

Systemische Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung

*Klaus Eßer, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner,
Jörg Meyer-Stamer*

Wettbewerbsfähigkeit – genauer: der aktive Aufbau von Wettbewerbsvorteilen – ist für alle Industrie- wie Entwicklungsländer ein zentrales Ziel. Einseitig binnenorientierte Entwicklungsmodelle sind im Osten wie im Süden unter hohen ökonomischen, sozialen und ökologischen Kosten gescheitert. Auch passive Weltmarktintegration auf der Grundlage von Rohstoff- und Agrarexporten trägt kaum zur breitenwirksamen Entwicklung bei. Daher gibt es zu einer Strategie der wettbewerbsorientierten Industrialisierung und aktiven Weltmarktintegration derzeit keine plausible Alternative.

Der Hintergrund des Konzepts "Systemische Wettbewerbsfähigkeit"

Das Konzept ist entstanden im Anschluß an empirische Arbeiten der Autoren in einer Reihe von Entwicklungsländern (vgl. die Beiträge zu Chile, Brasilien und Korea in Eßer et al. 1992 sowie Hillebrand 1991, Messner 1990, Meyer-Stamer 1991). Darüber hinaus fußt es auf der Rezeption unterschiedlicher aktueller Diskussionsstränge sowohl im wirtschafts- wie im sozialwissenschaftlichen Bereich (für detaillierte Referenzen vgl. Meyer-Stamer 1997).

Im Rahmen der ökonomischen Diskussion recurriert das Konzept auf vier Schulen: die neue Innovationsökonomie einschließlich der evolutorischen Ökonomik, die poststrukturalistische Diskussion, bestimmte Elemente aus der Neuen Institutio-

nenökonomik sowie bestimmte Diskussionen innerhalb der Betriebswirtschaftslehre.

1. Die neue Innovationsökonomie hat (u.a. ausgehend von früheren Überlegungen von Schumpeter, vgl. a. Nelson 1993) systematisch die Funktionslogik von Innovationsprozessen und Innovationssystemen erforscht. Zentrale Aussagen sind: Innovation ist nicht ein Ereignis, sondern ein Prozeß, der im Rahmen von Entwicklungskorridoren abläuft (*trajectories*). Die Definition von Entwicklungskorridoren impliziert immer eine Entscheidung für eine bestimmte und gegen andere technologische Optionen; die Entscheidungsfindung spiegelt meist spezifische historische Konstellationen wider, in denen sich ökonomische, politische und andere Logiken sowie Zufälle vermischen. Wenn Entwicklungskorridore erst einmal etabliert sind, sind die technologiepolitischen Steuerungsmöglichkeiten begrenzt (Pfadabhängigkeit). Der Innovationsprozeß fußt auf kontinuierlichen Lernprozessen, die meist interaktiv sind (zwischen Unternehmen sowie zwischen diesen und Forschungs- und Technologieinstitutionen). Technologisches Wissen ist nie vollständig formalisierbar; es existiert vielfältiges implizites Wissen (*tacit knowledge*), das nicht ohne weiteres transferierbar ist. Die Nutzung von Technologie setzt daher stets erhebliche Eigenanstrengungen des Anwenders zur Schaffung des *spezifischen* Wissens voraus. Technologie kann daher – anders als viele andere Güter – nicht ohne weiteres gehandelt werden, weil sie als Produkt nicht vollständig spezifizierbar und kodierbar ist. Aufgrund von Pfadabhängigkeit und der Bedeutung von implizitem Wissen sind neoklassische Analysemodelle, die von vollständiger Wahlfreiheit und Information ausgehen, zum Verständnis von Technologie und Innovation nicht angemessen. Daher werden auch neoklassisch begründete Politikempfehlungen, die von funktionierenden Märkten für Technologie ausgehen, häufig unrealistisch oder falsch sein.

2. Die poststrukturalistische Diskussion versucht, die Rolle des Staates im Prozeß später Industrialisierung neu zu bestimmen. Die alte strukturalistische Diskussion ging von der Vorstellung des Entwicklungsstaats aus, der als gut informierter, mächtiger Akteur den Industrialisierungsprozeß steuert. Die Erfahrung der ostasiatischen Schwellenländer zeigte, daß diese Vorstellung nicht prinzipiell falsch ist, jedoch von vielen spezifischen Faktoren abhängt, die außerordentlich kompliziert zusammenzubringen sind. In anderen Weltregionen, insbesondere in Lateinamerika, führte das auf den Staat zentrierte, wettbewerbsfeindliche

Industrialisierungsmodell zeitweise zu hohen Wachstumsraten und beeindruckenden Industrialisierungserfolgen, letztlich jedoch zu vielfältigen Entwicklungsblockaden und einer tiefen wirtschaftlichen und sozialen Krise. In der neuen Diskussion wird weiterhin betont, daß der Staat eine wichtige Rolle zu spielen hat. Zugleich wird stark die Bedeutung der ökonomischen Anreizstruktur hervorgehoben, insbesondere des Wettbewerbsdrucks, der die zentralen Anreize für technologische Lernprozesse schafft.

