

I N E F

Report

Institut für Entwicklung und Frieden der
Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg
zur wissenschaftlichen Begleitung der
Stiftung Entwicklung und Frieden

Die Bedeutung von Staat, Markt und Netz- werksteuerung für systemische Wettbewerbsfähigkeit

Dirk Messner

Heft 15 / 1996

**Gerhard-Mercator-Universität
Gesamthochschule Duisburg**

Inhaltsverzeichnis

1. Problemstellung	1
2. Konzepte zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit	4
2.1 Michael E. Porter - <i>The Competitive Advantage of Nations</i>	4
2.1.1 Was ist und wo entsteht Wettbewerbsfähigkeit	4
2.1.2 Phasen auf dem Weg zur Wettbewerbsfähigkeit - Ein heuristisches Modell	6
2.1.3 Dimensionen des <i>cluster-building</i>	8
2.1.4 Globalisierung und die regionale sowie nationale Dimension der Entwicklung von <i>clusters</i>	11
2.1.5 Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in den <i>clusters</i>	14
2.1.6 Porters Plädoyer für den "Entwicklungsstaat" in schwachen Ökonomien	17
2.1.7 Porters Plädoyer für den rahmensetzenden Staat in den Industrieländern	17
2.1.8 Stärken und Schwächen des Ansatzes von Porter	19
2.2 Das Konzept der "Systemischen Wettbewerbsfähigkeit"	25
2.2.1 Die vier Ebenen "Systemischer Wettbewerbsfähigkeit"	26
2.2.2 Wesentliche Anforderungen auf der Makroebene	31
2.2.3 Neue Anforderungen auf der Unternehmensebene	34
2.2.4 Strukturgestaltung im Mesoraum - Die Relevanz selektiver Politiken	36
2.2.5 Die Metaebene: Gesellschaftliche Integration und Steuerungsfähigkeit	46
3. Die gesellschaftlichen Dimensionen von wirtschaftlicher Entwicklung - Ein vernachlässigtes Feld	50
4. Steuerungsprobleme des Staates	56
5. Stärkung gesellschaftlicher Steuerungspotentiale durch die Herausbildung von Netzwerkstrukturen	61
5.1 Elemente einer Definition des Netzwerkphänomens	65
5.2 Zur Komplementarität von Netzwerkkoordination und staatlicher Steuerung	67
6. Der Stand der Steuerungstheorie im Kontext der Netzwerkdiskussion	74
7. Schlußfolgerungen aus der Steuerungsdiskussion für das Konzept "Systemischer Wettbewerbsfähigkeit"	78
8. Literaturverzeichnis	87

Die Bedeutung von Staat, Markt und Netzwerksteuerung für systemische Wettbewerbsfähigkeit

1. Problemstellung

Die vorliegende Arbeit ist im Fluchtpunkt von drei Forschungsfeldern angesiedelt. Erster **Ausgangspunkt** ist die empirische Tatsache des Scheiterns einseitig binnenorientierter und interventionistischer Industrialisierungsstrategien in Entwicklungsländern sowie den sozialistischen Staaten. Daraus folgt, daß in vielen Ländern des Südens und des Ostens nach jahrzehntelanger Ausrichtung an dem Konzept der importsubstituierenden Industrialisierung eine grundlegende wirtschaftspolitische Neuorientierung einsetzen muß.¹ Die Herausforderung für die Länder besteht darin, sich in Zukunft am Referenzrahmen Weltmarkt orientieren zu müssen, also international wettbewerbsfähige Ökonomie aufzubauen. Damit sind diese Gesellschaften mit Problemem konfrontiert, die auch in den Industrieländern von großer Bedeutung sind und intensiv diskutiert werden.

Ein Rückblick zeigt, daß die neoliberalen Strukturanpassungsprogramme der 80er Jahren den Entwicklungsländern keinen Ausweg aus der Krise weisen konnten. Auch in den Transformationsländern, die sich im Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft befinden, erweisen sich ähnliche Projekte als unterkomplex. Die Vorstellung, bereits eine Korrektur der makroökonomischen Bedingungen führe zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomie und zu dynamischer wirtschaftlicher Entwicklung, ist eine Illusion. Zudem wurden und werden durch einseitig auf die Freisetzung der Marktkräfte orientierte Politiken nicht selten gesellschaftliche Desintegrationstendenzen verstärkt.

Im Windschatten der Hegemonie des Neoliberalismus der 80er Jahre, entwickelte sich eine interessante unorthodoxe Debatte über die Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit nach dem Ende des Fordismus. Dieser Suchprozeß, der sich seit Ende der 80er Jahre in einer Vielzahl von Publikationen niederschlägt, ist der **zweite Ausgangspunkt** der vorliegenden Arbeit. Die neuen Ansätze zur Wettbewerbsfähigkeit speisen sich aus sehr unterschiedlichen Quellen und kommen doch zu konvergierenden und komplementären Ergebnissen: In der Industriesoziologie wird auf die zunehmende Bedeutung unternehmensinterner Dezentralisierung und zwischenbetrieblicher Arbeitsteilung für die Leistungsfähigkeit von Unternehmen hingewiesen. Das Schlagwort der "*systemischen Rationalisierung*" umreißt diese Diskussion.² In in-

1 Dieser erste Ausgangspunkt wird in der vorliegenden Arbeit nicht detailliert begründet. Vgl. zu diesem Themenkomplex die Arbeiten des Autors zu fortgeschrittenen Entwicklungsländern (Uruguay, Chile, Argentinien und Südkorea). Auch die theoretisch-konzeptionellen Überlegungen, die in der vorliegenden Arbeit entwickelt werden, beziehen sich im wesentlichen auf Industrie- sowie fortgeschrittene Entwicklungs- oder auch Transformationsländer. Zum Scheitern der Importsubstitution vgl. Eßer et al. (1992, 1993, 1994). Die brillianteste und früheste Arbeit zu den Ursachen des Scheiterns der einseitigen Importsubstitution hat Fernando Fajnzylber (1984) vorgelegt.

2 Vgl. als Überblick Altmann/Sauer (1989).

novationstheoretischen Arbeiten wird auf den spezifischen Charakter der neuen Technologien und deren Auswirkungen auf die Determinanten von Wettbewerbsfähigkeit hingewiesen. Aus dieser Sicht wird deutlich, daß nicht statische Kostenvorteile oder die gegebene Ressourcenausstattung eines Landes, sondern dynamische, wissensbasierte Wettbewerbsvorteile, die in "Nationalen Innovationssystemen" entstehen, die Grundlage einer tragfähigen ökonomischen Entwicklung darstellen.³ Die innovationstheoretischen Arbeiten sind insbesondere im Umfeld des OECD-*Development Center* entstanden. Michael Porter, der ursprünglich eher in der Mikroökonomie zuhause ist, steuert einen wichtigen Ansatz zur Diskussion um Wettbewerbsfähigkeit bei. Porter verortet die ökonomische Leistungsfähigkeit von Ländern in der Existenz von *clusters*, in denen sich "*national competitive advantages*" herausbilden.⁴ Diese theoretische Diskussion wird in der vorliegenden Studie auf der Grundlage einer eingehenden Analyse der Arbeit von Michael Porter dargestellt und mündet in der Herausarbeitung der Grundlinien eines Konzeptes "Systemischer Wettbewerbsfähigkeit".⁵ Dieses Konzept ist als ein Referenzrahmen für Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländer zur Entwicklung des jeweiligen nationalen Wettbewerbsvorteils zu verstehen.

Im folgenden wird argumentiert, daß der Kern der Herausforderung im Prozeß der Stärkung und Optimierung von (nationalen) Wettbewerbsvorteilen und der Herausbildung günstiger Bedingungen zur Dynamisierung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung nicht so sehr in der Verfügbarkeit eines Bündels von wirtschafts- und standortpolitischen Instrumenten besteht (obwohl es angesichts der anhaltenden Dominanz neoliberaler Wirtschaftspolitik in vielen Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländern auch daran zweifellos mangelt). Der systemische Charakter der Wettbewerbsfähigkeit impliziert vielmehr weitergehende gesellschaftliche Herausforderungen: Wettbewerbsfähigkeit entsteht nicht nur auf der Ebene der Unternehmen, unterstützt durch innovationsfördernde Politiken eines leistungsfähigen Staates. Wenn dies so wäre, müßten in jedem beliebigen Land Programme zur Förderung der Privatwirtschaft und von Direktinvestitionen, kombiniert mit Anstrengungen zur Modernisierung des Staates (in der aktuellen entwicklungspolitischen Terminologie: *good governance*) und der Durchsetzung einer Wirtschaftspolitik, die sich an den "Erfolgswegen in der Weltwirtschaft" orientiert, zur Entstehung von Wettbewerbsfähigkeit führen.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit basiert vielmehr, aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Industrie-*clusters*, regionalen Wirtschaftsräumen sowie Verbundstrukturen zwischen Unternehmen und ihrem Umfeld als Basis von *collective efficiency*, auf spezifischen gesellschaftlichen Organisations- und Steuerungsmustern, über deren Struktur, interne Logik und Entwicklungsdynamik bisher wenig bekannt ist. In erfolgreichen Ökonomien scheint es möglich, gesellschaftliche Kreativitäts- und Lernpotentiale besser zu bündeln, als dies in

3 Vgl. als Überblick OECD/TEP (1991 und 1992), Lundvall (1992) und Nelson (1994).

4 Porter (1990).

5 Vgl. Eßer et al. (1994).

schwächeren Wirtschaftssystemen gelingt. Doch was zeichnet eigentlich lernfähige Länder und Ökonomien aus?

Die Diskussion über die institutionell-organisatorischen und gesellschaftlichen Faktoren, die die Wettbewerbsfähigkeit einer Ökonomie entscheidend beeinflussen, ist weit weniger ausgereift, als die Untersuchungen zu den Konturen des "Neuen Produktionsparadigmas" auf der Ebene der Unternehmen oder der Diskussionsstand hinsichtlich der grundsätzlichen Ausrichtung der makroökonomischen Wirtschaftspolitik. In bezug auf die makro- und mikroökonomischen Dimensionen der Wettbewerbsfähigkeit konvergieren die Positionen in den unterschiedlichen theoretischen Ansätzen. Eine Annäherung an ein gemeinsames Leitbild oder auch nur eine breite Kontroverse über die institutionell-organisatorische, gesellschaftliche Dimension der Wettbewerbsfähigkeit zeichnen sich bisher jedoch kaum ab.

In der vorliegenden Arbeit steht dieses Thema im Zentrum der Analyse. Es wird skizziert, auf der Grundlage welcher institutionellen Designs und Regulierungsmuster, Formen der Eingrenzung und Optimierung des Marktes sowie des Verhältnisses von Staat und gesellschaftlichen Akteuren unter den Bedingungen des "neuen Produktionsparadigmas" wirtschaftliche und soziale Entwicklungsdynamik freigesetzt werden können. Die Analyse der Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit und dynamischer Entwicklung mündet in der Frage nach der Organisations- und Steuerungsfähigkeit in Gesellschaften. Sozialwissenschaftliche Steuerungstheorien sind daher der **dritte** Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung.

Die Hoffnung, durch die Rezeption der sozialwissenschaftlichen Literatur zur Steuerungsfähigkeit von und in Gesellschaften die Frage nach einem möglichst optimalen institutionellen Design, politischen Regulierungsmustern und den Determinanten einer leistungsfähigen Gesellschaft als der Grundlage wettbewerbsfähiger Ökonomien unvermittelt ableiten zu können, wird rasch enttäuscht. Zu beobachten sind längst nicht abgeschlossene theoretische Suchprozesse. Deren extreme Pole sind auf der einen Seite klassisch etatistische Ansätze und auf der anderen Seite Konzeptionen, die auf die Selbstorganisationsfähigkeit der Gesellschaft, den Bedeutungsverlust des Staates als zentralem Steuerungsakteur und den generell zunehmenden Verlust an Steuerungsmöglichkeiten in komplexen Gesellschaften verweisen. Diese Debatte wird synthetisiert und im Hinblick auf die Anschlußfähigkeit zu dem Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit überprüft.

Es ergibt sich eine interessante Konvergenz. Die funktionale Ausdifferenzierung von Gesellschaften, die Herausbildung einer steigenden Anzahl leistungsfähiger Akteure und Institutionen sowie damit einhergehende Komplexitätssteigerungen sind Ausdruck und Bedingung von Modernisierung. Dies gilt, wie die Wettbewerbstheoretiker zeigen, für die Ökonomie: Als besonders leistungsfähig erweisen sich *cluster*, in Netzwerke integrierte Unternehmen oder auch *in-*

dustrial districts, die durch eine hohe vertikale und horizontale Verdichtung einer Vielzahl von Unternehmen und Organisationen gekennzeichnet sind. Dies gilt, wie die Analyse der Steuerungstheorien zeigt, gleichermaßen für den politischen Raum: Die Ausdifferenzierung des institutionellen Systems und die Organisationsfähigkeit der Gesellschaft, sind Folgen der Demokratisierung und des Partizipationswillens sowie der Partizipationsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure. In dynamischen Gesellschaften übersetzen sich diese Elemente in steigende kollektive Problemlösungskapazitäten.

