Auf der anderen Seite investierten im gleichen Jahr ausländische Unternehmen rund 55 Mrd. DM in den Standort Nordrhein-Westfalen. Berücksichtigt man die Direktinvestitionen japanischer Unternehmen, die in dieser Region insgesamt 11 Mrd. DM investierten, so flossen aus den Zielländern nordrhein-westfälischer Direktinvestitionen mehr als 47 Mrd wieder in die Region zurück. Diese Ergebnisse unterstreichen eindrucksvoll die Bedeutung der Absatzmärkte für Standortentscheidungen von Unternehmen.

In diesem Kontext jedoch verlieren kleinräumige Regionen, wie etwa einzelne Kommunen, zusehends an Bedeutung. Über Forschungsinfrastrukturen, ein für potentielle Investoren attraktives Unternehmensumfeld, das sowohl passende Produktions- als auch Dienstleistungsfunktionen beinhaltet, verfügen einzelne Kommunen, sieht man einmal von wenigen Großstädten ab, in aller Regel nicht in der Gesamtheit. Hierfür ist die Einbeziehung des weiteren regionalen Umfeldes der Kommunen notwendig.<sup>4</sup>

### **3. Produktionscluster und regionale Entwicklung**

Orientieren sich die bisher dargestellten Trends und Entwicklungen an exogenen Faktoren regionaler Entwicklung, so verweist die Betonung des regionalen Umfeldes auf endogene,

also in den Regionen selbst liegende Voraussetzungen. Die Bedeutung endogener Potentiale für regionale Entwicklungen werden in den Regionalwissenschaften schon längere Zeit thematisiert<sup>5</sup>. In jüngster Zeit wurde dieser Ansatz eindrucksvoll durch eine empirische Studie des amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlers Michael Porter<sup>6</sup> betont, in der er die strukturellen Voraussetzungen wirtschaftlich erfolgreicher Regionen und Branchen empirisch untersucht hat. Ohne die Ergebnisse hier im Detail darstellen zu können, lassen sich folgende herausragende Merkmale erfolgreicher Regionen zusammenfassen:

Erfolgreiche Regionen sind durch das Vorhandensein sogenannter "Produktionscluster" gekennzeichnet. Hierunter sind räumliche Konzentrationen von Unternehmen unterschiedlicher Produktions- und Distributionsstufen innerhalb eines bestimmten Marktsegmentes zu verstehen. D.h. produktionsorientierte Dienstleistungen, spezialisierte Lieferanten von Vorprodukten und Geräten sowie Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen sind konstituierend für die Zusammensetzung eines Produktionsclusters und die hier ablaufenden Innovationszusammenhänge. Ein treibendes Moment innerhalb eines Produktionsclusters bildet die Nähe zu Nachfragern. Die räumliche Ballung von führenden Nachfragern, seien sie öffentlich oder privat, und Anbietern trägt dazu bei, die Innovationsdynamik kontinuierlich voranzutreiben. Hierzu gehört auch, daß die zur Befriedigung der Nachfrage anfallenden Aufgabenstellungen an die regional ansässigen Zulieferer weitergegeben und diese wiederum zu entsprechenden Innovationen veranlaßt werden.

Die Bedeutung eines Produktionsclusters besteht also in zweierlei Hinsicht: Es bildet ein "Saatbeet" für Innovationen in einem spezifischen Marktsektor und es entwickelt eine Eigendynamik, die zu weiteren, vor- und nachgelagerten wirtschaftlichen Aktivitäten, Neugründungen und auch Ansiedlungen führt. Allerdings bergen derartige Produktionscluster auch durchaus Gefahren für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen. Die Montan-

industrie und die mit ihr verflochtenen Zulieferindustrien im Ruhrgebiet sind hierfür ein hinlänglich bekanntes und dokumentiertes Beispiel<sup>7</sup>.

#### **4. Das Beispiel der Umweltschutzwirtschaft in Nordrhein-westfalen<sup>8</sup>**

Die jahrzehntelange Prägung des Ruhrgebiets durch die Montanindustrie sowie die hieraus resultierenden wirtschaftsstrukturellen Probleme sind jedoch nicht nur als ein Hemmnis für die weitere wirtschaftliche Entwicklung Nordrhein-Westfalens anzusehen. Auch wenn es zunächst paradox erscheinen mag: der gleiche Wirtschaftskomplex, der nicht nur Ursache regionalwirtschaftlicher Probleme sondern auch gleichzeitig jahrzehntelang zu enormen Belastungen von Boden, Luft und Wasser in Nordrhein-Westfalen beigetragen hat, ist als Ausgangspunkt für das Entstehen eines neuen ausdifferenzierten Produktionclusters „Umweltschutzwirtschaft“ anzusehen. Dies insofern, als vom Montankomplex nicht nur entscheidende Impulse für die Nachfrage nach Umweltschutzgütern und -dienstleistungen ausgingen, sondern hier ebenso der Ursprung von Unternehmen zu finden ist, die entsprechende Lösungen auf dem Markt anbieten.