3. Die Neue Institutionenökonomik versucht (im Prinzip im Rahmen des neoklassischen Modells) diejenigen Regeln, Konventionen, Normen und Strukturen zu bestimmen, die das Verhalten von ökonomischen Subjekten, insbesondere Unternehmen, prägen. Zwei Elemente sind im Kontext von Überlegungen zu erfolgreicher industrieller Entwicklung besonders bedeutsam. Erstens wird hier die Bedeutung von gesellschaftlichen Regelsystemen, insbesondere zur Durchsetzung von Eigentumsrechten (*property rights*), stark hervorgehoben. Ohne gesicherte und durchsetzbare Eigentumsrechte sind die Entfaltungsmöglichkeiten für Unternehmertum stark eingeschränkt. Zweitens betont die Institutionenökonomik die Bedeutung von Transaktionskosten, d.h. jenen Kosten, die bei der Anbahnung, Überwachung und Durchsetzung von Verträgen anfallen. Hohe Transaktionskosten, die z.B. durch fehlende oder schlecht organisierte Informationssysteme über die Wirtschaft (Bonität von Unternehmen und dergleichen) entstehen können, führen nicht selten zu Organisationsmustern, die suboptimal sind (z.B. der übermäßigen Vertikalisierung von Unternehmen, weil bei Transaktionen mit Zulieferern und Subkontraktunternehmen hohe Kosten anfallen).

4. In der Sicht der Betriebswirtschaftslehre steht es außer Frage, daß Wettbewerbsvorteile von Unternehmen nicht einfach irgendwie entstehen, sondern durch strategisch orientiertes Management geschaffen werden müssen. Darüber hinaus haben sich betriebswirtschaftliche Forscher in den letzten zehn Jahren verstärkt mit Aggregaten von Unternehmen befaßt. Hervorgehoben wird dabei die Notwendigkeit, daß Unternehmen sich auf Kernkompetenzen beschränken, andere Aktivitäten nach außen verlagern und entlang der gesamten Wertschöpfungskette Wettbewerbsvorteile suchen. Im Anschluß daran wurde von Michael Porter (1990) argumentiert, daß erfolgreiche und weniger erfolgreiche Volkswirtschaften sich vor allem durch die unterschiedliche Qualität ihrer Industriecluster (und nicht nur einzelner Unter-

nehmen) unterscheiden. Dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit, so Porter, entsteht durch vier Faktoren: Strategiefähige Unternehmen, einen anspruchsvollen nationalen Markt, leistungsfähige unterstützende Industrien und ein leistungsstarkes Umfeld unterstützender Institutionen (vgl. a. Nadvi und Schmitz, 1994).

Im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Diskussion rekurriert das Konzept systemische Wettbewerbsfähigkeit insbesondere auf neuere Diskussionen in der Wirtschafts- und der Industriesoziologie sowie der Wirtschaftsgeographie und auf die politikwissenschaftliche Steuerungsdiskussion.

1. In der Wirtschaftssoziologie wird versucht, die Strukturen und Prozesse und insbesondere die Machtverhältnisse zu analysieren, die in der realen Welt ökonomische Transaktionen prägen; Ziel ist es also, jenseits der abstrakten Welt ökonomischer Modelle zu beschreiben, wie und warum sich ökonomische Akteure auf eine bestimmte Art verhalten. Wichtige Befunde sind dabei die Bedeutung von Vertrauen und *relational contracting*, d.h. die Beobachtung, daß wirtschaftliche Transaktionen (etwa zwischen einem Unternehmen und seinen wichtigsten Zulieferern) nicht anonymer Natur, sondern in ein soziales Beziehungsgeflecht eingebunden sind; Wirtschaftssoziologen sprechen daher von der *embeddedness* wirtschaftlicher Vorgänge in soziale Strukturen. Empirische Grundlage waren so unterschiedliche Phänomene wie langfristig angelegte Zulieferbeziehungen im japanischen Industriesystem und dichte Netzwerke mit vielfältigen informellen Kommunikationsformen in italienischen *industrial districts*.

2. Die Industriesoziologie hat sich in den letzten 15 Jahren sehr um das Verständnis des fundamentalen Umbruchs in der Unternehmensorganisation verdient gemacht. Es wurden "Neue Produktionskonzepte" identifiziert, die einen tiefen Bruch zu früheren, tayloristischen Konzepten mit stark arbeitsteiligen Arbeitsvollzügen darstellten. Während die Betriebswirtschaftslehre neue, weniger arbeitsteilige Konzepte (schlanke Produktion, flache Hierarchie, Gruppenarbeit etc.) normativ beschrieb, analysierte die Industriesoziologie auch die Hindernisse, die einer schnellen Einführung im Wege standen, insbesondere existierende betriebliche Machtstrukturen.

3. Die Wirtschaftsgeographie hat in jüngerer Zeit in dem Maße mehr Aufmerksamkeit gefunden, in dem auch andere Teildisziplinen die Bedeutung von räumlichen Konzentrationen von Unternehmen und unterstützenden Institutionen erkannten. Durch räumliche Dichte werden formelle und informelle Kommunikation, die schnelle Verbreitung von Informationen und kollektive Lernprozesse begünstigt – jene Elemente also, die in einem immer intensiveren, auf ständiger Innovation fußenden Wettbewerb über Erfolg und Mißerfolg entscheiden. Nicht zuletzt in diesem Kontext ist auch eine Neuorientierung in der regionalpolitischen Diskussion zu sehen, in der das Ziel der räumlichen Dispersion von Industrieunternehmen zunehmend kritisch gesehen wird.