Über den allgemeinen Trend der Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften im Verlauf ihrer Modernisierung besteht breite Übereinstimmung, über die jeweiligen Auswirkungen dieses Sachverhaltes hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit von Gesellschaften sowie Chancen und Grenzen politischer Regulierung jedoch keineswegs. Verblüffend ist das zuweilen ambivalente Verhältnis zwischen der Modernisierung von Gesellschaften und ihrer Gestaltbarkeit. Daß Dilemma besteht darin, daß die Organisationsfähigkeit der Gesellschaft und die Leistungsfähigkeit einer steigenden Zahl von Akteursgruppen einerseits Motoren der Entwicklung darstellen. Andererseits können diese Motoren zu Entwicklungsbremsen werden, weil sie zugleich auch lähmende Interessendivergenzen und starke Besitzstandswahrungsgruppen hervorbringen (können), mit denen sich staatliche Akteure im Prozeß der Politikformulierung konfrontiert sehen. Die gesellschaftliche Ausdifferenzierung und die Herausbildung leistungsfähiger Akteursgruppen und Institutionen können die Rationalität der Teilsysteme erhöhen, jedoch zugleich die Irrationalität des Ganzen steigern. Im Verlauf der Arbeit wird diskutiert, unter welchen Bedingungen Modernisierungsgewinne möglich sind und wann Pathologien auftreten.

Im abschließenden Teil werden die Konklusionen aus der steuerungstheoretischen Diskussion für das Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit gezogen.

2. Konzepte zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit

2.1 Michael E. Porter - *The Competitive Advantage of Nations*

2.1.1 Was ist und wo entsteht Wettbewerbsfähigkeit?

Die Arbeit von M. E. Porter, 1990 veröffentlicht, gehört bereits zu den Klassikern der neuen Wettbewerbstheorien. Porter entwickelt sein Konzept in Auseinandersetzung mit den traditionellen Wettbewerbs- und Handelstheorien⁶. Sein Hauptargument ist, daß die Vertreter der diversen Spielarten des Theorems der komparativen Kostenvorteile ausschließlich auf Faktorkosten und Preisvorteile abstellen, ohne den Prozeß der Herausbildung von Wettbewerbsvorteilen zu analysieren. Der einzig sinnvolle Indikator für Wettbewerbsfähigkeit ist bei Porter die nationale Produktivität. Die oft als Hinweis für steigende Wettbewerbsfähigkeit zitierte überschüs-

6 Zur Entwicklung der Handelstheorien vgl. Hurlienne/Messner (1994), S. 29 ff.

sige Handelsbilanz kann durch Abwertung, sinkende Löhne und Rohstoffexporte um jeden Preis erreicht werden, ohne - und dies ist die eigentliche Herausforderung - die produktive Basis des jeweiligen Landes nachhaltig zu verbessern. Die zentralen Fragen sind somit, wie Produktivität entsteht, wie sie optimiert werden kann und welches ihre zentralen Determinanten sind.

Produktivität wird in den Unternehmen hervorgebracht, weshalb diese bei Porter im Zentrum der Analyse stehen. Porter versucht zu klären, unter welchen Bedingungen Unternehmen steigende Produktivität entwickeln und in immer komplexere Industrien hineinwachsen können. Es geht also neben den Unternehmen zugleich um das Unternehmensumfeld. Mit dem Verweis auf das Unternehmensumfeld zielt Porter nicht darauf ab, die Frage nach den Bedingungen für die Steigerung der Produktivität auf der Aggregationsebene der nationalen Ökonomie zu beantworten. Die Leistungsfähigkeit von Unternehmen und deren Entfaltungspotential entsteht vielmehr auf der Ebene von "*clusters*", die sich in "*specific industries and industry segments*"⁷ herausbilden. Keine Ökonomie kann in allen Sektoren international wettbewerbsfähig agieren. Je mehr wettbewerbsfähige *cluster* in einer Ökonomie existieren und je intensiver die Interaktion zwischen diesen ausgeprägt ist, desto dynamischere Entwicklungen sind zu erwarten.

Höher als die ursprüngliche Faktorausstattung einer Ökonomie, die von den traditionellen (Handels-)Theorien überbetont wurde, wird die Fähigkeit der Unternehmen eines Landes zu technologischer Innovation, schneller Produktdifferenzierung und Qualitätsproduktion bewertet.⁸ Dieser Prozeß ist von der Entwicklungsdynamik in den *clusters* abhängig. Auffällig ist, daß trotz zunehmender Globalisierung und Mobilität von Kapital eine Konzentration dynamischer Industriesektoren in wenigen Ländern beobachtet werden kann. Es scheint also so etwas wie "*The Competitive Advantage of Nations*" zu geben. Offensichtlich bilden sich in der Weltwirtschaft neben komparativen und statischen zugleich auch Kostenvorteile heraus, die auf dynamischen, innovativen Strukturen basieren, die von anderen Ökonomien und den in ihnen agierenden Unternehmen nur schwer zu übertreffen sind. Diese Sichtweise koinzidiert mit Beobachtungen der CEPAL, die auf den systemischen Charakter internationaler Wettbewerbsfähigkeit verweist: "*Auf dem Weltmarkt konkurrieren Volkswirtschaften, für deren Wettbewerbsfähigkeit das Einzelunternehmen zwar ein zentrales Element darstellt, das aber in ein Netz von Verbindungen zum Bildungssektor, zur technologischen, energetischen und Transport-Infrastruktur, zu den privaten und öffentlichen Institutionen sowie zum Finanzsystem eingebettet ist; das heißt: in ein komplexes sozioökonomisches System integriert ist.*"⁹

7 Porter (1990), S. 9.

8 Porter (1990), S. 20.

9 CEPAL (1990), S. 14.

2.1.2 Phasen auf dem Weg zur Wettbewerbsfähigkeit - Ein heuristisches Modell

Porter unterscheidet drei Entwicklungssequenzen und betont die langfristigen Zeitdimensionen, in denen sukzessive leistungsfähige Ökonomien entstehen. Wettbewerbsfähigkeit entsteht nicht in wenigen Jahren, sondern in Dekaden.¹⁰ Aus dieser Perspektive kritisiert er die zu kurzfristigen Anpassungsprogramme der internationalen Finanzinstitutionen für Entwicklungsländer.

Die Wettbewerbsfähigkeit von *clusters* kann auf "*basic factors*", "*advanced factors*" sowie "*specialized factors*" basieren. "*Basic factors*" sind z.B. natürliche Ressourcen, Land, un- und halbqualifizierte Arbeitskräfte. Die meisten Entwicklungsländer befinden sich in einer "*factor driven*"-Entwicklungssequenz, in der die Wettbewerbsfähigkeit auf der Ausnutzung dieser natürlichen Wettbewerbsvorteile basiert. In dieser Phase sind keine hohen Investitionen im Unternehmensumfeld erforderlich: "*Basic factors are passively inherited, or their creation requires relatively modest or unsophisticated private and social investment.*"¹¹ Die Wettbewerbsfähigkeit baut in dieser Sequenz wesentlich auf der Leistungsfähigkeit von Einzelunternehmen auf. In dieser "Einstiegsphase" in den Prozeß der Herausbildung von Wettbewerbsvorteilen sind die Ökonomien stark abhängig von Preisfluktuationen auf dem Weltmarkt und Wechselkursschwankungen.

Unter "*advanced factors*" versteht Porter die grundlegende materielle und immaterielle Infrastruktur, wie Transport- und Verkehrssysteme, ein funktionstüchtiges Bildungssystem, Kommunikationsstrukturen, das Entstehen von F&E-Einrichtungen, Ingenieursschulen. Im Übergang von der ersten Entwicklungsphase in diese "*investment driven*"-Sequenz sind hohe Investitionen im Unternehmensumfeld notwendig. Oft bauen die "*advanced factors*" auf den "*basic factors*" auf. Dies gilt etwa, wenn beim Übergang von einfachen Rohstoffexporten zur Rohstoffweiterverarbeitung entsprechende infrastrukturelle Investitionen in Ausbildungszentren oder verbesserte Transportsysteme notwendig werden. In dieser Entwicklungssequenz werden die Grundlagen für dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit gelegt. Es entsteht eine moderne Infrastruktur, auf Unternehmensebene entwickelt sich sukzessive die Fähigkeit, Technologien auszuwählen, anzupassen und selbst inkrementell weiterzuentwickeln; zunehmende zwischenbetriebliche Vernetzungen führen zur Herausbildung von *cluster*-Strukturen. Noch konkurrieren die Betriebe auf dem Weltmarkt in stark preissensitiven Bereichen und reagieren auf Weltmarktschwankungen mit Preis- und Mengenanpassungen, da sie noch nicht in der Lage sind, etwa durch Produktinnovationen aktiv in der Weltwirtschaft zu agieren. In dieser Entwicklungssequenz sieht Porter Länder wie Südkorea, Taiwan, Hongkong, Brasilien sowie Spanien.

Die dritte "*innovation driven*"-Sequenz ist durch die Herausbildung von "*specialized factors*" gekennzeichnet. In dieser Phase, in der sich die meisten OECD-Länder befinden, entste-

10 Porter (1990), S. 622.

11 Porter (1990), S. 77.

hen strukturelle, systemisch bedingte Wettbewerbsvorteile, die schwierig von den Konkurrenten zu kopieren sind. Bloße Verfügbarkeit von Arbeitskräften mit Ober- oder Hochschulbildung implizieren in diesem Wettbewerbssegment noch keine Wettbewerbsvorteile gegenüber den unmittelbaren Konkurrenten. Hochspezialisierte Faktoren, zugeschnitten auf die besonderen Erfordernisse eines *clusters*, wie z.B. ein auf Feinoptik spezialisiertes Forschungsinstitut oder ein Fonds von Risikokapital zur Finanzierung von Softwareunternehmen, bestimmen hier die Wettbewerbsposition. Porter verweist z.B. auf Dänemark, wo sich zwei Krankenhäuser auf die Untersuchung und Behandlung von Diabetis sowie auf permanente Forschung in diesem Bereich spezialisiert haben. Auf der Grundlage kumulierter Erfahrungen hält Dänemark seine internationale Spitzenstellung im Insulin-Export. Analog dazu basiert der holländische Exporterfolg bei Blumen auf weltweit führenden Forschungseinrichtungen, die sich mit Zucht, Gefrierung und Versand von Pflanzen beschäftigen.¹²

"*Specialized factors*" werden nach Porter im wesentlichen von Unternehmen, die sich in *clusters* integrieren, geschaffen (*cluster*-spezifische Wettbewerbsvorteile). Sie verändern die Wettbewerbsposition auf dem Weltmarkt gegenüber den beiden ersten Phasen erheblich. Während "*basic and advanced factors*" in vielen Ländern anzutreffen sind und hier ein scharfer Preiswettbewerb geführt wird, sind die Wettbewerbsvorteile der dritten Entwicklungssequenz wesentlich auf nicht-preisliche, systemische Faktoren zurückzuführen. Qualitätsproduktion, permanente und schnelle Produkt- und Prozeßinnovationen, einzigartige F&E-Kapazitäten, schnell abrufbares Detailwissen und spezifisches Know-how, das im F&E-Bereich inkorporiert ist, und die Fähigkeit zum raschen "*pooling of information*" innerhalb eines *clusters* entstehen durch leistungsfähige Unternehmen, die ihre Innovationskraft zugleich auf dem kontinuierlichen Austausch mit anderen Unternehmen und Institutionen gründen. Das *cluster* wird zur Basis der Herausbildung systemischer Wettbewerbsfähigkeit: "..., *national advantage arises when the system is unique. The entire system is difficult and time-consuming to duplicate.*"¹³

Porter betont, daß es keinen Königsweg - im Sinne einer Blaupause - zum ökonomischen Erfolg gibt. Er identifiziert unterschiedliche nationale Entwicklungsstile, die abhängig seien von historisch gewachsenen sozialen Beziehungen, Institutionen und politischen Regulierungsmustern.¹⁴ So verortet er den Prozeß des "*factor creating*" und der Entstehung von *clusters* in Japan eher im privaten, in Schweden demgegenüber im öffentlichen Sektor. In Italien wiederum dominierten - auch bei der Herausbildung von dynamischen *clusters* - informelle Informationskanäle und Familienbeziehungen.

12 Porter (1990), S. 81.

13 Porter (1990), S.147. Hervorhebung im Original.

14 Porter (1990), S. 81.

Deutlich wird, daß "*few factors of production are truly inherited by a nation. Most must be developed over time through investment ...*"¹⁵ "*Factor creation*" ist daher der Schlüssel zum Erfolg, während eine günstige Ressourcenausstattung sich schnell als Hemmschuh für dynamische Entwicklung herausstellen kann: "*In a narrow conception of international competition, competitive advantage results from factor abundance ... In actual competition, however, the abundance or low cost of a factor often leads to its inefficient deployment. In contrast, disadvantages in basic factors, such as labor shortages, lack of domestic raw materials, or a harsh climate, create pressures to innovate around them.*"¹⁶ Beispiele, die diese Sichtweise bestätigen, sind der Erfolg der rohstoffarmen Ökonomien Südkorea und Taiwan auf der einen sowie die langandauernde Stagnation des rohstoffreichen Argentinien, das stets auf "*soft options*" vertrauen konnte, auf der anderen Seite.¹⁷

2.1.3 Dimensionen des *cluster-building*

Die Kernidee Porters besteht darin, daß Wettbewerbsfähigkeit zwar in den Unternehmen produziert wird, jedoch nicht einfach auf die Positionierung von effizienten Einzelunternehmen in der Weltwirtschaft reduziert werden kann. Die Determinanten von Wettbewerbsfähigkeit bilden ein komplexes System, das Porter in einem "*diamond*" abbildet.

