

Wolfgang Potratz
 Institut Arbeit und Technik
 Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen

Regionale Entwicklung und grenzüberschreitende Kooperation.

Beitrag zur Fachkonferenz "Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland im Rahmen der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik" der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Technischen Universität Koszalin am 08.Mai 1998 in Kolobrzeg, Polen

Gliederung:

1. *Einleitung: Europa vor neuen Herausforderungen.*
2. *Die Bedeutung der regionalen Ebene.*
 - 2.1 *Ein kurzer Rückblick: Regionalpolitik in sozialistischen Zeiten.*
 - 2.2 *Eine neue Rolle für Regionen?*
3. *Von der Transformation der Wirtschaft zu einer wissensbasierten Industrieentwicklung.*
 - 3.1 *Handel und Direktinvestitionen.*
 - 3.2 *Regionale Innovationssysteme, Wissen und grenzüberschreitende Kooperation.*

1. Einleitung: Europa vor neuen Herausforderungen

Der Beitritt zumindest einiger der Länder Mittel- und Osteuropas (MOE) zur Europäischen Union ist beschlossene Sache und die Verhandlungen haben bereits begonnen. Die Mitgliedsländer und die Europäische Kommission einerseits und die Beitrittskandidaten andererseits eint zwar das grosse Ziel eines erweiterten Europas, über die Konsequenzen und Modalitäten einer Erweiterung haben die Akteure jedoch durchaus unterschiedliche, zum Teil sogar divergierende Vorstellungen. Für die jetzigen Mitgliedsländer verschärft das Projekt einer Erweiterung der Union den Druck, die bestehenden Strukturen und Institutionen zu reformieren - eine Aufgabe, zu der sie sich bislang nicht durchringen konnten (und wollten). Auf der anderen Seite befinden sich die Länder Mittel- und Osteuropas immer noch mitten in einem politischen, sozialen und ökonomischen Transformationsprozess, den sie mit unterschiedlichen Strategien und unterschiedlichen Geschwindigkeiten verfolgen.

Einerseits setzen die derzeitigen EU-Länder große Erwartungen in den neu entstehenden Markt im Osten; schließlich öffnet sich mit den neuen Kandidaten ein zusätzlicher Markt von ca. 105 Millionen Verbrauchern. Andererseits befürchten sie, dass mit der Aufnahme neuer Mitglieder ihnen auch Rivalen im Verteilungsprozeß um knappe Arbeitsplätze und Mittel aus den Brüsseler Strukturfonds entstehen. Einerseits wird eine Reform der Institutionen der Union zwar als Voraussetzung einer Erweiterung angesehen, wie, andererseits, die neuen Institutionen aber ausgestaltet sein sollen, ist Gegenstand heftigster Debatten und Kontroversen. Mittelpunkt der "unterschiedlichen Auffassungen" sind die (Um-) Verteilungsmechanismen für die Finanzmittel aus den gemeinsamen Agrar- und Strukturfonds; auf sie konzentriert sich letztlich das Interesse, insbesondere der "Kohäsionsländer", obwohl bereits die „Süderweiterung“ der Union gezeigt hat, dass Transferzahlungen aus den „reichen“ Regionen in die schwächeren allein noch keine Integration und keinen Strukturwandel bewirken. Im folgenden wird deshalb, ansatzweise, argumentiert, dass auch klassische Marktmechanismen (Handel, Direktinvestitionen) zum Integrationsziel beitragen und auch Regionen dabei eine Rolle spielen.

2. Die Bedeutung der regionalen Ebene.

Nicht erst neuere Entwicklungen zeigen, dass trotz einer Globalisierung der nationalen „Regionen“ (als subnationale Einheiten) als gewachsene ökonomische und soziale Einheiten ihre Bedeutung im nationalen wie im europäischen Rahmen behalten haben. Folgt man der neueren Literatur zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, haben sie sogar eher noch an Bedeutung gewonnen. Dies gilt insbesondere für die Länder Mittel- und Osteuropas (MOE), in denen sich parallel zum ökonomischen Transformations- auch ein politisch-administrativer Dezentralisierungsprozess abspielt. Wie es die Europäische Kommission kürzlich in ihrer „AGENDA 2000“ formuliert hat, wird die Fähigkeit, dem Wettbewerb in einem erweiterten Europa standzuhalten und daraus Nutzen zu ziehen auch davon abhängen, wie es diesen Ländern gelingt, ihre vorhandenen und neu formierenden regionalen „endogenen“ Potentiale zu mobilisieren und in räumlich und sektoral neu entstehende Strukturen europäischer Arbeitsteilung zu integrieren. Dabei, und das ist das Thema dieser Konferenz, wird es auch darauf ankommen, wie Innovation, als eines der entscheidenden Momente von Wachstum unter den Bedingungen einer Internationalisierung der Volkswirtschaften, durch grenzüberschreitende Kooperation vorangebracht werden und damit auch ein Beitrag zur weiteren Integration der europäischen Wirtschaft geleistet werden kann.