4. In der politikwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion war in den letzten 30 Jahren eine Bewegung von einem ausgeprägten Steuerungsoptimismus zu einem Steuerungspessimismus und wieder zurück zu einem vorsichtigen Optimismus zu beobachten – einem Optimismus, der auf praktischen Erfahrungen mit neuen, netzwerkartigen Steuerungsmustern fußt. In den 70er Jahren wurde in vielen Industrieländern versucht, mit hierarchischen Steuerungsmustern "von oben" weitreichende gesellschaftliche Änderungen durchzusetzen. Derlei Versuche blieben häufig stecken – und zwar nicht nur aufgrund von vielfältigen Widerständen, sondern auch der objektiven Probleme der Steuerung in Mehrebenensystemen und hochdifferenzierten Industriegesellschaften mit zahlreichen miteinander verwobenen Politikbereichen ("Politikverflechtungsfalle"). Dies mündete in den 80er Jahren in einen theoretisch gut begründeten Steuerungspessimismus, der allerdings empirisch widerlegt wurde – durch die Beobachtung neuer, netzwerkartiger Steuerungsmuster, z.B. in der Forschungs-, Gesundheits- und Telekommunikationspolitik. Steuerung gesellschaftlicher Teilbereiche, so stellte man fest, geschah nicht mehr im Rahmen hierarchischer Muster mit einem lenkenden Staat, sondern in horizontalen Netzwerken aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren "im Schatten der Hierarchie", in denen Probleme identifiziert und Problemlösungen formuliert wurden (Policy-Netzwerke). Die Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure mobilisiert Know-how und Kreativitätspotentiale und verbessert die Chancen der erfolgreichen Implementierung von Politiken. Dieses Muster ergänzt das traditio-

nelle, gewaltenteilige Muster politischer Organisation und hilft, einige seiner Defizite zu beheben.

Wenn es einen gemeinsamen Nenner für diese verschiedenen Theoriestränge gibt, so ist es die Beobachtung von Netzwerken. Unternehmen entwickeln sich intern von streng hierarchischen Organisationen zu weniger klar gegliederten Formen und versuchen damit, die Flexibilitätsvorteile von Netzwerken nachzuahmen. Netzwerke von Klein- und Mittelunternehmen, die intensiv miteinander kooperieren, können genauso wettbewerbsfähig sein wie Großunternehmen. Insgesamt steigt die Bedeutung von zwischenbetrieblichen Netzwerken. Und auch im politischen Bereich nimmt die Bedeutung von netzwerkartigen Steuerungsmustern zu. Auf allen Ebenen haben Netzwerke gegenüber anderen Kontroll- und Steuerungsformen bestimmte Vorteile (geringere Kosten, größere Flexibilität). Zugleich ist es wichtig zu betonen, daß auch Netzwerke kein Wundermittel sind. Zwischenbetriebliche Netzwerke sind mitunter äußerst konfliktiv; und Policy-Netzwerke können, wenn sie unkontrolliert bleiben, verkrusten und Wandel blockieren statt Kreativität mobilisieren.

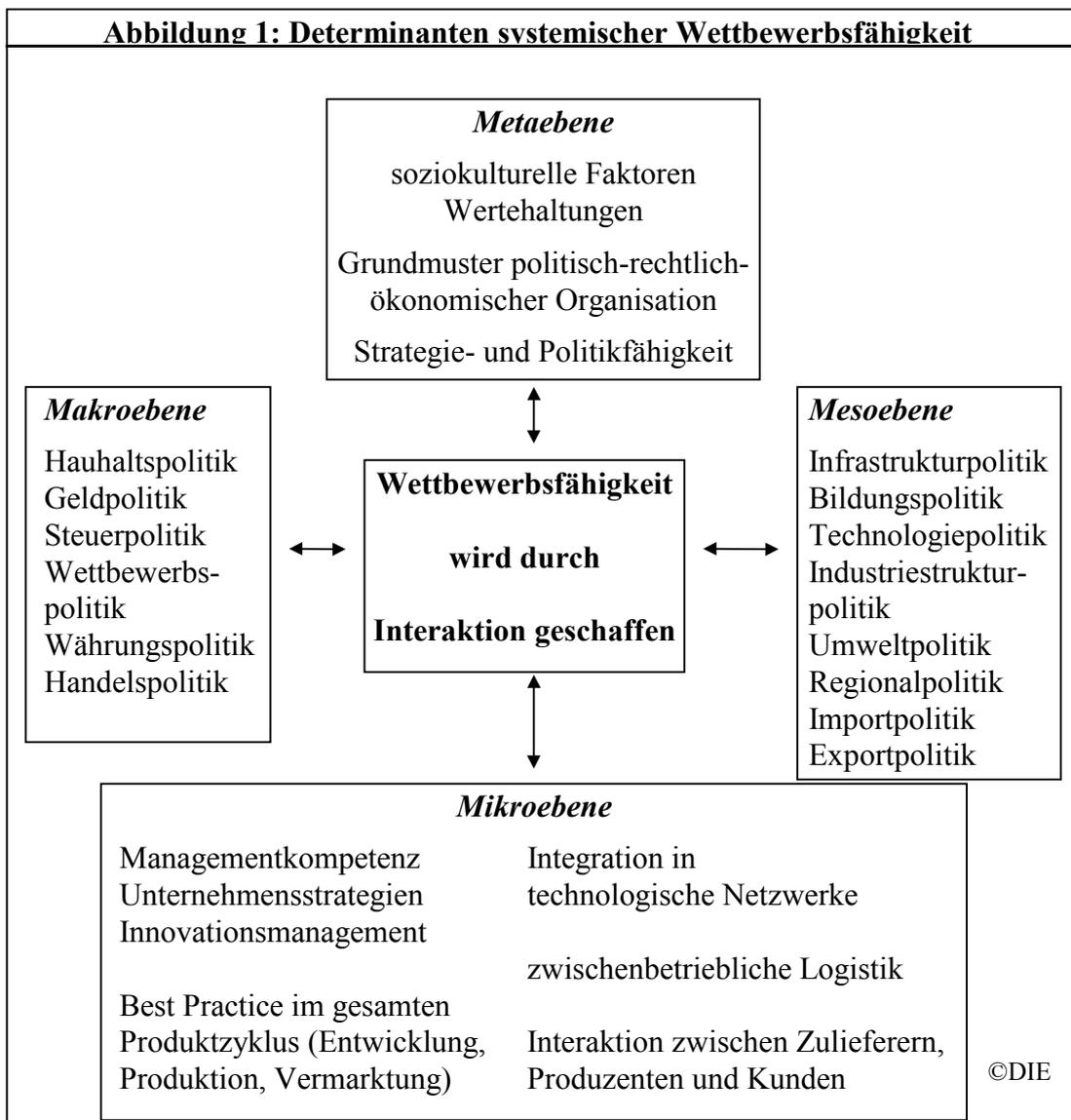
Wettbewerbsfähigkeit in systemischer Sichtweise