Fluchtpunkt des "*diamond*" ist der Prozeß des *factor creating*, der die Produktivitätsentwicklung und damit die Wettbewerbsfähigkeit bestimmt. *Factor creating* wird wesentlich durch vier Determinanten sowie deren Interaktion vorangetrieben:

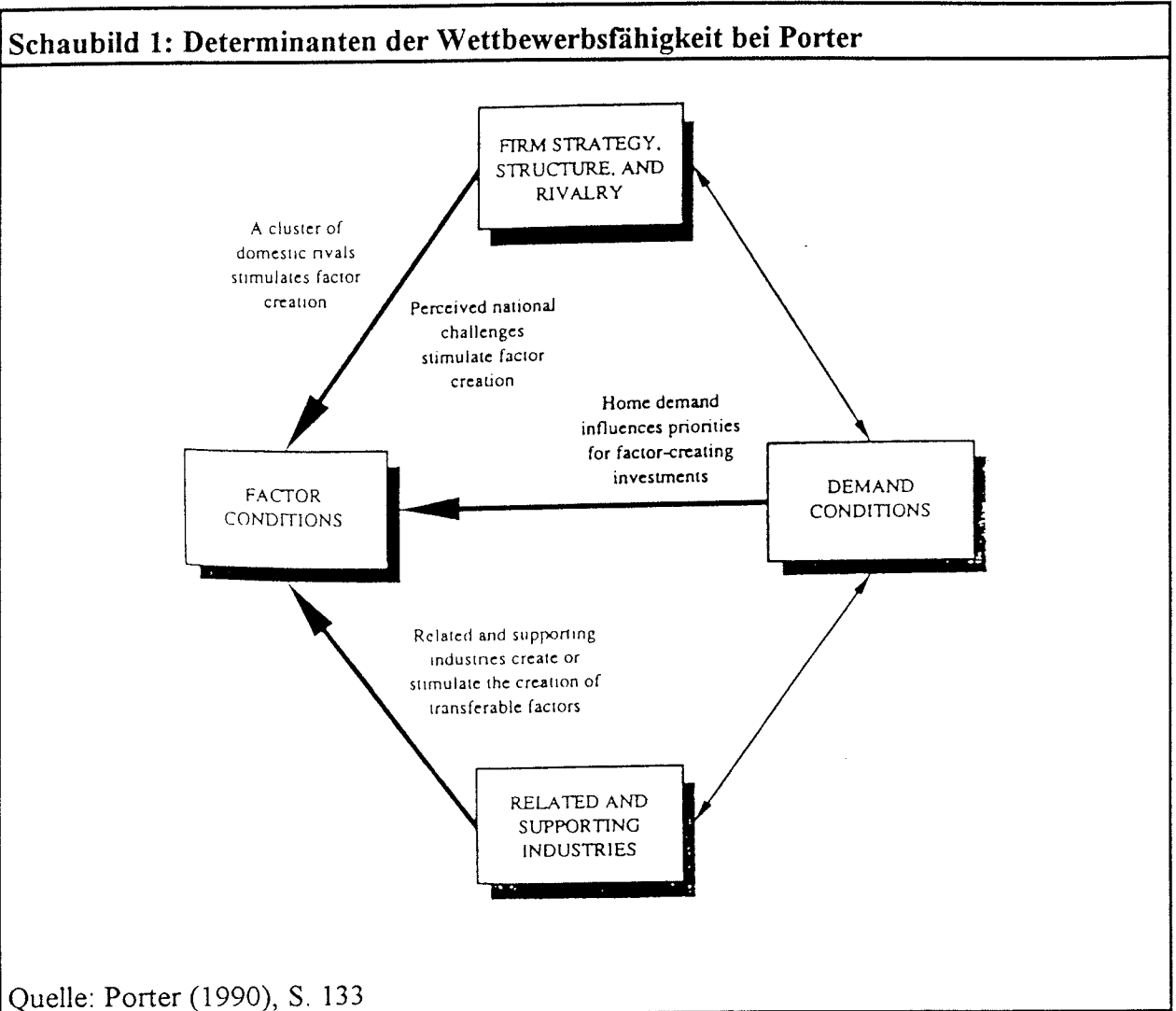
- Erstens verfügt jede Ökonomie zu einem gegebenen Zeitpunkt über spezifische "*factor conditions*" (*basic, advanced, specialized factors*), die die Ausgangsbasis für den Prozeß der Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit darstellen und auf die die Unternehmen ihre Modernisierungsanstrengungen gründen.
- Zweitens müssen die **Unternehmen** über leistungsfähige Organisationsstrukturen sowie mittel- und langfristig tragfähige Unternehmensstrategien verfügen und unter möglichst hohem Wettbewerbsdruck stehen.
- Drittens sind die **Nachfragebedingungen** in dem jeweiligen Land entscheidend. Je anspruchsvoller die nationale Nachfrage, z.B. hinsichtlich Lieferpünktlichkeit, Qualität, Serviceleistungen, desto erfolgreicher werden die Unternehmen auf den internationalen Märkten agieren können. Hohe nationale Qualitätsstandards, ein anspruchsvolles MNPQ-Wesen, restriktive Umweltnormen sind wichtige Faktoren, die von der Nachfrageseite her für Wettbewerbs- und damit Innovationsdruck sorgen. Der nationale Markt wird so zum Testfeld für den Weltmarkt.

15 Porter (1990), S. 77.

16 Porter (1990), S. 82.

17 Vgl. Mármora/Messner (1991).

- Viertens sind die horizontalen und vertikalen Einbindungen der Unternehmen in "*related and supporting industries*" von Bedeutung. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen entsteht in diesen *clusters* auf der Grundlage zwischenbetrieblicher Formen der Arbeitsteilung und der Vernetzung der Unternehmen mit Umfeldinstitutionen, welche die Anpassungs- und Innovationsanstrengungen der Unternehmen unterstützen.



Porter verdeutlicht, indem er das Zusammenspiel dieser interdependenten Ebenen skizziert,¹⁸ daß die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen Ergebnis einer komplexen Interaktion ist und in diesem Sinne einen systemischen Charakter hat. Zwei Elemente sind besonders wichtig für die Dynamik innerhalb des Systems: zum einen der Wettbewerb zwischen den Unternehmen (*domestic rivalry*), und zum anderen die regionale Konzentration von Industrien (*geographic industry concentration*). Diese beiden Dimensionen werden im folgenden noch genauer analysiert. Der systemische Charakter von Wettbewerbsfähigkeit und die kumulativen Lernprozesse in und zwischen den Ebenen des *diamond*, die nationale Wettbewerbsvorteile

18 Porter (1990), S. 132-147.

hervorbringen, sind dafür verantwortlich, daß wettbewerbsfähige Unternehmen nicht über die gesamte Ökonomie gestreut sind. Wettbewerbsfähigkeit entsteht in *clusters* von miteinander vernetzten Produktions- und Dienstleistungsunternehmen (*groups of firms*¹⁹) sowie Institutionen, in denen die Determinanten des *diamond* sich gegenseitig verstärken können. So konzentrieren sich z.B. in Italien 40 % aller Exporte auf die Bereiche hochwertige Nahrungsmittel und Modeprodukte (Bekleidung, Möbel). In Schweden werden 50 % aller Exporte in den Segmenten Transportwesen, Holzprodukte und Metallverarbeitung erzeugt.

Um wettbewerbsfähig zu sein, muß ein *cluster* nicht in allen Dimensionen des *diamond* über Wettbewerbsvorteile verfügen.²⁰ In ressourcennahen Produktionsbereichen sind eine günstige Ressourcenausstattungen (*basic factors*) und ein tragfähiges Transportsystem von größerer, hochgradig vernetzte Unternehmensstrukturen demgegenüber von geringerer Bedeutung. Die erste sowie die zweite Ebene des *diamond* (*basic factors* plus rohstoffexportierendes Unternehmen) sind in der ersten Entwicklungssequenz entscheidend für den Prozeß des Aufbaus von Wettbewerbsvorteilen. In technologieintensiveren Produktionsbereichen und beim Übergang zu den anspruchsvolleren Entwicklungssequenzen, gewinnen sukzessive alle Ebenen sowie deren Interaktion an Bedeutung; das Produktionssystem wird komplexer.

Ein *cluster* wettbewerbsfähiger Unternehmen ist mehr als die Summe seiner Teile. Die Unternehmen investieren zwar in sehr spezielle, jedoch zugleich benachbarte Technologien, Informationen werden ausgetauscht, eine gemeinsame Infrastruktur entsteht, individuelle oder auch gemeinsame Anstrengungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Arbeitskräften vergrößern den "*human resource pool*" und die regionale Konzentration stimuliert die Imitation erfolgversprechender Elemente von Unternehmensstrategien benachbarter Betriebe. Unternehmerorganisationen, Industrie- und Handelskammern sowie Kontakte von Unternehmen(sgruppen) zu Universitäten und Forschungseinrichtung lassen institutionelle Strukturen auf der *cluster*-Ebene entstehen, wodurch Synergieeffekte erzeugt werden. "*Once a cluster forms, the whole group of industries becomes mutually supporting. Benefits flow forward, backward, and horizontally.*"²¹ Die *cluster*-Bildung basiert also auf intensiven zwischenbetrieblichen Vernetzungen und daraus resultierenden kumulativen Lerneffekten sowie der permanenten Optimierung der gemeinsamen *external economies*. Es muß festgehalten werden, daß die Interaktion der Akteure für Porter zwar von entscheidender Bedeutung für die Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit ist, er jedoch kaum vertieft, wie dieser Prozeß stattfindet.

Porter stellt in seinen Länderstudien fest, daß sich in den meisten dynamischen Ökonomien auch die bestehenden *cluster* untereinander vernetzen, ergänzen und Synergieeffekte produzie-

19 Porter (1990), S. 10.

20 Porter (1990), S. 144.

21 Porter (1990), S. 151.

ren. Schweden ist nicht nur im Bereich Zellulose und Papier wettbewerbsfähig, sondern hat sich sukzessive auch in der Holzrocknung, Papierverarbeitung, der Zellulose- und Papiermaschinenbauindustrie und Steuerungstechnologien in diesen Segmenten eine internationale Spitzenstellung erarbeitet. Und während Schweden in der chemischen Industrie ansonsten eher schwach ist, gibt es eine hocheffiziente Gruppe von Chemieunternehmen, die sich auf in der Zellulose-, Papier- und Holzindustrie gebräuchliche Chemikalien spezialisiert hat. Ein weiteres Beispiel ist Italien, daß im Bekleidungs- und Möbelsektor über hervorragende Endproduzenten verfügt und in den letzten Dekaden in diesen Bereichen auch wettbewerbsfähige Maschinenbauerhersteller hervorgebracht hat. Daß Italien über international reputierte Designer in beiden Bereichen verfügt, liegt ganz in der Logik von Porter. Nirgendwo auf der Welt gibt es so viele Designerschulen- und Fakultäten sowie Designerwettbewerbe und -messen wie in Italien. In diesem Feld sind in der nationalen Ökonomie Wettbewerbsvorteile, "*specialized factors*" entstanden, die "*man made*" sind und den Erfolg von Einzelunternehmen stark determinieren.

2.1.4 Globalisierung und die regionale sowie nationale Dimension der Entwicklung von *clusters*

In der Debatte über die Globalisierung der Ökonomie und insbesondere in der Diskussion um die "*Neue internationale Arbeitsteilung*"²² seit Ende der 70er Jahre wird oft der Verlust der Steuerungskapazität der Nationalstaaten betont. Dies trifft sicher zu, z.B. hinsichtlich der nurmehr begrenzten Reichweite traditioneller keynesianischer Geldmengensteuerungsversuche, die angesichts internationalisierter Geldmärkte ins Leere laufen. Gleiches gilt für nachfragestimulierende Wirtschaftspolitiken, die unter den Bedingungen relativ geschlossener Ökonomien antizyklisch eingesetzt werden konnten, jedoch unter der Bedingung offener Volkswirtschaften leicht kontraproduktive Effekte implizieren können, wenn sie die Angebotsbedingungen verschlechtern und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmer tangieren (z.B. steigende Zinsen infolge von Staatsverschuldung).²³

Nach Knieper hat die Transnationalisierung der Ökonomie und von Kommunikationsnetzen die substantielle Basis des Nationalstaates vollständig untergraben. Der einzige Produktionsfaktor, dem grenzenlose Mobilität noch verwehrt ist, sei die Arbeitskraft: "*Ich meine also tatsächlich, ... daß erst jetzt das Kapital zu sich selbst kommt, gegenüber nationalen Besonderheiten ... gleichgültig und seiner inneren Logik entsprechend auf der weltweiten Suche nach Rentabilität.*"²⁴ Dies impliziere nicht, daß der Staat keinerlei wirtschaftspolitische Funktionen wahrnehmen müsse. Er hat die Aufgabe, für die "*allgemeinen Produktionsbedingungen*" zu sorgen, die für die Gesellschaft vorteilhaft sind, jedoch nicht genug Profit abwerfen, um von

22 Fröbel et al. (1977) und (1986).

23 Vgl. z.B. Scharpf (1987).

24 Knieper (1993), S. 66.

den Privatunternehmen hergestellt zu werden. Gemeint sind hier der Aufbau und die Sicherung einer adäquaten materiellen und immateriellen Infrastruktur, auf die die Unternehmen angewiesen sind. Dennoch sei es "*Unsinn, von je unterschiedlichen nationalen Wirtschaftspolitiken*" zu sprechen und so nationale Souveränität vorzutäuschen. In der globalen Ökonomie seien die allgemeinen Produktionsbedingungen "*identitätslos*" und Finanz-, Wirtschafts-, Sozial- und Infrastrukturpolitiken "*hochuniformisiert und standardisiert*"²⁵. Knieper scheint von einer generell gültigen Blaupause für Wirtschaftspolitiken auszugehen, auf deren Basis dann "*territoriale Grenzen ... für Investitionsentscheidungen eine bereits jetzt vergleichsweise minimale und rasant abnehmende Rolle (spielen)*"²⁶.