2.1 Ein kurzer Rückblick: Regionalpolitik in sozialistischen Zeiten.

Bis 1989 bestand Regionalpolitik in MOE im wesentlichen in der Entwicklung einzelner (strategischer) Sektoren und grosser, regional konzentrierter Industriekonglomerate. Ökonomische Entwicklung war ein Ergebnis komplexer und oft widersprüchlicher Interaktion zwischen zwei Politikzielen: eines war die zentrale Steuerung der Allokation von Ressourcen zugunsten der (Gross- und Schwer-)Industrie als Wachstumsmotor; das andere war die Aufrechterhaltung eines gewissen räumlichen/regionalen Gleichgewichts durch breit gestreute Subventionen, insbesondere der sozialen Infrastruktur. Aus der Sicht der Zentralregierungen waren Regionen wenig mehr als der geographische Ort, an dem Investitionen realisiert wurden; regionale Disparitäten waren das Ergebnis unterschiedlicher Faktorausstattungen, und Regionalpolitik deshalb lediglich die

Fortsetzung der Sektoralpolitik. Das Konzept insgesamt war eingebettet in die oligopolistischen und monopolistischen Strukturen der (staatlichen) Industrie und deren Strategien, die auf die Nutzung der Skalenvorteilen hinausliefen; Diversifizierungen (economies of scope) hatten im wesentlichen den Zweck einer Sicherung von Zulieferungen, weniger den von Markterschliessungen oder -erweiterungen oder gar der Kundenorientierung.

Mit dem Zerfall des alten zentralistischen Planungssystems sind drei grundlegende (neue) Phänomene entstanden, die das ökonomische Umfeld auf der nationalen wie der regionalen Ebene deutlich verändert haben:

- mit der Privatisierung der alten Staatsunternehmen und dem Entstehen neuer privater Unternehmen haben neue ökonomische Akteure das „Spielfeld“ betreten;
- private Entscheidungsträger sowie die Versuche regionaler/lokaler Instanzen, mehr Finanzautonomie zu gewinnen, haben zu einer zunehmenden Dezentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse (und entsprechenden Koordinationsproblemen) geführt;
- die Bewältigung des Niedergangs der alten traditionellen Industrien mit der Folge struktureller und eben auch regionaler Krisen wird zwar der zentralen staatlichen Ebene zugeschrieben, erfordert aber, aufgrund der Schwäche der Zentralregierungen, mehr und mehr auch handlungsfähige regionale Akteure.

2.2 Eine neue Rolle für Regionen?

Die skizzierten Faktoren haben eine neue Phase wirtschaftlicher Entwicklung in MOE ausgelöst: die räumliche Organisation der Wirtschaft verändert sich in der Weise, dass neue ökonomische Aktivitäten sich ungleich verteilen und traditionelle regionale Entwicklungsmuster keine Gültigkeit mehr haben. Es entstehen einzelne „Wachstumsinseln“, z.B. in den traditionellen urbanen Zentren, während die Entwicklung der übrigen Regionen deutlich zurückfällt und die Agrarregionen sogar in Depression verfallen.

In dieser widersprüchlichen ökonomischen Landschaft sind es mehr und mehr neue Akteure, die die Wirtschaft in neue Richtungen lenken: private kleine und mittlere Unternehmen suchen nach Möglichkeiten der Spezialisierung und der Integration in vorhandene oder neu entstehende (internationale) Zuliefernetzwerke; lokale/regionale Verwaltungen sind ihrerseits zu Akteuren der wirtschaftlichen Entwicklung geworden, indem sie versuchen, die Potentiale der Region zu mobilisieren und gegenüber der Zentralregierung als „Anwalt“ der Region zu agieren. Für beide Akteursgruppen sind dies neue Rollen, und was aus ihren Aktivitäten entsteht, sind neue horizontale Verknüpfungen innerhalb der Region, die, wenn sie stark und stabil genug werden, die Grundlage handlungsfähiger regionaler „Netzwerke“ bilden können.