Das Konzept "systemische Wettbewerbsfähigkeit" liefert einen Rahmen zur Analyse und Gestaltung der Bestimmungsfaktoren von Wettbewerbsfähigkeit in allen, auch weniger fortgeschrittenen Entwicklungsländern. Es ist als Gegenentwurf zur herrschenden, neoliberal geprägten wirtschafts- und industriepolitischen Orthodoxie entstanden. Seine Kernaussagen sind:

- Dauerhafte industrielle Wettbewerbsfähigkeit entsteht nicht allein durch die Stabilisierung der makroökonomischen Bedingungen und die Schaffung entsprechender Anreizstrukturen. Eine solide wirtschaftliche Makropolitik ist zwar eine notwendige, jedoch keine hinreichende Voraussetzung für erfolgreiche industrielle Entwicklung.
- Erfolgreiche industrielle Entwicklung fußt auf der Schaffung eines Umfelds, das die Anstrengungen einzelner Firmen oder von Gruppen von Unternehmen (*cluster*) unterstützt und multipliziert. Nur jene Firmen können in der globalisierten Konkurrenz bestehen, die von kollektiven Lernprozessen profitieren können.

- Die Schaffung eines leistungsfähigen Umfelds ist eine Aufgabe, die nicht allein dem Staat zukommt, sondern bei deren Erfüllung verschiedene nichtstaatliche Akteure (Unternehmen, ihre Verbände, Gewerkschaften, die technologische community u.a.) eine wichtige, mitunter sogar führende Rolle spielen. Am leistungsfähigsten sind jene Volkswirtschaften, in denen die wichtigen Akteure sich auf eine gemeinsame Problemsicht einigen können und gemeinsam Anstrengungen zu Verbesserung der Standortbedingungen unternehmen.

Wettbewerbsfähigkeit ist in diesem Verständnis "systemisch", weil ihre Bestimmungsfaktoren nur im Wechselspiel zwischen Elementen und Faktoren, die auf vier unterschiedlichen Ebenen verortet werden, verstanden werden können (Abbildung 1).



Neben den üblicherweise betrachteten **Makro- und Mikroebenen** führen wir zwei weitere Analyseebenen ein: **die Meta- und die Mesoebene**. Auf der Metaebene spielen Faktoren wie die Strategiefähigkeit politischer Akteure eine entscheidende Rolle. Es sind dies "langsame Variablen", deren Veränderbarkeit in orthodoxen Analysen kaum thematisiert wird. Auf der Mesoebene diskutieren wir gezielte und selektive Politiken zur Schaffung eines leistungsfähigen institutionellen Umfelds, das die Entwicklung spezifischer Wettbewerbsvorteile unterstützt. Wettbewerbsfähigkeit ist nicht synonym mit sozialer Entwicklung, aber sie ist die Grundlage für eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik und muß durch eine armutsorientierte Sozialpolitik ergänzt werden.

1. Metaebene: Gesellschaftliche Strukturbildung

Die Entstehung systemischer Wettbewerbsfähigkeit verlangt nicht nur makroökonomische Reformen, sondern ein gesellschaftliches Transformationsprojekt. In vielen Entwicklungs- und Transformationsländern gilt es, die gesellschaftliche Fragmentierung zu überwinden und die Lernfähigkeit zu verbessern – vor allem die Fähigkeit, auf Anpassungsforderungen rasch und effektiv zu reagieren. Dies war ein Kernelement des Erfolgs der ostasiatischen Schwellenländer. Gesellschaftliche Strukturbildung erhöht die Fähigkeit der verschiedenen Akteursgruppen, ihre Interessen zu artikulieren und gemeinsam technisch-organisatorische, soziale, ökologische und weltwirtschaftliche Anforderungen zu bewältigen.