Porter betont demgegenüber zu Recht, daß der Prozeß des *clustering* am dynamischsten in regionalen Agglomerationsräumen verläuft, "*because the influence of the individual determinants in the diamond and their mutual reinforcement are heightened by close geographic proximity within the nation*"²⁷. Dieser Prozeß ist empirisch zu beobachten. Die geographische Nähe zwischen den an dem *cluster* beteiligten Akteuren ist eine wesentliche Produktivkraft für die spezifische Ausgestaltung der Standorte (*specialized factors*). Im Rahmen der Diskussion um die "*Neue internationale Arbeitsteilung*" oder auch in der Argumentation Kniepers dominiert hingegen die Vorstellung, daß der Industriestandort (und damit die räumliche Nähe als wichtiger Wettbewerbsfaktor) durch primär an Lohnkostenvorteilen orientierte Investitionsentscheidungen Multinationaler Unternehmen an Bedeutung verliere.

Die regionale Konzentration von Konkurrenzunternehmen, Zulieferern, Dienstleistungsunternehmen und -institutionen, Forschungseinrichtungen sowie Kunden erhöht Porters Analyse zufolge

- den direkten Wettbewerb zwischen Unternehmen und somit Imitationsanstrengungen,
- erzwingt Spezialisierung und permanente Effizienzsteigerungen,
- erleichtert und beschleunigt den Informationsaustausch zwischen allen beteiligten Akteuren ("*the information flow is in the air*"),
- begünstigt enge zwischenbetriebliche Formen der Arbeitsteilung,
- ermöglicht die Entstehung einer *cluster*-spezifischen materiellen und immateriellen Infrastruktur und
- führt über diese Mechanismen zu schneller und permanenter Innovation und Produktivitätssteigerungen.

25 Knieper (1993), S. 70.

26 Knieper (1993), S. 69.

27 Porter (1990), S. 157.

Diese Ergebnisse können durch eigene Untersuchungen bestätigt werden.²⁸

Die empirischen Arbeiten von Porter (wie auch die der OECD) verdeutlichen, daß der nationale Industriestandort (*home nation*) eher an Bedeutung gewonnen hat und der Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit wegen seines systemischen Charakters ein "*highly localized process*" ist:

*"Differences in national economic structures, values, cultures, institutions, and histories contribute profoundly to competitive success. The role of the home nation seems to be as strong or stronger than ever. While globalization of competition might appear to make the nation less important, instead it seems to make it more so. ... The home nation takes on growing significance because it is the source of the skill and technology that underpin competitive advantages."*²⁹ ... *"While classical factors of production are more and more accessible because of globalization (z.B. niedrige Löhne, billige Rohstoffe, D.M.), competitive advantage in advanced industries is increasingly determined by differential knowledge, skills, and rates of innovation which are embodied in skilled people and organizational routines."*³⁰

Die Wettbewerbsfähigkeit einer Ökonomie ist somit letztlich Funktion der Mobilisierungsfähigkeit des Kreativitätspotentials und des verfügbaren und umsetzbaren Know-hows einer Gesellschaft - also eine gesellschaftliche und nicht nur ökonomische Herausforderung. Dies gilt, weil

- die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in der "postfordistischen Ära" zunehmend stärker abhängt von deren Unternehmensumfeld;
- das Unternehmensumfeld aus komplexen, kommunikationsintensiven und zunehmend geographisch konzentrierten Zulieferernetzwerken sowie ausdifferenzierten, hochspezialisierten institutionellen Rahmenbedingungen wie Universitäten, privaten und öffentlichen Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen besteht.³¹ Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hängt von diesen Netzwerken ab und nicht - wie Knieper meint - von "*uniformierten*", "*allgemeinen Produktionsbedingungen*", die leicht durch "*standardisierte*" Politiken herstellbar wären;
- nicht nur der Staat an Souveränität verloren hat, sondern auch die Einzelunternehmen, deren Wettbewerbsfähigkeit nicht nur auf eigenen Modernisierungsanstrengungen basieren, sondern auch auf den zwischenbetrieblichen und institutionellen Strukturen, in die sie eingebunden sind;
- diese komplexen Angebotsbedingungen nicht automatisch durch die Marktallokation entstehen, sondern eine aktive Gestaltung des Standortes notwendig ist.

28 Messner (1988, 1993a, 1993b).

29 Porter, S. 19.

30 Porter (1990), S. 158.

31 Das Argument, daß die nationalen Unternehmen zugleich auch in internationale Netzwerke eingebunden sind, spricht keineswegs gegen die Bedeutung der Wirtschaftsstandorte. Die internationalen Verflechtungen sind komplementäre, keine substitutiven Phänomene.

Unter Berücksichtigung dieser Sachverhalte ist festzustellen, daß nicht nur der Produktionsfaktor Arbeitskraft relativ immobil ist, sondern darüber hinaus eine Vielzahl von Elementen, die die angesprochenen komplexen Umfeldfaktoren und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ausmachen: leistungsfähige und spezialisierte Forschungslandschaften, moderne Bildungssysteme, stabile politische Rahmenbedingungen, Kooperation begünstigende gemeinsame Wertesysteme und vieles mehr. Diese Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit entstehen nicht abstrakt in den globalen Funktionsräumen der Weltwirtschaft, sie sind territorial gebunden. Nationen sind daher auf der einen Seite nicht völlig hilflos der globalisierten Ökonomie und international vagabundierendem Kapital ausgeliefert. Sie können und müssen ihren nationalen Standort (also ihre Angebotsbedingungen) gestalten und optimieren, wobei eben qualifizierte Arbeitskräfte, gut ausgebaute Forschungslandschaften und politische Stabilität wesentlicher sind als Niedriglöhne oder gewerkschaftsfreie Zonen. Auf der anderen Seite relativieren sich traditionelle komparative Kostenvorteile von Entwicklungsländern, wie Niedriglöhne oder eine günstige Ressourcenausstattung, was *soft option*-Strategien erschwert. Wettbewerbsfähigkeit ist *"man made"*, in Grenzen steuerbar, abhängig von leistungsfähigen nationalen Akteuren - die Meßlatte liegt jedoch hoch.

2.1.5 Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in den *clusters*

Wettbewerb (*domestic rivalry*) zwischen den Unternehmen ist für Porter der entscheidende Stimulus im Prozeß des *factor creating* und damit für die Entstehung von Wettbewerbsfähigkeit. *"In global competition, successful firms compete vigorously at home and pressure each other to improve and innovate."*³² Es ist der Stachel des Wettbewerbs, nocheinmal verstärkt durch die regionale Konzentration von konkurrierenden Unternehmen, der zu leistungsfähigen *clusters* führt. Jegliche Form von Kartellbildung oder Allianzen zwischen führenden Unternehmen eines Industriesegementes sollen daher, so Porter, durch eine strenge *anti-trust*-Politik unterbunden werden: *"Direct cooperation among competitors, an approach advocated as a means of avoiding duplication and reaping economies of scale, undermines competitive advantage unless it takes some limited and specific forms."*³³

Neben der Betonung des Wettbewerbs als zentraler Antriebskraft für den Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit verweist Porter an einigen Stellen auf die Relevanz nicht-ökonomischer Faktoren, für die Entwicklung von wettbewerbsstarken *clusters*.³⁴ Genannt werden

- persönliche Kontakte durch die Schule, das Militär oder Universitäten sowie Berufsverbände oder die *scientific community*;
- gemeinsame Wertehaltungen, die langfristige Beziehungen vereinfachen;
- starke Familienbande in Regionen und quasi familiäre Beziehungen zwischen Unternehmen;

32 Porter (1990), S. 117.

33 Porter (1990), S. 122.

34 Porter (1990), S. 153.

- Nationalbewußtsein.

Diese sozialen Beziehungen können dazu beitragen, Formen "indirekter Kooperation"³⁵ (z.B. Informationsfluß zwischen Unternehmen, Gemeinschaftsforschung, Aufbau gemeinsamer Fortbildungszentren) in den *clusters* zu erleichtern.

Wettbewerb und Kooperation sind also Momente des Prozesses des *factor creating*, jedoch mit einem klaren "Wettbewerbs-bias". Porter gelingt eine Vermittlung zwischen diesen beiden Antriebslogiken und Handlungsorientierungen nicht. Zwar zeichnet er ein Bild von der radikalen Neuorganisation der Wirtschaft, die durch *cluster*-Bildung charakterisiert ist. In den *clusters* agieren die Unternehmen nicht nur über den Markt, sondern entwickeln zugleich langfristige horizontale wie vertikale Unternehmenskooperationen sowie Interaktionen mit einer Vielzahl von Institutionen; die *cluster*-Dynamik ist zudem abhängig von der kontinuierlichen Optimierung des Unternehmensumfeldes (den *external economies*). Die empirischen Beschreibungen der *cluster*, in denen sich Wettbewerb, Kooperation und reziproke Beziehungen überlagern, werden von Porter jedoch theoretisch und ordnungspolitisch, hinsichtlich der Frage nach sich verändernden Organisationsmustern in Wirtschaft und Gesellschaft als Ergebnis der radikalen Neuorganisation der Industrie, nicht weitergedacht. An den Stellen, an denen sich Porter ordnungspolitisch äußert, bleiben seine Aussagen der liberalen Orthodoxie verhaftet: Wettbewerb und Kooperation erscheinen als dichotomistische Funktionslogiken. Es ist der Wettbewerb, der Innovation stimuliert, während kooperative Strukturen, sei es zwischen Unternehmen oder auch dem staatlichen und dem privaten Sektor, in "rentistischem Korporatismus" münden.

In den ordnungspolitischen Passagen seiner Studie wird Porter den eigenen empirischen Analysen nicht gerecht. Seine Argumentation wendet sich an diesen Stellen offenbar gegen traditionell etatistische Ansätze, Planungsoptimismus und überzogenen Protektionismus infolge der Kolonialisierung des Staates durch starke Lobby-Gruppen (Unternehmerverbände, Gewerkschaften); aus dem Blick gerät, daß und weshalb gerade die Ökonomien (wie Japan, Südkorea, Taiwan, aber auch Deutschland), in denen Unternehmen und Staat besonders eng zusammenwirken, zu den wettbewerbsstärksten der Weltwirtschaft gehören. Porter vermag nicht zu thematisieren, weshalb der enge Verbund von Staat und Wirtschaft und vor allem, welche spezifischen Formen der Interaktion zwischen Staat und Wirtschaft, in einigen Ländern Synergieeffekte freisetzen und Erfolge zeitigen und in anderen Ökonomien (z.B. in Lateinamerika) in entwicklungsblockierendem Klientelismus münden.

Die letztlich orthodoxe Sichtweise Porters auf die Phänome "Wettbewerb und Kooperation" wird zum Beispiel in den neueren Arbeiten der OECD zu den Determinanten internationaler

35 Porter (1990), S. 667.

Wettbewerbsfähigkeit aufgegeben.³⁶ Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des empirischen Materials von Porter wird in diesen Studien auf die Komplementarität und die Überlagerung von Wettbewerb und Kooperation in Industrie-*clusters* verwiesen. Während bei Porter die empirische Beschreibung neuer Organisationsmuster in der Wirtschaft keine ordnungspolitischen Kurskorrekturen nach sich zieht, verweisen die OECD-Autoren auf neue Organisationsformen in Marktwirtschaften³⁷: In den Unternehmen werden zunehmend marktähnliche Beziehungen zwischen relativ selbständigen Unternehmenseinheiten etabliert, während sich zwischen den selbständigen Zulieferern, Abnehmern, Forschungs-, Beratungs-, Ausbildungs- und Technologiezentren oft langfristig orientierte und enge kooperative Beziehungen herausbilden. Dadurch werden sowohl die für die neuen Technologien unzureichende allokativen Effizienz des nur auf Preissignale reagierenden Marktmechanismus, als auch rigide hierarchische Kontrollstrukturen innerhalb der Unternehmen überwunden. Die vorher klaren Grenzen zwischen innen und außen, marktformigen und institutionellen Koordinationsmechanismen sowie Wettbewerb und Kooperation verschwimmen. Marktwirtschaften konstituieren sich im komplexen Spannungsfeld von Wettbewerb und Kooperation ("*Neither Markets nor Hierarchies*"³⁸). Die Beziehungen zwischen Unternehmen sowie Betrieben und Institutionen sind nicht nur durch ökonomische Effizienzkalküle, also Wettbewerb, strukturiert, sondern zugleich eingebettet in reziproke Verhaltenserwartungen und wechselseitige Abhängigkeiten.

Die fehlende Bereitschaft Porters, die dichotomistische Wahrnehmung von Wettbewerb und Kooperation aufzugeben, verstellt ihm letztlich den Blick für ein genaueres Verständnis des Prozesses des *cluster-building*. Ein günstiges Unternehmensumfeld entsteht aus seiner Perspektive quasi automatisch aus der Dynamik des Wettbewerbes heraus, der die Unternehmen zur Optimierung ihrer *external economies* treibt. Weshalb Unternehmen und Forschungseinrichtungen kooperieren wird so zwar nachvollziehbar, der Prozeß, die Dynamik und die Bedingungen eines erfolgreichen Zusammenwirkens von einer Vielzahl von Unternehmen und Institutionen in einem *cluster* werden jedoch nicht deutlich. Porters Versuch, das Phänomen der *cluster* und deren interne Entwicklungsdynamik auf das Funktionsprinzip des Wettbewerbes zu reduzieren, kann nicht überzeugen.