Da die neuen Firmen nach neuen Märkten für ihre Produkte und Dienstleistungen suchen (müssen), orientieren sie sich auch auf Märkte bzw. Regionen, mit denen bereits geographische, ökonomische oder kulturelle Beziehungen bestehen. Auf diese Weise sind in verschiedenen MOE-EU-Grenzregionen Kooperations- und Zuliefernetzwerke entstanden, die auf regionalen Standortvorteilen und geographischer Nähe aufbauen. Häufig spielen dabei auch historische Handelsbeziehungen eine Rolle. Parallel dazu wachsen auch grenzüberschreitende Beziehungen zwischen grenznahen Universitäten.

Sie tragen zu einer Intensivierung des wirtschaftlichen Austausches dann bei, wenn sie mit den regionalen Unternehmen zusammenarbeiten und ihnen helfen, neue technologische Entwicklungen leichter zu absorbieren. Beispiele dafür sind Entwicklungen im Bereich der Umwelttechnologien und -standards, die im weiteren Prozess der EU-Erweiterung und Integration eine wichtige Rolle spielen (werden).

Im Kontext der Erweiterung der EU gewinnen diese neuen Verknüpfungen innerhalb und zwischen Regionen eine besondere Bedeutung durch die Verbreitung von Wissen und gegenseitigem Verständnis der verschiedenen Strukturen und Institutionen. In der AGENDA 2000 nimmt dies einen zentralen Stellenwert ein. Erfahrungen in der westeuropäischen grenzüberschreitenden Kooperation (EUREGIO) sprechen dafür, dass innovative Potentiale einzelner Regionen durch grenzüberschreitende Kooperation verstärkt werden können und vor allem der Charakter von Grenzregionen als peripheren Regionen damit kompensiert werden kann

3. Von der Transformation der Wirtschaft zu einer wissensbasierten Industrieentwicklung.

Die Bemühungen der MOE-Ökonomien, Anschluss an die fortgeschrittenen Ökonomien des Westens zu finden und sich in europäische/globale Produktions- und Zuliefernetzwerke zu integrieren leiden unter einer Hypothek: sie finden zu einer Zeit statt, in der die Strukturen, Regeln und Konditionen bereits definiert sind - von den Ökonomien des Westens. Ganz allgemein, erfordern diese Konditionen wirtschaftspolitische Strategien, die auf eine zunehmende kundenorientierte Differenzierung und Diversifizierung von Produkten zielen, und die einen höheren Einsatz an Humankapital und organisatorischer Kompetenz erfordern. Dies erfordert zuerst und zuletzt mehr Lernen, Kreativität, Innovation und Flexibilität innerhalb von Unternehmen und (wirtschaftspolitisch) relevanten Institutionen und Strukturen. Wirtschaftspolitische Strategien, die auf komparative Vorteile zielen, haben unter diesen Bedingungen nur eine Chance, wenn sie die vorhandenen und zugänglichen Wissenspotentiale und ökonomische Kapazitäten ausschöpfen. Zu den wesentlichen Voraussetzungen dazu zählen ein stabiler institutioneller Rahmen, eine entwickelte Infrastruktur und eine auf die „Produktion“, Diffusion und Anwendung von Wissen und Innovationen zielende Politik. Diese Faktoren bestimmen auch die Fähigkeit (und die Attraktivität) für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Handel.

3.1 Handel und Direktinvestitionen.

Derzeit ist es so, dass die Konzentration der Handelsströme auf die entwickelten Industrieökonomien den kumulativen Charakter von Innovation verstärkt. Unter diesen Bedingungen steigen nicht nur die Eintrittskosten, insbesondere in Hinblick auf technologische Kompetenz. Dieser Prozess impliziert zugleich die Gefahr einer Marginalisierung von Ländern wie MOE, da einerseits die Globalisierung von F&E weltweite Ressourcen erschliesst, und andererseits sie sich auch in internationalen strategischen Allianzen grosser internationaler Unternehmen manifestiert, die eher eine Strategie des Ausschlusses aus der internationalen Arbeitsteilung darstellen als ein Integrationsmoment. Diese Strategie wird auch von EU-Unternehmen verfolgt.