Eine hierzu ausreichende Steuerungsfähigkeit erfordert drei Elemente: eine Übereinstimmung zum Leitbild "Markt- und Weltmarktorientierung", ein Einvernehmen über die konkrete Richtung der anzusteuern Veränderungen und ein Einverständnis, die Zukunftsinteressen gegen die meist gut organisierten Gegenwartsinteressen durchzusetzen. Eine Orientierung auf gemeinsame Problemlösung – d.h. auf mehr als nur die Bestimmung eines Minimalkonsens – erfordert eine Überwindung traditioneller staatszentrierter, häufig korporatistischer Strukturen hin zu einer klaren institutionellen Trennung von Staat, Wirtschaft und intermediären Organisationen. Erst diese Trennung ermöglicht die Selbstorganisation gesellschaftlicher Gruppen, eigenständige Lernprozesse und die Entwicklung einer hohen Antizipations- und Reaktionsfähigkeit. Wenn die institutionelle Trennung durchge-

setzt ist, können ein autonomer und leistungsfähiger Staat sowie Kooperationsmechanismen und Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteursgruppen entstehen.

Wichtigstes Element der Sicherung des Zusammenspiels auf und zwischen den vier Systemebenen ist eine Dialogbereitschaft zwischen wichtigen Akteursgruppen, die zu einer Bündelung der Kräfte und einer gemeinsamen Kanalisierung des gesellschaftlichen Kreativitätspotentials führt. Dialoge sind unverzichtbar, um die nationalen Innovations- und Wettbewerbsvorteile zu stärken und gesellschaftliche Lern- und Kommunikationsprozesse in Gang zu setzen.

2. Makroebene: Sicherung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen

Innerhalb eines mehrdimensionalen Steuerungskonzeptes, das auf Konkurrenz, Kooperation und gesellschaftlichen Dialog setzt, um die nationalen Potentiale zielgerichtet auf die Entwicklung von Weltmarktkompetenz auszurichten, sind zur Sicherung einer effizienten Allokation der Ressourcen funktionsfähige Faktor- und Gütermärkte von entscheidender Bedeutung. Die Erfahrungen der 70er und 80er Jahre haben gezeigt, daß ein instabiler makroökonomischer Rahmen – etwa in Form einer chronisch hohen Inflation, wie in den meisten lateinamerikanischen Ländern – die Funktionsfähigkeit dieser Märkte wesentlich beeinträchtigt und sich überdies negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt.

- a) Sicherung des binnenwirtschaftlichen Gleichgewichtes plus Strukturbildung:** Es ist unabdingbar, daß der Staat einen hinreichend stabilen Geldwert gewährleistet. Hierbei muß er allerdings möglichst vermeiden, durch stabilitätsorientierte Politiken die Wachstumsgrundlagen der Volkswirtschaft zu gefährden und soziale Ungleichgewichte weiter zu verschärfen. Diese Zusammenhänge sind insbesondere bei der Konsolidierung des Haushaltsdefizits, d.h. bei Reformen der Haushalts- und Fiskalpolitik zu beachten. Fiskalpolitische Maßnahmen zur Steigerung von Haushaltseinnahmen müssen vor allem die wachstums- und verteilungspolitische Dimension berücksichtigen. Notwendig ist eine gründliche Restrukturierung des gesamten Steuer- und Abgabensystems (mehr direkte Steuern und ein System, das transparent, fair und progressiv gestaffelt ist) sowie die Stärkung der administrativen Kompetenz der Steuerverwaltungen.

Bei Maßnahmen zur Verringerung der Staatsausgaben muß der politisch einfachste Weg, die staatlichen Investitionen zu verringern (etwa die für Bildung, Gesundheit und den Ausbau der materiellen Infrastruktur), vermieden werden. Konsolidierungsmaßnahmen müssen zunächst vor allem bei konsumptiven Ausgaben, bei der Beseitigung von Privilegien für einzelne Interessengruppen und bei einer Überprüfung des Umfangs der Staatstätigkeit ansetzen. Mit anderen Worten: Eine Reform der Fiskal- und Haushaltspolitik muß gezielt mit einer wachstumsorientierten Strukturpolitik und einer flankierenden Sozialpolitik verbunden werden; unter dieser Voraussetzung wird sie zum entscheidenden Scharnier, um Stabilitäts-, Wachstums- und Verteilungsziele zugleich verfolgen zu können.

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

Auch von der Handelspolitik müssen den Unternehmen klare Signale vermittelt werden, die sie veranlassen, ihre Strategien am Weltmarkt als Referenzrahmen auszurichten. In vielen Ländern – besonders ausgeprägt wiederum in Lateinamerika – hat eine generelle Importliberalisierung zu einem niedrigen und für sämtliche Warenbereiche einheitlichen Zollsatz geführt. Eine solche Politik vertraut auf die Gültigkeit des Prinzips der komparativen Kostenvorteile und akzeptiert, daß nur diejenigen Industrien überleben, die der kurzfristig gegebenen Faktorausstattung des Landes angemessen sind. Die rasche Importliberalisierung ist – wie der Fall Chile gezeigt hat – in der Regel mit hohen Friktionskosten verbunden.

Vorzuziehen ist eine selektive Importliberalisierung, wie sie Brasilien zwischen 1990 und 1994 vollzogen hat, bei der die Importliberalisierung auf der Basis eines Liberalisierungsfahrplans erfolgt, der aus einer Analyse der tatsächlich absehbaren Reaktionspotentiale der bestehenden Industrien und der Entwicklungserfordernisse der alten und neuen Industriekerne entwickelt wird. Die Handelspolitik wird auf diese Weise Teil einer Politik aktiver Strukturgestaltung. Wenn allerdings die staatliche Steuerungs-

kompetenz gering ist, ist dieses Konzept unrealistisch, und es gibt keine Alternative zu einer generellen Importliberalisierung.