Porter setzt sich mit seinen wirtschaftspolitischen Empfehlungen sowohl von neoklassischen als auch von traditionell etatistischen Positionen ab. Wesentliches Ziel staatlicher Wirtschaftspolitik ist es, ein Umfeld zu schaffen, das permanente Innovation und Produktivitätsentwicklung in den Unternehmen begünstigt. Neoliberale Ansätze, die auf Abwertung, Lohnzurückhaltung, Privatisierung oder Lockerung von Umweltstandards setzen, bezeichnet er als verfehlt, da sie zwar "*short-term cost advantages*" ermöglichen, jedoch nicht zum Aufbau von Wettbewerbsvorteilen beitragen, oft gar *soft option*-Strategien eröffnen (z.B. durch Abwertung), die sich

36 OECD/TEP (1991 und 1992).

37 Vgl. Hurtienne/Messner (1994).

38 Powell (1990).

mittel- und langfristig kontraproduktiv auswirken.³⁹ Dem Staat kommt, im positiven wie im negativen Sinne, eine bedeutende Rolle zu, da er auf alle Determinanten des *diamond* einwirken kann und dies aus der Sicht Porters - mit dem primären Ziel der Stärkung und Sicherung des Wettbewerbes - auch tun sollte.

2.1.6 Porters Plädoyer für den "Entwicklungsstaat" in schwachen Ökonomien

Dem Staat kommt in den ersten beiden Entwicklungssequenzen (*factor-driven, investment-driven*), vor allem aber in der zweiten Phase eine Führungsrolle zu.⁴⁰ Die produktive Basis der Ökonomien ist schwach; starke Unternehmen existieren noch nicht. Zeitlich begrenzte Subventionen, *infant-industry*-Zölle, eine auf die wichtigen Segmente der Ökonomie zugeschnittene, also selektive Kreditpolitik (Risikokapital, Garantiefonds) sowie massive staatliche Investitionen in den Aufbau von Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen und die grundlegende Infrastruktur (Transport, Kommunikation, Energie) sind die wesentlichen wirtschaftspolitischen Instrumente. Porter befindet sich mit diesem Plädoyer für selektive Struktur- und Förderpolitiken zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit schwacher Ökonomien in direktem Gegensatz zu den üblichen neoliberalen Positionen und nahe an den Positionen von F. List.

In Entwicklungsländern, die sich in ihrer Mehrzahl in der *factor driven*-Sequenz befinden, muß der Staat angesichts knapper finanzieller und personeller Ressourcen Prioritäten in Bereichen setzen, in denen *factor advantages* bestehen, auf deren Grundlage sukzessive nationale Wettbewerbsvorteile aufgebaut werden können. Ziel muß sein, *advanced factors* als Grundlage der *cluster*-Bildung zu entwickeln, weshalb staatliche Investitionen in Ausbildungs-, Forschungs- und Infrastrukturprojekte, die auf Spezialisierungsbereiche bezogen sind, im Vordergrund stehen werden. Unklar bleibt bei Porter, auf der Grundlage welcher gesellschaftlichen Organisationsmuster und Steuerungsmechanismen die Schwerpunktsetzung erfolgen kann und selektive Politiken zur Stärkung der *cluster* entwickelt werden sollen. Wenig präzise ist davon die Rede, daß "*the nation*", gemeint ist wohl eher der Staat, diese Weichenstellung vornehmen soll.⁴¹ Porters Plädoyer für einen starken Entwicklungsstaat in schwachen Ökonomien kontrastiert scharf mit seinen Überlegungen zur Rolle des Staates und der Wirtschaftspolitik in Industrieländern.

2.1.7 Porters Plädoyer für den rahmensetzenden Staat in den Industrieländern

In der dritten Entwicklungssequenz (*innovation driven*), in der sich die Industrieländer befinden, verliert der Staat seine aktive Promotorenfunktion. Nun geht es um die Entwicklung von *specialized factors*, die von Privatunternehmen vorangetrieben werden muß: "*Government ef-*

39 Porter (1990), S. 619.

40 Porter (1990), S. 671 ff.

41 Porter (1990), S. 677.

forts at creating specialized factors run the risk of creating wrong factors at the wrong time."⁴² Die wirtschaftspolitische Rolle, die Porter dem Staat in den Industrieländern beimißt, unterscheidet sich nicht grundsätzlich von üblichen neoliberalen Ansätzen.

Der Staat sollte sich nun auf die Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen beschränken, wobei *anti-trust*-Politiken im Zentrum stehen. Staatliche Versuche, längerfristige Perspektiven zu entwickeln und aktive Technologie- und Industriepolitiken zu formulieren, hält Porter für verfehlt: "*Defining national economic goals in terms other than long-term productivity growth is a fundamental error that leads to inappropriate policies.*"⁴³

Diese Sichtweise kollidiert fundamental mit den empirisch fundierten Arbeiten der OECD, die gerade in den fortgeschrittensten Ländern auf die wesentliche Bedeutung von "*national systems of innovation*" verweisen, die durch ein enges Zusammenwirken von Unternehmen sowie halböffentlichen und staatlichen Institutionen charakterisiert sind. Die OECD kommt zu dem Ergebnis, daß die neuen Technologien und der globale Wettbewerb enge Formen der Kooperation zwischen privatem und öffentlichem Sektor hervorbringen. Es ist die Kooperation zwischen allen strategisch relevanten Akteuren, die Lernprozesse beschleunigt und verhindern kann, daß "*wrong factors and the time*" entwickelt werden.⁴⁴ Betont wird, daß wissensbasierte Wettbewerbsvorteile in Industrieländern weniger auf allgemein zugänglichen, formalisierbaren Informationen aufbauen, sondern auf schwer kodifizierbaren unternehmens- und institutionenspezifischen Kenntnissen (*tacit knowledge*).⁴⁵ Wettbewerbsvorteile entstehen daher in einem kumulativen und interaktiven Prozeß des *learning-by-doing*, *learning-by-using*, *learning-by-watching* and *learning-by-interacting*. Innovationen erhalten dadurch einen quasi-kollektiven Charakter, denn all diese Lernprozesse, die auf dem reziproken Austausch z.T. nicht kodifizierten Wissens beruhen, machen die Wissensproduktion der Unternehmen und Institutionen von der der Konkurrenten oder von einem gemeinsamen Wissenspool abhängig.⁴⁶

Der Begriff "Nationales Innovationssystem" wurde zuerst von Freeman in die Diskussion gebracht. Er definierte ihn wie folgt:

"The network of institutions in the public and the private sector whose activities and interactions initiate, import, modify and diffuse new technologies may be described as the 'national system of innovation' ... The rate of technical change in any country and the effectiveness of companies in world competition in international trade in goods and services, does not depend simply on the scale of their Research and Development and other technical activities. It depends upon the way in which the available resources are managed and organized, both at the enterprise and the national level. The national level of innovation may enable a country with rather limited resources, nevertheless, to make a very rapid progress through appropriate combinations of imported technology and local adaptation and development. On

42 Porter (1990), S. 627

43 Porter (1990), S. 618

44 OECD/TEP (1991 und 1992).

45 OECD (1992), S. 69.

46 Hurtienne/Messner (1994), S. 30.

*the other hand, weaknesses in the national system of innovation may lead to more abundant resources being squandered by the pursuit of inappropriate objectives or the use of ineffective methods.*⁴⁷

Bei Porter sind die Unternehmen die Hauptakteure; dem Staat kommen im Prozeß der Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit eher marginale Aufgaben zu. Die Theoretiker des Nationalen Innovationssystems verweisen demgegenüber auf die entscheidende Rolle öffentlicher und privater institutioneller Strukturen, welche günstige Bedingungen für Innovationen und technologische Diffusionsprozesse schaffen.⁴⁸ In einer neueren OECD - Studie werden folgende Ansatzpunkte genannt, wie der Staat durch aktive Standortpolitiken zur Stärkung des Nationalen Innovationssystems beitragen kann.⁴⁹ Vorgeschlagen werden:

- die Unterstützung langfristig angelegter Forschung, die oft durch ein hohes Maß an Unsicherheit und Risiko gekennzeichnet und kurzfristig nicht rentabel ist, sowie eine verstärkte Finanzierung von Universitäten;
- der Aufbau von innovationsorientierten Netzwerken, wobei nicht so sehr die einzelnen Aufhängungspunkte des Netzes, sondern stärker die Vernetzung betont werden sollte;
- die Entwicklung regionaler Standortpolitiken, um die Kohäsion des Nationalen Innovationssystems "von unten" zu stärken;
- kontinuierliche Investitionen in Bildung, insbesondere eine stärkere Betonung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen;
- eine kontinuierliche Modernisierung der Infrastruktur, insbesondere der Informationstechnik;
- einen wohlabgewogenen Kompromiß zwischen der Förderung großer Unternehmen und der Bekämpfung von Marktmißbrauch;
- die konsequente Durchsetzung von Produkt-, Sicherheits- und Umweltstandards; niedrige Standards mögen die kurzfristige Attraktivität des Standortes erhöhen, strenge Regulierungen hingegen stimulieren die Unternehmen zu Anstrengungen, die in zukunftssträchtigen Feldern zu Wettbewerbsvorteilen werden.

2.1.8 Stärken und Schwächen des Ansatzes von Porter

Die Stärke Porters besteht in seiner Analyse der Veränderungen der mikroökonomischen Dimensionen von Wettbewerbsfähigkeit. Nicht Einzelunternehmen, sondern Unternehmens-*cluster* bilden den Kern wettbewerbsfähiger Ökonomien. Die *cluster* agieren in einem sehr spezifisch ausgestalteten Unternehmensumfeld; Wettbewerbsfähigkeit ist also an Standorte gebunden. Wettbewerb und räumliche Agglomeration sind die Motoren der Entwicklungsdynamik in den *clusters*. Die Bedeutung räumlicher Agglomeration und des Unternehmensumfeldes für

47 Freeman (1987), S. 1/3.

48 Vgl. genauer Messner/Meyer-Stamer (1993), Hurtienne/Messner (1994).

49 OECD (1992), S. 254 f.; vgl. auch Meyer-Stamer (1993).

internationale Wettbewerbsfähigkeit lassen den Schluß zu, daß nicht-ökonomische Faktoren und gesellschaftliche Strukturen die ökonomische Entwicklungsdynamik beeinflussen. Porter geht somit über traditionelle ökonomische Theorien hinaus.

Die Schwäche seiner Argumentation besteht darin, die gesellschaftlichen Dimensionen der Wettbewerbsfähigkeit nur unzureichend durchdrungen zu haben. Dies wird insbesondere bei seiner schematischen Darstellung der Funktionen von Kooperation und Wettbewerb (zwischen den Unternehmen sowie privatem und staatlichem Sektor) sowie des Stellenwertes von Markt und staatlicher Regulierung in den jeweiligen Entwicklungssequenzen deutlich. Prinzipiell ist sein Anliegen, die je spezifische Rolle des Staates in unterschiedlichen Entwicklungssequenzen herauszuarbeiten, also **den Prozeß** der Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit zu rekonstruieren, interessant. Das von ihm entwickelte Bild vom Zusammenwirken von Markt und Staat in den Entwicklungssequenzen bleibt jedoch unterkomplex und hinterläßt daher ein konzeptionelles Vakuum.

In der ersten und zweiten Entwicklungssequenz kommen dem Staat nach Porter Aufgaben zu, die an den traditionellen "Entwicklungsstaat" erinnern, der zum Beispiel auch von den strukturalistischen Vertretern der CEPAL - bis in die 70er Jahre hinein - für den zentralen Entwicklungsmotor in schwachen Ökonomien gehalten wurde. Diese Vorstellung ist insbesondere vor dem Hintergrund seiner eigenen Überlegungen zu den Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit nicht nachvollziehbar.

In der ersten *factor driven*-Sequenz bedarf es vor allem stabiler, Exporte nicht diskriminierender Makropolitiken und des Ausbaus einer Basisinfrastruktur. In dieser Phase ist der Staat tatsächlich ein entscheidender Akteur, der die Rahmenbedingungen schafft, die es den Unternehmen erlauben, zunächst einfache Wettbewerbsvorteile (Rohstoffe, niedrige Löhne) zu mobilisieren. Porters "Entwicklungsstaat" agiert jedoch auch in der zweiten Sequenz, in der *investment driven*-Phase, in der es um den Aufbau von *advanced factors* geht, in der Rolle des traditionellen hierarchischen Entwicklungsplaners, der selektive Industrieförderung betreibt und den Aufbau einer ausdifferenzierten materiellen und immateriellen Infrastruktur voranbringt. In dieser Entwicklungsphase befinden sich aus seiner Perspektive immerhin noch fortgeschrittene Entwicklungsländer wie Südkorea, Taiwan und Brasilien. Die Vorstellung, daß in diesen Ländern ein quasi autonomer Entwicklungsstaat dazu in der Lage sein könnte, den Aufbau eines sich ausdifferenzierenden Wirtschaftsstandortes zu organisieren, steht in starkem Gegensatz zu den von Porter selbst beschriebenen Dynamiken im Prozeß der Herausbildung und Entwicklung der Industrie-*cluster* und der relativen Eigenständigkeit in den jeweiligen Dimensionen des *diamond*.