Dabei reichen die Ursprünge der nordrhein-westfälischen Umweltschutzwirtschaft bis in die Anfänge der 60er Jahre zurück und sind eng verbunden mit der Entwicklung und dem Ausbau umweltpolitischer Maßnahmen. Insgesamt weist das Leistungsangebot der Unternehmen mittlerweile eine Ausdifferenzierung auf, die weit über die ursprünglichen Marktaktivitäten hinausgehen. Gleichzeitig ist ein Großteil der nordrhein-westfälischen Anbieter in mehreren Umweltschutzbereichen aktiv, wobei sämtliche Produktions- und Dienstleistungsfunktionen innerhalb dieses relativ jungen Wirtschaftsbereiches vorhanden sind. Berücksichtigt man zudem die intensiven Austauschbeziehungen der Unternehmen im Rahmen von Lieferverflechtungen auf den unterschiedlichen Produktions- und Dienstleistungsstufen sowie die im Vergleich zur übrigen Industrie Nordrhein-Westfalens überdurchschnittliche Häufigkeit regionaler zwischenbetrieblicher Kooperationsbereitschaft,

so weist die Umweltschutzwirtschaft in Nordrhein-Westfalen mittlerweile typische Merkmale eines regionalen Produktionsclusters auf mit erheblichen Ausstrahlungseffekten auf die regionale Wirtschaftsstruktur. 1993 waren insgesamt in Nordrhein-Westfalen rund 1600 Unternehmen auf dem Umweltschutzmarkt tätig. Dies entspricht rund 1/3 der bundesdeutschen Anbieter insgesamt. Bei vorsichtiger Schätzung bieten diese Unternehmen Arbeitsplätze für rund 90.000 Beschäftigte in den unterschiedlichsten Bereichen des Umweltschutzes.

### **5. Konsequenzen für die regionale Strukturpolitik**

Die bisherigen Ausführungen und nicht zuletzt das Beispiel der Umweltschutzwirtschaft in Nordrhein-westfalen verweisen auf zwei zentrale Anforderungen regionaler Strukturpolitik. Lange Zeit galt die Förderung diversifizierter regionaler Wirtschaftsstrukturen mit einer möglichst großen Zahl kleiner und mittlerer Unternehmen als Idealbild strukturpolitischer Maßnahmen. Zur Popularität dieses regionalpolitischen Ansatzes haben sicherlich die in Nordrhein-Westfalen sichtbaren Probleme großbetrieblicher Strukturen in der Montanindustrie auf der einen Seite sowie die Vorbilder anderer vergleichsweise erfolgreicherer Regionen, wie etwa Baden-Württemberg mit seiner stark mittelständisch strukturierten Wirtschaft im Maschinenbau auf der anderen Seite, beigetragen.

Von der politischen Seite her gesehen bieten solche Leitbilder zwar leicht handbare und abzuarbeitende Ansatzpunkte, langfristig tragfähige Problembewältigungen sind hiervon jedoch nicht zu erwarten. Übersehen wird hierbei häufig, daß der Erfolg mittelständisch strukturierter Regionen nicht in betriebsgrößenspezifischen Besonderheiten liegt, sondern in der Vernetzung der regionalen wirtschaftlichen Akteure in regionale und überregionale Produktions- und Innovationszusammenhänge<sup>9</sup>. Erst hierdurch können nachhaltige Impul-

se in die Region vermittelt und sich selbst verstärkende regionale Wachstumsprozesse in Gang gesetzt werden.

Auf der einen Seite erfordert dies die schwierige Aufgabe zukunftssträchtige Produktionscluster zu identifizieren, die, gerade wenn es sich um sogenannte Zukunftsmärkte handelt, nicht nur quer zu traditionellen Branchenabgrenzungen liegen, sondern auch zur Auflösung dieser wirtschaftsstatistischen Aggregate und der hier bislang zu beobachtenden Verflechtungsstrukturen beitragen. Die Beschäftigungswirkungen der nordrhein-westfälischen Umweltschutzindustrie verdeutlichen, daß ein derartiges Produktionscluster alleine nicht zur Lösung der gesamten Arbeitsmarktprobleme einer vom Strukturwandel besonders betroffenen Region lösen kann.