3. Mikroebene: technologische und organisatorische Anforderungen

Unternehmen sehen sich heute steigenden Anforderungen gegenüber, die aus sechs unterschiedlichen Tendenzen resultieren:

- (1) der Globalisierung des Wettbewerbs in einer steigenden Zahl von Produktmärkten;
- (2) der Zunahme der Zahl der Wettbewerber aufgrund erfolgreicher später Industrialisierungsprozesse sowie gelungener Strukturanpassung und Exportorientierung;
- (3) der Differenzierung der Nachfrage;
- (4) kürzer werdenden Produktinnovationszyklen;
- (5) der Durchsetzung radikaler technologischer und organisatorischer Innovationen sowie
- (6) Umbrüchen in technologischen Systemen, in denen Branchengrenzen neu demarkiert werden, z.B. Überlappungen zwischen Computertechnik und Telekommunikation (Telematik) oder zwischen Mechanik und Elektronik (Mechatronik).

Um den neuen Anforderungen gerecht zu werden, müssen Unternehmen ihre Organisation – intern und mit ihrem direkten Umfeld – weitgehend reorganisieren. Inkrementelle Veränderungen, wie sie mit der weitergehenden Automatisierung und informationstechnischen Vernetzung in den 80er Jahren anvisiert worden waren (Stichwort "Automatisierung des Taylorismus"), reichen nicht aus. Um gleichzeitig Effizienz, Flexibilität, Qualität und Reaktionsschnelligkeit zu steigern, sind vielmehr tiefgreifende Veränderungen in drei Bereichen notwendig:

- Organisation der Produktion (Verringerung der Durchlaufzeiten und der Lagerbestände);
- Organisation der Produktentwicklung (parallele Organisation verschiedener Entwicklungsschritte und die Re-Integration von Entwicklung, Produktion und Vermarktung);
- Organisation der Lieferbeziehungen (Verringerung der Fertigungstiefe, *just-in-time*-Verbund).

In allen drei Bereichen geht es um die kreative Kombination von organisatorischen, sozialen und technischen Innovationen. Reorganisation schafft häufig erst die Voraussetzung für die Nut-

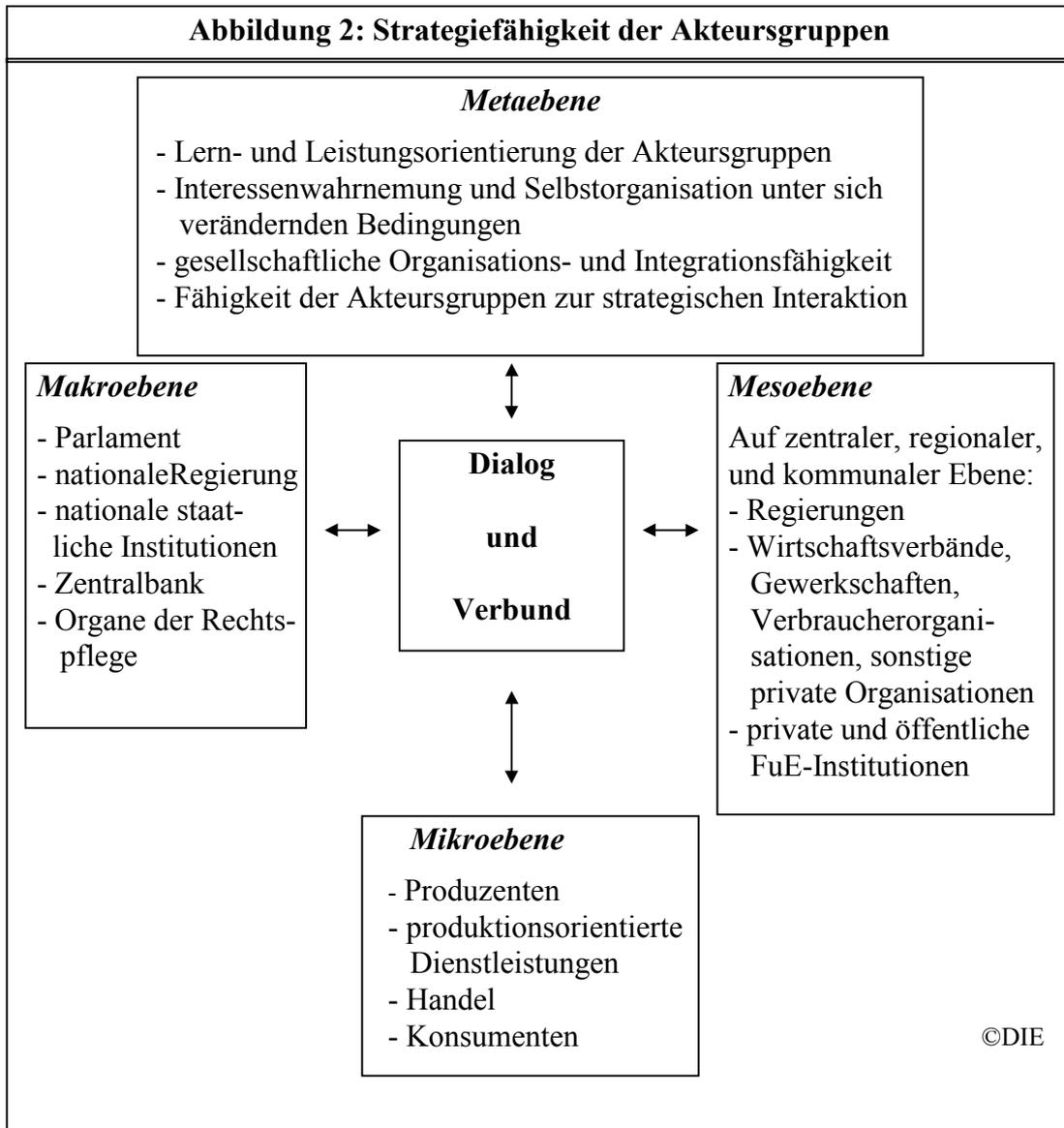
zung neuer, computerisierter Hardware. Soziale Innovationen (Reduzierung von Hierarchieebenen, Verlagerung von Entscheidungsspielräumen auf die operative Ebene) sind Voraussetzungen für das Funktionieren der neuen Organisationskonzepte. Erfolgreiche Beispiele aus so unterschiedlichen Ländern wie Brasilien, Simbabwe und Indien zeigen, daß eine solche Strategie auch in Entwicklungsländern umsetzbar ist.