Spätestens beim Übergang von der ersten zur zweiten Sequenz dürfte ein enges Zusammenspiel zwischen staatlichen und privaten Akteuren unverzichtbar sein, um wichtige Weichenstellungen (Aufbau von Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungssystemen, MNPQ-Einrichtungen, funktionstüchtige Kommunikationssysteme), auf möglichst breiter Informationsgrundlage überhaupt treffen zu können. Was zu Beginn auf Sand gebaut ist (z.B. falsche Prioritätensetzung bei der Exportförderung, Aufbau von nicht auf die Bedürfnisse der Unternehmen zugeschnittenen Ausbildungseinrichtungen), kann mittelfristig kaum tragfähig werden. Die Stärke der Industrie-*cluster* gegenüber vollständig dezentral agierenden Einzelunternehmen besteht ja gerade in dem engen Verbund zwischen den strategisch relevanten Akteuren; diese von Porter entwickelte Sichtweise schlägt sich allerdings nicht in seiner Analyse der Rolle des Staates nieder.

Der "autonome" Entwicklungsstaat ist empirischen Analysen zufolge schon mit den komplexen Aufgaben der zweiten Entwicklungssequenz völlig überfordert.⁵⁰ Hier geht es darum, Grundsatzentscheidungen zu fällen (z.B. für oder gegen ein duales Ausbildungssystem, für oder gegen offene Universitäten), die Grundlage für den Aufbau nationaler Wettbewerbsvorteile zu entwickeln und dauerhaft tragfähige Strukturen zu schaffen, diese permanent zu optimieren und an sich verändernde Anforderungen anzupassen. Bereits in dieser Phase müssen die komplexen Dimensionen von Wettbewerbsfähigkeit (der *diamond*) berücksichtigt und die Akteure, die zur Stärkung von Wettbewerbsvorteilen in den vier Dimensionen des *diamond* beitragen müssen (wie Unternehmen, Verbände, Institutionen, Konsumenten), gestärkt sowie deren Zusammenwirken eingeübt werden. Der "einsame" Entwicklungsstaat mag dazu in der Lage sein, traditionelle Kostenvorteile kurzfristig zu mobilisieren (Ressourcenexport, Niedriglöhne).

50 Dies gilt selbst für Südkorea, einem Land mit einer langen und erfolgreichen "etatistischen Tradition". Der aufholende südkoreanische Industrialisierungsprozeß basierte wesentlich auf aktiven staatlichen Standortpolitiken. Vgl. dazu Hillebrand (1991), Mármora/Messner (1992), Messner (1994). Seit Mitte der 80er Jahre gerät jedoch in Südkorea die hierarchische Steuerung von Gesellschaft und Wirtschaft an ihre Grenzen. Der Staat verliert im Vergleich zu der Aufbauphase an **Autorität** und **Legitimität**, da sich angesichts der gestiegenen Zahl von gesellschaftlichen Akteuren und Institutionen, die auf den unterschiedlichsten Ebenen am politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozeß partizipieren wollen, seine Chancen, Politik ohne Abstimmung mit anderen gesellschaftlichen Kräften entscheiden und durchsetzen zu können, verringert haben. Zudem fehlt es bisher an Strukturen und Verhandlungsmodi zur Kompromißbildung zwischen dem Staatsapparat und anderen gesellschaftlichen Akteuren. Der Staat büßt außerdem an **Autonomie** ein, da sich angesichts der gestiegenen Komplexität der Gesellschaft sowie insbesondere der Ökonomie die Fähigkeit, Politik ohne externe Unterstützung, sprich ohne Informationsaustausch und Know-how-*pooling* mit anderen Akteuren, formulieren und implementieren zu können, verringert hat. Die Komplexität der Gesellschaft überfordert die Informationsbeschaffungs- und Verarbeitungskapazitäten des Staates. Die geringere Autorität des Staates zwingt dazu, sich über die Suche nach politischen Koalitionen mit anderen Akteuren die politische Unterstützung für jeweilige Politikentwürfe zu sichern. Eine wichtige neue Aufgabe des Staates wird daher in der Suche nach Konfliktaustragungsmechanismen bestehen, um so seine Entscheidungsautorität zu legitimieren, die bisher unangefochten war. Die geringere Autonomie des Staates infolge der gestiegenen Komplexität der Gesellschaft ist irreversibel und macht es erforderlich, sich von anderen Akteuren Informationen zu beschaffen, die Problemlösungskapazitäten unterschiedlicher Akteure zu bündeln, also Koalitionen und Absprachen mit nicht-staatlichen Akteuren zur Sicherung der Erkenntnisbasis der Politik einzugehen, um die Vorbereitung und Implementierung von Strategien zu steuern. Die strikt "hierarchische Steuerung" der Gesellschaft und der Ökonomie durch den Staat ist somit in Frage gestellt.

Er ist jedoch überfordert, den komplexen Prozeß der Herausbildung nationaler Wettbewerbsvorteile autonom zu gestalten.

Vielmehr sind, wie auch eigene Untersuchungen zeigen⁵¹, schon beim Übergang von der Rohstoffausbeutung zum Export einfacher Industriegüter Entscheidungen gefordert, die komplexere Steuerungsmuster, die Zusammenführung von Wissen und Erfahrung sowie die enge Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren erfordern, um sukzessive materielle und immaterielle Bedingungen zu schaffen, die dann dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen. Der systemische Charakter der Wettbewerbsfähigkeit unterminiert die Autonomie der Akteure und zwingt frühzeitig zu interaktiven Lern- und Suchprozessen der wichtigen gesellschaftlichen Akteursgruppen.

In der dritten Sequenz verändert sich die Rolle des Staates bei Porter radikal. Aus dem Entwicklungsstaat wird ein liberaler, die Rahmenbedingungen gestaltender Staat; die *cluster* scheinen sich nun auf der Grundlage der Marktallokation zu entwickeln. Auch diese Sichtweise ist schwer nachvollziehbar, da es nun darum geht, die ausdifferenzierte Struktur des Unternehmensumfeldes weiterzuentwickeln und auf die Anforderungen der Unternehmens-*cluster* abzustimmen. Die zu bewältigenden Aufgaben werden komplexer, die Interaktion und Kommunikation zwischen den Akteuren gewinnen daher noch an Bedeutung. Die Fähigkeit, soziale Kohäsion herzustellen, Konsens- und Konfliktfähigkeit auszubalancieren, gesellschaftspolitische Prioritäten zu setzen, komplexe Ausbildungs-, Forschungs- oder Kommunikationssysteme (also *institutional economic advantages*⁵²) weiterzuentwickeln sind in den OECD-Ländern wichtige Standortfaktoren. Intermediäre halbstaatliche und öffentliche Einrichtungen sind in allen Wirtschaftsbereichen präsent, während zugleich Unternehmen und deren Interessensorgane oder auch Gewerkschaften Einfluß auf die staatliche Wirtschafts-, Industrie- und Technologiepolitik und die Weiterentwicklung industrieller Infrastruktur nehmen oder als Partner des Staates in der Phase der Politikformulierung und -implementierung agieren. Im Prozeß der Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit und gerade in der *innovative-driven* Phase, in der *specialized factors* kreiert werden, gewinnen also Politiken an Bedeutung, die unterhalb der Ebene der traditionellen Makropolitiken (wie Wettbewerbs-, Geld-, Steuer- und Handelspolitik) angesiedelt sind. Diese Mesopolitiken (wie sektorspezifische Infrastrukturpolitik, Ausbildungs-, Technologie- und Industriestrukturpolitiken), an deren Vorbereitung und Implementierung eine Vielzahl von privaten, staatlichen oder halböffentlichen Akteuren beteiligt sind und die wesentlich zur Verbesserung der Angebotsbedingungen der Unternehmen beitragen, werden von Porter an einigen Stellen angesprochen, jedoch nicht systematisch in die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen eingebaut.⁵³

51 Messner et al. (1991), Messner (1992).

52 Matzner (1991) spricht von "*comparative institutional advantages*".

53 Eßer/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer (1992).

Diese analytischen Defizite sind der Vorstellung Porters von den gesellschaftlichen Grundstrukturen in Marktgesellschaften geschuldet. Den Staat beschreibt Porter als einheitliche, über der Gesellschaft stehende Institution, die autonom und souverän für die Gesellschaftsgestaltung zuständig ist. Gesellschaftliche Akteure (Verbände, intermediäre Institutionen) tauchen zwar als Teilstrukturen in den *clusters* auf, spielen jedoch in Porters wirtschafts- und ordnungspolitischen Ausführungen über die Gestaltung des Standortes keine systematische Rolle. Dort wo von Kooperation zwischen dem Staat und gesellschaftlichen Akteuren die Rede ist, verweist Porter auf rentistische Bündnisse und blockierte politische Strukturen. Die Steuerung der Gesellschaft findet - in der Vorstellung Porters - über die hierarchische Steuerung des autonomen Staates und über den Markt statt. Dieses dichotomistische Grundverständnis ist Dreh- und Angelpunkt seiner wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen. In den ersten beiden Sequenzen hält Porter den autonomen Staat für handlungsfähig. Für die dritte Sequenz verweist er zu Recht darauf, daß der Staat eigenständig kaum dazu in der Lage ist, die spezifischen nationalen Wettbewerbsvorteile hervorzubringen, auf denen die Wettbewerbsfähigkeit vorgeschrittener Ökonomien basiert. Dort wo der Staat nicht autonom agieren kann (und dies gilt in vielen Bereichen der *cluster*-orientierten Standortpolitik), wird ihm von Porter generell die Handlungsfähigkeit abgesprochen. Eine Kooperation mit nicht-staatlichen Institutionen und Akteursgruppen, gemeinsame Anstrengungen zur Verbesserung des *cluster*-Umfeldes, kommen für Porter aufgrund seines ordnungspolitischen Credos nicht in Frage. In der dritten Sequenz bleiben daher als Steuerungsmechanismen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (neben der Gestaltung der makroökonomischen Rahmenbedingungen durch den Staat) nur der Markt und die Selbstorganisationsfähigkeit der Unternehmen in den *clusters*. Doch auch die Mechanismen der Selbstorganisation in den *clusters* sowie deren Überlagerung mit der durch den Wettbewerb vorangetriebenen Marktallokation bleiben eine *black box*.

Diese reduktionistische Sichtweise wird auch in seiner Analyse der wesentlichen Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit in der Bundesrepublik deutlich.⁵⁴ Hier verweist er in seinem empirischen Teil explizit auf die leistungsfähige institutionelle Struktur im Ausbildungs- Forschungs- und Technologiebereich (z.B. Fraunhofer Institut, Max-Planck Gesellschaft, Berufsbildungssystem), kommt dann aber in seiner ordnungspolitischen Bewertung zu dem Schluß, daß die Wettbewerbsstärke der deutschen Ökonomie auf der liberalen Wirtschaftspolitik und insbesondere einer scharfen Kartellpolitik basiere. Explizit stellt er, entgegen seiner empirischen Beobachtungen hinsichtlich der Bedeutung der öffentlichen Forschungs- und Ausbildungslandschaft für die Leistungsfähigkeit der Unternehmen, fest, daß es keine aktive Standortpolitik gegeben habe. Diese Einschätzung basiert darauf, daß er in der Bundesrepublik keine autonome, seinen Vorstellungen entsprechende, staatliche Institution ausmachen konnte, die für Industriepolitik zuständig wäre ("*there is no foreign trade ministry*"). Porter übersieht hier erstens, daß in Deutschland aktive Standortpolitik

54 Porter (1990), S. 317 ff.

insbesondere von den Bundesländern betrieben wird⁵⁵ und zweitens, daß Politiken und Initiativen zur Verbesserung des Wirtschaftsstandortes auf Aktivitäten innerhalb eines engen Geflechts staatlicher, halbstaatlicher und privater Institutionen sowie dichten Kommunikationsstrukturen zwischen Unternehmerorganisationen, Gewerkschaften und den staatlichen Akteuren basiert.⁵⁶ Der autonome und völlig unabhängig von den privaten Akteuren agierende Staat hat tatsächlich an Bedeutung verloren. Politiken, die "*between markets and hierarchies*"⁵⁷ entstehen, gewinnen an Bedeutung.

Zusammenfassend lassen sich folgende Punkte festhalten:

1. In den ersten Sequenzen werden die Steuerungsfähigkeit des Staates über- und die Notwendigkeit der Mobilisierung des Steuerungspotentials anderer Akteure (Verbände, Gewerkschaften, intermediäre Institutionen) sowie die Bedeutung des Zusammenwirkens von staatlichen und privaten Akteuren unterschätzt. Der Rekurs auf den klassischen Entwicklungsstaat ist möglich, da Porter die Komplexität der insbesondere in der zweiten Entwicklungssequenz anstehenden Weichenstellungen verkennt.

2. In der dritten Sequenz werden - genau umgekehrt - die Eigendynamik und die Leistungsfähigkeit des Marktes über- und die notwendigen Initiativen staatlicher Institutionen unterschätzt. Zudem wird zwar im empirischen Teil der Analyse auf die Bedeutung der Selbstkoordination zwischen Unternehmen und Institutionen als wesentlichem Wettbewerbsfaktor in den *clusters* verwiesen, jedoch die Dynamik und Genese der Selbstorganisation nicht herausgearbeitet. Die gesellschaftlichen Dimensionen der Wettbewerbsfähigkeit werden also benannt, aber nicht systematisch in die Analyse und noch viel weniger in die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen integriert.