Für die politisch instrumentelle Ebene bedeutet dies auf der anderen Seite traditionelle Maßnahmen zu ergänzen und zu bündeln. Hierzu zählt nicht nur die Koordination bislang weitestgehend getrennter Politikfelder wie etwa der Technologie- Infrastruktur- Qualifikations und Bildungspolitik, sondern auch in stärkere Maße regionale Kooperations- und Verflechtungsstrukturen in den einzelnen Regionen anzustoßen und auszubauen. Wie die Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen mit der regionalisierten Strukturpolitik zeigen, ist dies ein mühsamer Weg, gerade dann, wenn man in den einzelnen Regionen einen möglichst breiten Konsens über die jeweiligen Entwicklungskonzepte und -strategien erzielen will<sup>10</sup>. Vor dem Hintergrund der beschriebenen wirtschaftlichen Trends und Entwicklungen bleibt er jedoch auch ohne Alternative.

---

<sup>1</sup> Dose, Nicolai (Hrsg.) (1988): Technologieparks. Voraussetzungen, Bestandsaufnahme und Kritik, Opladen; Jürgens, Ulrich/Krumbein, Wolfgang (Hrsg.), (1991): Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich, Berlin.

<sup>2</sup> Voelzkow, Helmut (1991): Organistorisch-institutionelle Aspekte einer regionalen Industriepolitik - illustriert am Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Jürgens, Ulrich/Krumbein, Wolfgang (Hrsg.), (1991): Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich, Berlin.

<sup>3</sup> vgl. hierzu: Prognos, (1992): Auswirkungen von Umweltschutzmaßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit umweltschutzkostenintensiver Produktionen der Deutschen Wirtschaft, Basel; Kleinschmidt, Matthias/Nordhause-Janz, Jürgen/Rehfeld, Dieter, (1994): Beziehungen zwischen Umweltschutz und Beschäftigung in der Chemischen Industrie - Übersicht über den Stand der Diskussion -, Gelsenkirchen.

<sup>4</sup> Bosch, Gerhard (1993): Neue herausforderungen und Konzepte der zukünftigen Strukturpolitik, in: Jablonski, Harry W./Simons, Rolf (Hrsg.), Strukturpolitik in Ost und West. Zwischen Steuerungsbedarf und ordnungspolitischem Sündenfall, Köln.

<sup>5</sup> Aus der Fülle dieser Untersuchungen seien beispielhaft erwähnt: Brugger, Ernst.A. (Hrsg.) (1984): Regionale Innovationsprozesse und Innovationspolitik, Diessenhofen; Ewers, Hans-Jürgen u.a. (1980): Innovationsorientierte Regionalpolitik, Bonn; Hahne, Ulf (1985): Regionalentwicklung durch aktivierung intraregionaler Potentiale: zu den Chancen endogener Entwicklungsstrategien, München; Kilper, Heiderose (1991): Konzeptionen und Strategien regionaler Entwicklung, Institut Arbeit und Technik, IAT-PS01, Gelsenkirchen; Voelzkow, Helmut (1990): Mehr Technik in die Region. Neue Ansätze zur regionalen Technikförderung in Nordrhein-Westfalen, Bamberg.

<sup>6</sup> Porter, Michel E. (1991): Nationale Wettbewerbsvorteile, München; sowie bezogen auf das Ruhrgebiet: Rehfeld, Dieter (1994): Produktionscluster und räumliche Entwicklung, Gelsenkirchen.

<sup>7</sup> Ausführlicher hierzu: Lehner, Franz/ Nordhause-Janz, Jürgen/Schubert, Klaus (1989): Probleme des Strukturwandels der Bergbauzulieferindustrie, Bochum; Nordhause-Janz, Jürgen, (1991): Der Bergwerksmaschinenbau im Netz des Steinkohlenbergbaus, in: Josef Hilbert/Michael Kleinaltenkamp/Jürgen Nordhause-Janz/Brigitta Widmaier (Hrsg), Neue Kooperationsformen in der Wirtschaft. Können Konkurrenten Partner werden?, Opladen; Weber B. (1992): Strukturwandel des Bergwerksmaschinenbaus und innovative Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik, IAT im Auftrage der Innovations- und Koordinierungsstelle für die Metallindustrie an der Ruhr, Bochum.

<sup>8</sup> Eine ausführliche Darstellung der nordrhein-westfälischen Umweltschutzwirtschaft findet sich in: Nordhause-Janz, Jürgen /Rehfeld, Dieter, (1995): „Umweltschutz Made in NRW“ - Eine empirische Untersuchung der nordrhein-westfälischen Umweltschutzwirtschaft, München und Mering.

<sup>9</sup> Kilper, Heiderose/Rehfeld, Dieter (1992): Vom Konzept der Agglomerationsvorteile zum Industrial District. Überlegungen zur Bedeutung innerregionaler Verflechtungen und Kooperationsbeziehungen für die Stabilität von Regionen, IAT-PS03, Gelsenkirchen.

<sup>10</sup> Vgl. zur Bewertung des bisherigen Regionalisierungskonzeptes: MWMT (1993): Prozessurale Begleitforschung der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.