4. Mesoebene: Strukturgestaltung durch neue Steuerungsmuster und selektive Politiken

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

In Gesellschaften, die sich von einer einseitigen Binnenorientierung in Richtung auf eine Wettbewerbsorientierung bewegen, ergeben sich wettbewerbsstärkende Angebotsbedingungen zunächst durch Deregulierung und die Privatisierung von Staatsunternehmen. Weitaus schwieriger sind die Reform und wettbewerbsorientierte Entwicklung der Institutionen im Bereich der Bildungs-, Forschungs-, Technologie- und der übrigen die Industrie unterstützenden Politiken, die auf die Strukturierung der Mesoebene gerichtet sind. Entscheidend ist – wie dies die ostasiatischen Schwellenländer vorexerziert haben – eine Schwerpunktbildung auf der Ebene von Standortpolitiken und des Institution-Building. Die Strukturierung der Mesoebene ist daher in erster Linie ein Organisations- und Steuerungsproblem. Es geht um die Entwicklung eines leistungsfähigen Institutionengefüges sowie einer engen Interaktionsfähigkeit der privaten und öffentlichen Akteure in einem cluster (Abbildung 2).

Abbildung 2: Strategiefähigkeit der Akteursgruppen



Die neuen standortpolitischen Strategien unterscheiden sich fundamental von den etatistischen Ansätzen traditioneller Industriepolitik, Industrieplanung oder Investitionslenkung, die in vielen Entwicklungs- und einigen Industrieländern verfolgt wurden, aber auch von den neokorporativistischen Politikmustern in sozialdemokratisch regierten Industrieländern der 70er Jahre, in die lediglich die Spitzenorganisationen der Unternehmerverbände und Gewerkschaften involviert waren. Beide Ansätze sind heute untauglich, da im Bereich der Standortpolitik und der Entwicklung von Mesopolitiken die Handlungspotentiale, die Fähigkeit zu Problemwahrnehmung und -definition, das notwendige Know-how zur Formulierung langfristig orientierter Politiken und die

Implementationskapazitäten auf eine Vielzahl von staatlichen, privaten und intermediären Trägerschaften verteilt sind (Unternehmen, Verbände, Wissenschaft, staatliche und private intermediäre Institutionen, Gewerkschaften).

Gesellschaftliche Organisationsmuster, die raschen Informationsfluß und schnelle Lernprozesse ermöglichen, sind zu Wettbewerbsfaktoren geworden. Weiche Steuerungsmedien wie Informationsfluß, Interessenintegration und prozedurale Festlegung gewinnen aufgrund der veränderten Strukturbedingungen an Bedeutung. Die Strukturbildung auf der Mesoebene wird nicht nur durch public policy vorangetrieben – auch Unternehmen, intermediäre Institutionen und Verbände (als Einzelorganisationen oder im Verbund) können und müssen Beiträge zur Ausgestaltung des Standortes leisten (z.B. durch Ausbildungsangebote, Aufbau von Informationssystemen, Beschleunigung des Informationsflusses). Auch eine effektive Umweltpolitik wird nur auf der Grundlage einer leistungsfähigen Mesoebene gelingen.

Erfahrungen mit dem Einsatz von weichen Steuerungsmedien und der zunehmenden Relevanz von funktionierenden Kommunikationskanälen zwischen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen, Institutionen und Organisationen stammen bislang überwiegend aus den Industrieländern. Ein Beispiel sind Regionalkonferenzen, die sich in Deutschland in einigen Bundesländern konstituiert haben – insbesondere in Krisengebieten, in denen umfassende Restrukturierungen durchgeführt wurden oder noch werden (z.B. Nordrhein-Westfalen). Eine Vielzahl betroffener Akteure versucht hier, sich auf zukünftige Entwicklungschancen ihrer Region zu verständigen, Engpässe im Modernisierungsprozeß zu identifizieren sowie ökologische und soziale Modernisierungskosten zu antizipieren, um sie zu reduzieren und auf diese Weise Orientierungen für politische und unternehmerische Entscheidungen zu schaffen.