3. Insgesamt wird bei Porter sichtbar, daß die radikalen Veränderungen in der Ökonomie, die Überwindung atomistischer Märkte und die Herausbildung von wirtschaftlicher "*collective efficiency*"⁵⁸, die in *clusters* entsteht, auch die Grundstrukturen in der Gesellschaft und die Formen politischer Steuerung im wirtschaftspolitischen Bereich umwälzen. Der leistungsfähige Standort entsteht, so wird bei der Lektüre Porters deutlich, im komplexen Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren in den *clusters*. Gerade dieses Zusammenspiel wird jedoch nicht untersucht. Hier wird Porter Opfer seiner engen ordnungspolitischen Orthodoxie.

Wenn Porters Beobachtung von der zunehmenden Bedeutung der *cluster* als dem "Ort", an dem Wettbewerbsfähigkeit entsteht, richtig ist, so stellt sich die Frage nach der spezifischen

55 Abromeit/Jürgens (1992), Hücke/Wollmann (1989).

56 Naschold (1990).

57 Powell (1990).

58 Schmitz (1992).

Art und Weise des Zusammenspiels zwischen Unternehmen und Institutionen in erfolgreichen *clusters*. Denn es ist unbestritten, daß der enge Verbund zwischen staatlichem und privatem Sektor zu unterschiedlichsten Ergebnissen führen kann: zu paternalistischen, klientelistischen, produktivistischen, an Partikular- oder gemeinsamen Interessen orientierten Interessenkonstellationen; staatlich dominierte neokorporatistische Regimes sind ebenso denkbar (und in der Empirie existent) wie Konstellationen, in denen staatliche Institutionen durch gut organisierte Interessengruppen kolonialisiert und ausgebeutet werden. Es stellt sich demnach, im Anschluß an die Lektüre Porters, die Frage nach der "Funktionslogik" in *clusters*, in denen Wettbewerbsfähigkeit entstehen kann.

2.2 Das Konzept der "Systemischen Wettbewerbsfähigkeit"

Die Analyse der Wettbewerbstheorie von Porter deutet ein Grundmuster in der Argumentation an, das sich sowohl von neoliberalen als auch von traditionellen strukturalistischen Konzepten absetzt. Ins Blickfeld gerät die Entwicklung der Wettbewerbskraft von nationalen Ökonomien bzw. regionalen Wirtschaftsstandorten, die nicht über eine einfache Aggregation betrieblicher Positionierungen auf den internationalen Märkten zu erfassen ist. Untersucht wird außerdem, im Gegensatz zu den statischen Lehrbuchmodellen, nicht nur die gegebene Struktur komparativer Vor- und Nachteile, sondern gerade deren Entwicklung und Dynamisierung. Die sich hinter dem Aufbau verbergenden Lernprozesse der beteiligten Akteure und Institutionen werden zum Gegenstand der Analyse. Diese Sichtweise überwindet eindimensionale Erklärungsansätze und benennt die Komplexität von Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit, deren Interaktion ein komplexes System bilden.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser (und anderer theoretischer) Arbeiten sowie einer Reihe von am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik erarbeiteten empirischen Studien wurde das Konzept "*Systemischer Wettbewerbsfähigkeit*" entwickelt, das im folgenden kurz skizziert werden soll.⁵⁹ Das Konzept systemischer Wettbewerbsfähigkeit soll nicht als konkurrierendes Leitbild neben den Arbeiten Porters und anderer unorthodoxer Ansätze zu den Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit verstanden werden; es ergänzt und erweitert vielmehr die vorliegenden Theorien zur Wettbewerbsfähigkeit. Die Intention ist eine doppelte: Zum einen korrespondiert der Erkenntnisgewinn der neuen Theorien zur Wettbewerbsfähigkeit hinsichtlich des kumulativen, interaktiven und nicht-linearen Charakters von Innovationen und Wettbewerbsvorteilen mit einem Mangel an konkreten Politikempfehlungen. Die Studie "*Systemische Wettbewerbsfähigkeit - Internationale Wettbewerbsfähigkeit und Anforderungen an die Politik*" zielt explizit darauf ab, wirtschafts- und standortpolitische Schlußfolgerungen aus der aktuellen Debatte um die Determinanten von Wettbewerbsfähigkeit zu ziehen. Zum

59 Das Konzept "Systemischer Wettbewerbsfähigkeit" basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten von Klaus Eßer, Wolfgang Hillebrand, Jörg Meyer-Stamer und Dirk Messner (vgl. Eßer/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer 1993 und 1994) sowie den empirischen Studien der Autoren, die im Literaturverzeichnis aufgeführt sind.

anderen wurde im Verlauf der Erarbeitung der Studie zur systemischen Wettbewerbsfähigkeit immer deutlicher, daß der Kern der Herausforderung im Prozeß der Entwicklung (nationaler) Wettbewerbsvorteile nicht so sehr in der Verfügbarkeit eines Bündels von wirtschafts- und standortpolitischen Instrumenten besteht (obwohl es angesichts der anhaltenden Dominanz neoliberaler Wirtschaftspolitik in vielen Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländer auch daran zweifellos mangelt). Der systemische Charakter der Wettbewerbsfähigkeit basiert, insbesondere aufgrund der von Porter betonten zunehmenden Bedeutung von Industrie-*clusters*, regionaler Wirtschaftsräumen und des Verbundes zwischen Unternehmen und ihrem Umfeld als Basis von "*collective efficiency*", auf spezifischen gesellschaftlichen Organisationsmustern, über deren Struktur, interne Logik und Entwicklungsdynamik bisher wenig bekannt ist und die aus diesem Grund sowie der Tatsache, daß gesellschaftliche Organisationsformen stets ihre Geschichte haben und nur langsam verändert werden können, auch schwer kopierbar sind. In erfolgreichen Ökonomien scheint es möglich, gesellschaftliche Kreativitäts- und Lernpotentiale besser zu bündeln, als dies in schwächeren Wirtschaftssystemen gelingt. Es ist daher selbstverständlich immer ratsam, von "Erfolgsrezepten" dynamischer Länder zu lernen, aber ungeheuer schwer, diese zu übertragen.

Die Analyse der Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit mündet in der Frage nach der Organisations- und Steuerungsfähigkeit in Gesellschaften. Diese Dimension der Wettbewerbsfähigkeit ist in der Studie zur "Systemischen Wettbewerbsfähigkeit" angelegt; sie soll im Verlauf der vorliegenden Arbeit vertieft werden. Zuvor werden die Grundlinien des Konzeptes skizziert.

2.2.1 Die vier Ebenen systemischer Wettbewerbsfähigkeit

Industrielle Wettbewerbsfähigkeit entsteht nicht spontan durch eine Veränderung des Makrorahmens und nicht allein durch *entrepreneurship* auf der Mikroebene. Sie ist vielmehr das Ergebnis eines Musters komplexer und dynamischer Interaktion zwischen Staat, Unternehmen, intermediären Institutionen und der Organisationsfähigkeit einer Gesellschaft. Dabei ist ein wettbewerbsorientiertes Anreizsystem essentiell, das die Unternehmen zu Lernprozessen und zur Effizienzsteigerung zwingt. Letztlich fußt die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen jedoch auf dem Organisationsmuster einer Gesellschaft insgesamt. Wettbewerbsrelevante Parameter auf allen Systemebenen und der Bezug dieser Ebenen zueinander führen zu Wettbewerbsvorteilen. Die OECD kennzeichnet die so entstehende Wettbewerbsfähigkeit mit dem Attribut "*strukturell*"⁶⁰. Hier wird der Begriff "*systemische Wettbewerbsfähigkeit*" vorgezogen, um die folgenden Aspekte zu betonen: Die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft beruht zunächst auf zielgerichteten und ineinandergreifenden Maßnahmen auf drei Systemebenen (der Makro-, Mikro- und Mesoebene). Die Aktivitäten und die jeweilige Dynamik auf diesen Ebenen sowie deren Zusammenspiel wird geprägt durch in jeweiligen Ländern unterschiedliche

60 OECD (1992), S. 243.

institutionelle Strukturen, Organisationsmuster, die Lern- und Adaptionfähigkeit der sozialen Akteursgruppen und deren Einbindung in spezifische normative Wertekontexte. Die Mikro-, Makro- und Mesoebene sind in diese gesellschaftlichen Dimensionen (die Metaebene) eingebettet. Wettbewerbsfähigkeit entsteht in Unternehmen, läßt sich jedoch nicht auf deren Aktivitäten reduzieren; internationale Wettbewerbsfähigkeit kann nur im Kontext gesellschaftlicher Organisationsmuster verstanden werden.

Diese Sichtweise widerspricht den grundsätzlichen Prämissen des *mainstream* der Wirtschaftswissenschaften. Neoliberale Theoretiker gehen davon aus, daß wirtschaftliche Entwicklung auf einem gesellschaftlichen Organisations- und Steuerungsmuster basiere, das (neben den rahmensetzenden Funktionen des Staates) ausschließlich durch das Prinzip der Entscheidungsfreiheit, individuelle Handlungskompetenzen sowie das unkoordinierte Zusammentreffen der individuellen Aktivitäten charakterisiert ist, aus denen konkrete wirtschaftliche Ergebnisse resultieren, die dann erneut die Grundlage des Wirtschaftens sind. Der Wettbewerb und das Preissystem sind aus dieser Perspektive die entscheidenden Steuerungsmechanismen des "Entdeckungsverfahren"⁶¹ in Marktwirtschaften; diese sind ansonsten durch "grundsätzliche Anarchie" (Röpke) gekennzeichnet. Michalski faßt diese Position wie folgt zusammen:

"...eine wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft stellt den besten Mechanismus (dar), um den Herausforderungen sich ständig verändernder sozialer, wirtschaftlicher und technischer Umweltbedingungen konstruktiv, flexibel und ohne übermäßige Kosten zu begegnen... Eine weitere wichtige Voraussetzung für das befriedigende Funktionieren des marktwirtschaftlichen Systems sind einigermaßen stabile internationale Rahmenbedingungen und das Vertrauen der Marktteilnehmer in den Fortbestand eines freien multilateralen Handels- und Zahlungssystems..."⁶²

Die beste Option zur Bewältigung des industriellen Strukturwandels wird vor allem in einer makroökonomischen Wirtschaftspolitik gesehen,

"...bei der sich die Regierungen primär auf die Fähigkeit der Marktwirtschaft zur Selbstregulierung und zur Koordination dezentral getroffener Produzenten- und Konsumentenentscheidungen verlassen. In diesem Falle liegt das Schwergewicht der wirtschaftspolitischen Aktivität bei der Wirtschaftsordnungs- und Wettbewerbspolitik sowie auf den gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen der Geld-, Kredit- und Finanzpolitik. Wichtige Voraussetzungen für den Erfolg einer solchen Politik unter dem Aspekt der Strukturanpassung sind Mobilität von Arbeit und Kapital, Geldwertstabilität bei flexiblen relativen Preisen, Förderung der Privatinitiative und die Fähigkeit der Marktteilnehmer, positiv auf sich wandelnde Bedingungen des sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Umfelds zu reagieren."⁶³

Das Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit setzt sich in zweifacher Hinsicht deutlich von dem neoliberalen Wirtschaftskonzepten ab: zum einen wird die strategische Bedeutung von selektiven Standortpolitiken auf der Mesoebene, als der Ebene der Institutionen und der überbetrieblichen Vernetzungen, betont; zum anderen wird herausgearbeitet, daß die von den Neoliberalen noch immer diskutierte Alternative "Markt versus Plan", in der die Vor- und

61 Hayek (1967).

62 Michalski (1985), S. 217 f.

63 Michalski (1985), S. 224 f.

Nachteile jeweils eindimensionaler Steuerungsmechanismen bearbeitet werden, am Kern der Steuerungsproblematik in ausdifferenzierten Gesellschaften und Ökonomien vorbeigeht und somit keinen interessanten Beitrag zum Verständnis der Determinanten von Wettbewerbsfähigkeit leistet.⁶⁴ Die Aufgabe besteht vielmehr darin, die Strukturen und Funktionslogiken der mehrdimensionalen Organisations- und Steuerungsmechanismen, die sich in komplexen Gesellschaften herausgebildet haben, zu entschlüsseln.

Das Konzept "systemische Wettbewerbsfähigkeit" stellt einen Referenzrahmen für Industrieländer und Entwicklungsländer dar.⁶⁵ Ein Land kann aus dem Satz von Determinanten (Systemebenen und Steuerungsinstrumenten) nicht beliebig einzelne Politiken bzw. Elemente von Wettbewerbsfähigkeit herausgreifen. Besonders wettbewerbsfähige Länder haben

- Strukturen auf der **Metaebene**, die Wettbewerbsfähigkeit fördern,
- einen **Makrorahmen**, der einen *performance*-Druck auf die Unternehmen ausübt, und einen strukturierten **Mesoraum**, wo Staat und gesellschaftliche Akteure gezielte Unterstützungspolitiken aushandeln und die gesellschaftliche Strukturbildung vorantreiben,
- auf der **Mikroebene** eine Vielzahl von Unternehmen, die gleichzeitig nach Effizienz, Qualität, Flexibilität und Reaktionsschnelligkeit streben und von denen viele in Netzwerke eingebunden sind.