Es bedarf keiner weiteren Diskussion, dass die Länder Mittel- und Osteuropas durch ihre Öffnung für die Weltmärkte unter einem enormen Anpassungsdruck stehen, umso mehr, als als eine grundlegende Restrukturierung auf sektoraler wie Unternehmensebene noch viele Defizite aufweist und die Infrastruktur ebenfalls oft (noch) nicht so beschaffen ist, daß unbestreitbare Standortvorteile daraus erwachsen würden. Zwar waren die Handelsströme bereits mit dem Beginn der Öffnung und der Transformation nach Westen, hauptsächlich in Richtung EU, umgelenkt worden, aber durch die momentanen Faktorkostenvorteile zu Beginn der Transformation der MOE-Länder wurden auch die Weichen für das Niveau der exportierten Güter gestellt. Aufgrund der verfügbaren Ressourcen konzentrierten sie sich zunächst auf arbeitsintensive und wenig technologiehaltige Güter, und nach wie vor liegen dort auch die komparativen Vorteile der MOE-Länder. Dies verschaffte ihnen zwar Zugang zu inter-industriellen Austauschbeziehungen, jedoch kaum zum technologisch anspruchsvolleren (und profitableren) intra-industriellen Handel oder Wertschöpfungsketten. Die Schwächen in den wissensbasierten Branchen sind inzwischen jedoch aufgefangen worden und zumindest selektiv sind Anstiege auch in diesen Produktgruppen zu beobachten. Teilweise gelingt damit auch bereits ein Einstieg in den intra-industriellen Handel mit EU-Europa, während die Vorteile in den arbeits- und skalenintensiven Bereichen langsam abwärts tendieren. Die Position der MOE insgesamt im intra-industriellen Handel mit EU-Europa ist zwar auch weiterhin noch nicht sehr stark, aber doch immerhin so stark, dass beispielsweise eine Industrieregion wie Nordrhein-Westfalen seine positive Handelsbilanz der letzten Jahre dem Handel mit MOE verdankt.

Ähnlich stellt sich die Situation bei den Direktinvestitionen. Auch wenn die anfänglichen hohen Erwartungen nicht erfüllt worden sind, so stellen doch entscheidende Vehikel des Technologie- und Qualifikationstransfers - und der industriellen Entwicklung und Integration von Wertschöpfungsketten dar. Die Direktinvestitionen zielen weniger auf die Abschöpfung von Kostenvorteilen (und führen damit auch nicht zu einem Verdrängungswettbewerb zwischen den Arbeitsplätzen), als auf absatzbegleitende Funktionen und den Zugang zu neuen Märkten, womit positive Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung Europas insgesamt entstehen. Ein typisches Beispiel ist das kürzlich von der MAN Nutzfahrzeuge AG in Posen in Betrieb genommene Werk, das zunächst den polnischen, später aber auch die Märkte in anderen MOE-Ländern bedienen soll. Ausserdem werden in dem neuen Werk auch Komponenten für die deutsche Produktion gefertigt, und damit deren Kostenstruktur verbessert. Insgesamt kann festgestellt werden, dass durch Handel und Direktinvestitionen mehr Dynamik in den industriellen Entwicklungen der MOE-Länder entstanden ist als durch Transferzahlungen aus den EU-Fonds.

Deshalb ist es umso notwendiger, innovative Potentiale auf allen Ebenen zu stärken. Die - langsam zunehmende - politische Wahrnehmung der Bedeutung von Innovation auch für die regionalen Ebenen der MOE-Länder zeigt sich in der Verschiebung der Aufmerksamkeit der Regierungen von der makroökonomischen Stabilität auf Probleme der regionalen Entwicklung (der 'Meso-Ebene'). In mehreren Ländern ist inzwischen ein Bemühen um den Aufbau neuer aktionsfähiger regionaler und lokaler institutionen erkennbar, z.B. in der administrativen Stärkung und Umverteilung von Zuständigkeiten und Funktionen zwischen zentralen und regionalen Institutionen in Polen (Wojewodschaftsreform) und in der Tschechischen Republik. Dies hat auch eine erhebliche Bedeutung für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit dadurch, dass lokale/regionale Einheiten mehr Spielraum in Entwicklung von Beziehungen zu den

benachbarten Regionen gewonnen haben. Ein Beispiel sind die deutsch-polnischen Vereinbarungen über raumordnerische Leitbilder entlang der Oder und Neisse, und, mehr noch, das trilaterale Entwicklungskonzept für den bayerisch-sächsisch-tschechischen Grenzraum (NO-Bayern, Vogtland, Nordböhmen). Eine Schlüsselrolle spielt es dabei oft, dass die benachbarten Regionen mehr Gemeinsames und mehr gemeinsame Interessen miteinander teilen als mit ihrem Hinterland.