In den Regionen entstehen komplexe Netzwerke, in die Unternehmerorganisationen, Gewerkschaften, Verbände, lokale Verwaltungen, Technologieinstitute und Universitäten eingebunden sind. Diese schieben sich zwischen den Staat und den Markt, erarbeiten Visionen – oder pragmatischer ausgedrückt: "Szenarien" – für die regionale Entwicklung, bereiten strategische Grundsatzentscheidungen vor und ermöglichen eine nicht-etatistische politische Steuerung von ökonomischen Restrukturierungsprogrammen sowie eine aktive und antizipative Strukturge-

staltung auf der regionalen und lokalen Standortebene. Aber aktive Standortgestaltung unter maßgeblicher Beteiligung nichtstaatlicher Akteure ist kein Privileg von Industrieländern. Der Exporterfolg der Schuhindustrie in Südbrasilien beispielsweise wäre ohne die gezielten Aktivitäten von Handelshäusern und Industrieverbänden zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nicht denkbar gewesen.

Das Verhältnis der Mesoebene zur Metaebene

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

Reichweite der Politiken und privater Aktivitäten auf der Mesoebene

Anders als auf der Makroebene sind die Gestaltungsspielräume auf der Mesoebene groß; für die Entwicklung spezifischer Wettbewerbsvorteile ist sie entscheidend. Zwar müssen externe Potentiale (ausländisches Know-how, Beteiligung an internationalen Technologienetzwerken) genutzt werden; die Mesoebene als ein institutioneller und organisatorischer Verbund bleibt jedoch geographisch gebunden. Die durch sie geschaffenen Wettbewerbspotentiale lassen sich weder exportieren noch können sie durch Importe ersetzt werden. Diese Sichtweise kontrastiert mit der Behauptung, daß in der Weltwirtschaft zuneh-

mend "gesichtslosere", gleichförmigere Standorte entstehen und Investitionsentscheidungen sich hauptsächlich an den jeweiligen Lohnniveaus und Steuersätzen orientieren. Wahrscheinlich ist vielmehr, daß sich in der Weltwirtschaft gerade durch den globalen Wettbewerb sehr unterschiedliche, spezifische nationale Wettbewerbsmuster herausbilden.

Die Positionen einzelner Gesellschaften in der weltwirtschaftlichen Hierarchie sind nicht festgeschrieben. Einige Gesellschaften in Ostasien, die sich durch ein hohes Maß an Strategie- und Steuerungsfähigkeit auszeichnen, haben in den letzten Jahrzehnten einen raschen und dynamischen Industrialisierungsprozeß durchlaufen und zu den OECD-Ländern aufgeschlossen. Gleichzeitig fallen OECD-Länder, denen die Gestaltung des Mesoraums mißlingt, zurück. Die Anforderungen an Gesellschaften sind hoch, und sie steigen; insbesondere für arme Entwicklungsländer erscheinen sie kaum erfüllbar. Gleichwohl gibt es in allen Gesellschaften Spielräume zur Entwicklung der essentiellen Faktoren auf allen vier Ebenen, so daß es gelingen kann, eine über makroökonomische Stabilisierungskonzepte hinausgehende Strategie zum Aufbau von Wettbewerbsvorteilen zu formulieren.

Dies gilt mehr noch für leistungsfähige Regionen innerhalb von Nationalstaaten. Auf- und Abstiegsprozesse von Regionen sind weit häufiger zu beobachten als die von Nationen. Systemische Wettbewerbsfähigkeit entsteht nicht nur im Wechselverhältnis von Nation und Weltwirtschaft, sondern auch im Spannungsfeld von Globalisierung und Lokalisierung.

Literatur:

- T. Altenburg, W. Hillebrand, J. Meyer-Stamer: Building Systemic Competitiveness. Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand. Berlin, DIE 1998
- K. Eßer, W. Hillebrand, D. Messner, J. Meyer-Stamer: Neue Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Erfahrungen aus Lateinamerika und Ostasien. Berlin, DIE 1992
- dies.: Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik. Berlin, DIE 1994
- W. Hillebrand: Industrielle und technologische Anschlußstrategien in teil-industrialisierten Ländern. Bewertung der alloktionstheoretischen Kontroverse und Schlußfolgerungen aus der Fallstudie Republik Korea. Berlin, DIE 1991
- K. Eßer et al., Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Köln, Weltforum-Verlag 1996

- D. Messner: Von der Importsubstitution zur weltmarktorientierten Spezialisierung. Optionen für den Industriesektor Uruguays. Berlin, DIE 1990
- ders.: Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Problem gesellschaftlicher Steuerung. Köln, Weltforum-Verlag 1995
- J. Meyer-Stamer: "Perestroiquinha": Neuorientierungen in der brasilianischen Industriepolitik, in: Lateinamerika – Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 16, 1991
- ders.: Systemische Wettbewerbsfähigkeit und Standort- und Industriepolitik. Ansatzpunkte für die Technische Zusammenarbeit mit Brasilien. Berlin, DIE 1997
- K. Nadvi, H. Schmitz: Industrial Clusters in Less Developed Countries: Review of Experiences and Research Agenda. Brighton 1994
- R. R. Nelson (Hg.): National Innovation Systems. A Comparative Analysis. New York, Oxford 1993
- OECD: Technology and the Economy. The Key Relationships. Paris 1992
- M. E. Porter. The Competitive Advantage of Nations. New York 1990

Klaus Eßer ist Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), Berlin. **Wolfgang Hillebrand** ist Mitarbeiter der Luso-Consult in Jakarta. **Dirk Messner** ist Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg. **Jörg Meyer-Stamer** ist Projektleiter am INEF. Die "Theorie der systemischen Wettbewerbsfähigkeit" wurde von den Autoren in gemeinsamer Arbeit am DIE entwickelt.