3.2 Regionale Innovationssysteme, Wissen und grenzüberschreitende Kooperation.

Seit Beginn der 80er Jahre hat „Wissen“ und seine Implikationen für Wachstum und Beschäftigung nicht nur einen Platz in der ökonomischen Theorie gefunden, sondern wird auch als Schlüsselfaktor für die weitere ökonomische, soziale und politische Entwicklung der Globalisierung diskutiert. „Wissen“ darf dabei nicht auf wissenschaftliches oder technologisches Wissen oder gar nur auf 'high-tech' begrenzt verstanden werden. Systematische Wissenschaft und Technologie spielen zweifellos eine gewichtige Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften, aber es müssen auch alle anderen Arten und Quellen von Wissen mit in Betracht gezogen werden, wenn man die innovativen Potentiale einer Region abschätzen will. „Wissen“ als Konzept muss deshalb breiter gefasst und verstanden werden und auch das Wissen einbeziehen, das in Kultur, Institutionen, Märkten, Unternehmen verankert ist und auf Lernen und Erfahrung beruht. Ansatzpunkt für eine „wissensbasierten Industrieentwicklung“ ist es deshalb nicht allein die „Wissensproduktion“ von F&E-Instituten, sondern auch Wissen und den Fähigkeiten der Unternehmen, die die verschiedenen Arten von Wissen kombinieren und rekombinieren (müssen), um zu Innovationen zu gelangen. Das zentrale Problem von „regionalen Innovationssystemen“ ist es deshalb, mit und für die Unternehmen ein Netzwerk aus Grundlagenforschung, angewandter Forschung, Bildung, Aus- und Weiterbildung und praktischem Wissen zu schaffen, und sie in diesem Netzwerk „einzubetten“.

Das Konzept von „Wissen“ steht in einer engen Beziehung zum Konzept der „Regionalen Innovationssysteme“. Das Konzept der „Innovationssysteme“ umschreibt Zusammenhänge von Elementen, die in der Produktion, Diffusion und Anwendung neuen und ökonomisch relevanten Wissens interagieren. Von dieser Definition her ist es nur naheliegend, Innovation als einen komplexen sozialen Prozess zu betrachten, der zwangsläufig in der jeweiligen sozialen und ökonomischen Struktur wurzelt. Das Problem für MOE-Ökonomien ist, dass diese Wurzeln entweder noch nicht sehr tief sind, oder dass sie einer „Pfadabhängigkeit“ unterliegen, die durch einen veralteten Kapitalstock und strukturelle Erblasten gekennzeichnet ist. Zu dieser "Pfadabhängigkeit" zählt zum Beispiel auch die frühere hierarchische Struktur des Wissenschaftssystems und seine "Nicht-Beziehung" zur Industrie - was es beiden Seiten heute noch schwer macht, untereinander "Wissen" (im weitesten Sinne) auszutauschen. Daran wird auch noch einmal deutlich, dass im Innovationsprozess möglicherweise mehr „nicht-technologisches“ Wissen eine Rolle spielt als wissenschaftlich-technologisches Wissen. Aus dem selben Grunde lässt sich auch "Innovationspolitik" nicht auf Technologiepolitik reduzieren. Es ist die Interaktion zwischen technologischem und nicht-technologischem, sozialem, Wissen, die das Funktionieren von Innovationssystemen gewährleistet und die zugleich der zentrale Engpass von Innovationsprozessen ist. Erforderlich ist deshalb eine Innovationspolitik, die einerseits mit der Technologiepolitik korrespondiert, andererseits aber in der Lage ist, die Interaktion zwischen Wissensproduktion und Unternehmen/Märkten zu organisieren.

Allzuoft , und gerade auch in MOE-Ländern, verkürzt sich Innovationspolitik auf einen eng definierten „technology push“-Ansatz (welches sind die Wachstumsbranchen?), anstatt die Bedürfnisse und die regional und sektoral unterschiedlichen Bedingungen und Potentiale von Unternehmen und Märkten zu berücksichtigen. Die unterschiedliche Struktur der Märkte diesseits und jenseits der Grenzen bietet dabei die Chance der Entwicklung komplementärer Potentiale, die durchaus eine Perspektive auf ein grenzüberschreitendes regionales Innovationssystem eröffnen könnten.

Zusammenfassend, wird man wohl davon ausgehen müssen, dass der Weg zu mehr Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit in den mittel- und osteuropäischen Ländern kaum über Transfers aus den Strukturfonds der Europäischen Union führen wird - was im übrigen auch für die derzeitigen Mitgliedsländer gilt. Dem stehen nicht nur die klaren Interessen der jetzigen Mitglieder entgegen, sondern auch die (begrenzte) ökonomische Tragfähigkeit (und Fragwürdigkeit) dieses Transfersystems. Sehr viel nachhaltiger als administrativ gesteuerte Transferzahlungen werden deshalb auf die Dauer marktgesteuerte Austauschbeziehungen sein, durch die sich Struktur von Industrie und Dienstleistungen in den Beitrittsländern so ändern, dass eine Integration in eine neue europäische Arbeitsteilung, über Grenzen hinweg, möglich wird.