Demgegenüber zeichnen sich Entwicklungs- und Transformationsländer⁶⁶ überwiegend dadurch aus, daß sie auf allen vier Ebenen gravierende Defizite aufweisen. Welches sind die Ansatzpunkte für Entwicklungsländer, die international wettbewerbsfähige Industrien aufbauen oder bestehende Industrien zu solchen machen wollen? Welche Maßnahmen müssen zuerst ergriffen werden? Die Erfahrungen einer Reihe erfolgreicher und weniger erfolgreicher Länder lassen die folgenden Aussagen zu⁶⁷:

1. Wichtig ist vor allem, daß der wirtschaftliche **Makrorahmen stabil** ist (d.h. Inflation, Haushaltsdefizit, Wechselkurs und Verschuldung beherrschbar sind und außerdem die wirtschaftspolitischen Spielregeln nicht ständig geändert werden; nur so kann Investitionssicherheit entstehen) und daß von der Makropolitik klare, unmißverständliche Signale ausgehen, die den Unternehmen zu verstehen geben, daß sie sich dem **international üblichen Effizienzniveau** anzunähern haben. Die Handelspolitik trägt hierzu bei, wenn der Schutz gegen Importe in ab-

64 Vgl. Hillebrand (1991), S. 7 ff.

65 Vgl. Eßer et al. (1994), S. 11 ff.

66 Unter Transformationsländern werden hier solche Gesellschaften verstanden, die sich im Übergang von Plan- zu Marktwirtschaften befinden.

67 Vgl. die in der Literaturliste genannten Länder- und Sektorstudien von Eßer, Hillebrand, Meyer-Stamer und Messner.

sehbaren Schritten abgebaut wird. Die Wettbewerbspolitik kann eine wichtige Rolle spielen, um Monopolsituationen zu verhindern.

2. Die **Stabilisierung auf der Makroebene** ist nur eine notwendige, jedoch **keine hinreichende Voraussetzung** für die nachhaltige Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit. Von ebensolcher Wichtigkeit ist die Umsetzung der Mesopolitiken. Deren Formulierung ist jedoch wenig erfolgversprechend, solange keine Stabilisierung des Makrorahmens in Angriff genommen wird. Technologiepolitik beispielsweise wird nur dann ihr Ziel erreichen, die technologische Kompetenz der Unternehmen zu stärken, wenn die Unternehmer selbst nach Wettbewerbsfähigkeit streben. Selektiver Importschutz trägt nur dann zur Stärkung von Industrien bei, wenn die Unternehmen die Zeit tatsächlich nutzen, um wettbewerbsfähig zu werden.

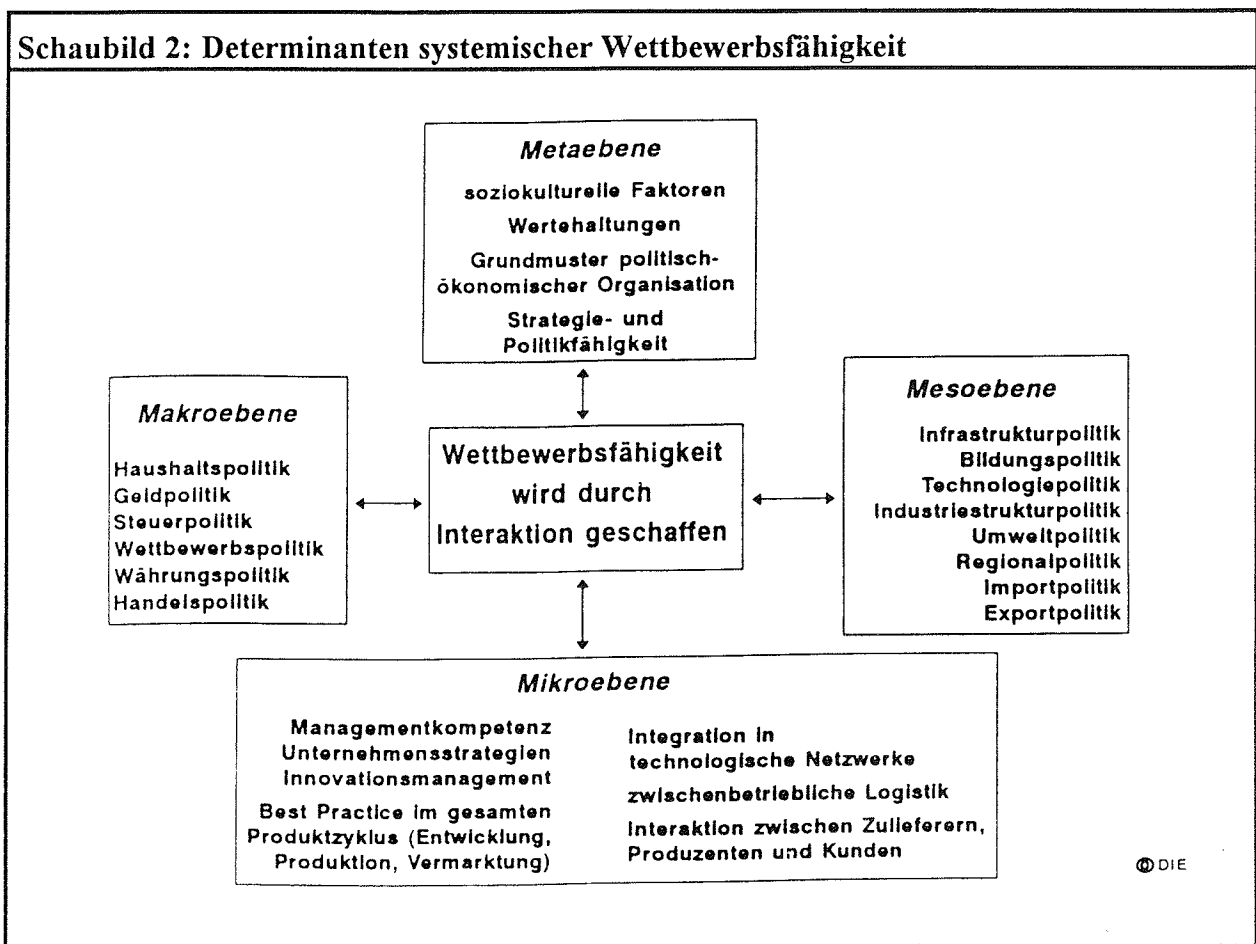
3. Viele Entwicklungsländer, die sich lange binnenorientiert entwickelt haben, sind durch gesellschaftliche Entwicklungsblockaden und einen fehlenden Konsens über die Richtung der zukünftigen Entwicklungsstrategie gekennzeichnet (**Blockierungen auf der Metaebene**). Mit diesem Problem waren z.B. die lateinamerikanischen Länder in den 80er Jahren konfrontiert. In der Phase des Umbruchs zur Weltwirtschaft muß sich ein wachsender Konsens über die Entwicklungsrichtung durchsetzen, um die gesellschaftlichen Blockaden zu überwinden. Dies ist eine Voraussetzung für die Herstellung der Politik- und Strategiefähigkeit der wichtigen Akteursgruppen, für gesellschaftliche Suchprozesse, die auf eine Annäherung an das neue Grobmuster industrieller Entwicklung gerichtet sind, sowie für die Entwicklung staatlicher und intermediärer Institutionen, die die Gestaltung des Makro- und Mesoraumes ermöglichen (**politische und wirtschaftspolitische Konsensbildung**). Die Dynamik dieses Prozesses wird jedoch in Abhängigkeit von den nur sehr langsam veränderbaren soziokulturellen Strukturen der Gesellschaften (Traditionen, Werte, grundlegende gesellschaftliche Organisations- und Machtstrukturen) unterschiedlich ausfallen (**gesellschaftliche Organisations- und Integrationsfähigkeit**).

Die Stabilisierung des Makrorahmens, Konsensbildung und Mesopolitiken stellen hohe Anforderungen an die Organisationsfähigkeit in Gesellschaften, an ihr politisch-administratives System und die intermediären Institutionen. Die Schwierigkeit, diesen Anforderungen zu genügen, ist das zentrale Merkmal industrieller Rückständigkeit; die unvollendete Nationwerdung, gesellschaftliche Polarisierungen, Desintegrationserscheinungen und andere ungünstige Faktoren auf der Metaebene erschweren in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern auch auf mittlere Frist eine industrielle Entwicklung, die auf internationale Wettbewerbsfähigkeit abzielt.

Neben den "nach innen" gerichteten Anstrengungen im Prozeß des Aufbaus von Wettbewerbs- und Standortvorteilen wächst zudem die Bedeutung regionaler Kooperation und Integration.

Die Zusammenarbeit benachbarter Staaten in regionalen Handels- und Integrationsgruppen wird immer wichtiger, um die Marktdimension und damit das Investitionsinteresse in- und ausländischer Unternehmer zu vergrößern und Angebotsbedingungen für die Wirtschaft, etwa regionale Verkehrs-, Telekommunikations- und Energienetze oder die Technologiebasis, gemeinsam zu verbessern.⁶⁸ Letztlich bedarf es auch der Entwicklung eines internationalen Regulierungsrahmens. Nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Staaten und dem Scheitern staatskapitalistischer Entwicklungsstrategien jenseits des Weltmarktes bildet sich in den 90er Jahren erstmals eine Weltwirtschaft heraus, in die alle Nationen einbezogen sind. Die Globalisierung der Ökonomie verlangt nach internationalen Reglements, um ein Mindestmaß an Steuerung der globalen Marktprozesse zu gewährleisten.⁶⁹

Schaubild 2: Determinanten systemischer Wettbewerbsfähigkeit



Vorrangig sind Vereinbarungen zu einem weiteren Abbau von Handelsbeschränkungen, insbesondere der protektionistischen Barrieren der Industrieländer gegen Produkte aus Entwicklungsländern, sowie Regulierungen der internationalen Finanzmärkte. Um die damit einhergehenden Wechselkurs- und Zinsspekulationen, gegen die keine nationale Zentralbank

68 Vgl. insbesondere Eßer (1994); auch Marmor/Messner (1991).

69 Vgl. zu dieser wesentlichen Dimension die in der Literaturliste aufgeführten Arbeiten von Altvater.

wirkungsvoll etwas ausrichten kann, einzudämmen, hat z.B. James Tobin schon 1978 vorgeschlagen, internationale Finanztransaktionen weltweit zu besteuern.⁷⁰

Es geht also in dem Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit nicht um die "Zurückweisung der Weltmarktperspektive"⁷¹, sondern um die Herausarbeitung von politischen Handlungsspielräumen innerhalb der Nationalstaaten sowie auf der Ebene regionaler wirtschaftlicher Kooperation zwischen Ländern unter den schwierigen weltwirtschaftlichen Bedingungen.⁷² Daß es in der Weltwirtschaft der Herausbildung eines "Ordnungsrahmens" bedarf, um strukturelle Nachteile für schwächere Ökonomien auszugleichen und insbesondere die Instabilitäten, die von den internationalen Finanzmärkten ausgehen, zu begrenzen, ist unstrittig. Das Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit konzentriert sich jedoch auf die Herausarbeitung der Anforderungen an und Spielräumen für nationale Standortpolitiken. In einem weiteren Schritt wäre die Verknüpfung mit Herausforderungen, die sich aus der Globalisierung der Ökonomie hinsichtlich der Regulierung des internationalen Wirtschaftssystems ergeben, notwendig.

2.2.2 Wesentliche Anforderungen auf der Makroebene

Die gesamte Strukturanpassungsdebatte der 80er Jahre konzentrierte sich auf makroökonomische Reformen. Als Ergebnis besteht heute in der entwicklungspolitischen Diskussion ein weitgehender Konsens dahingehend, daß ein dauerhaft instabiler makroökonomischer Rahmen die Funktionsfähigkeit von Faktor- und Gütermärkten negativ beeinflusst, Investitionen hemmt und Wachstumschancen reduziert.⁷³ Zur Sicherung makroökonomischer Stabilität bedarf es in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern einer Reform der Fiskal- und Haushaltspolitik sowie der Geld- und Währungs- und insbesondere der Wechselkurspolitik, um eine Stabilisierung der Ökonomien sowie eine sukzessive Orientierung am Referenzrahmen Weltmarkt zu ermöglichen. Der Übergang von einem instabilen zu einem stabilen Makrorahmen ist aus den folgenden Gründen schwierig:

- Die Bekämpfung der **Inflation** über eine restriktive Haushalts-, Fiskal- und Geldpolitik führt häufig nicht nur zu einer Einschränkung des Konsums, sondern auch der Investitionen und damit zu einer weiteren Verringerung der Wachstumsspielräume der Ökonomie.
- Gesamtwirtschaftliche **Stabilisierungsmaßnahmen** können in der Regel nur dann greifen, wenn sie von parallelen langwierigen Strukturreformen begleitet werden, etwa einer Reform des staatlichen Wirtschaftssektors, der Entwicklung eines leistungsfähigen Finanzsektors und einer Reform der Außenwirtschaftspolitik.

70 Vgl. Tobin (1978).

71 So die Interpretation von Altvater (1994), S. 347.

72 Vgl. genauer Eßer et al. (1994), S. III sowie 1 ff.

73 Die folgenden Ausführungen basieren auf Eßer et al. (1994), S. 24 ff. sowie Hillebrand (1991).

- Zwischen einzelnen Reformmaßnahmen bestehen häufig **Zielkonflikte**, so daß sich der Zeitraum, bevor die Reformen wirksam werden können, verlängert.
- Die **Anpassungskosten** werden unmittelbar spürbar, während sich die Anpassungsgewinne erst zeitlich verzögert einstellen, so daß sich Produktion, Investitionen und Beschäftigung in einer ersten Phase zunächst negativ entwickeln.
- Die **gesellschaftlichen Gruppen** werden nicht gleichmäßig von den Auswirkungen makroökonomischer Stabilisierungsmaßnahmen und den diese begleitenden Strukturreformen getroffen. Vielmehr gibt es in diesem Prozeß Verlierer und Gewinner und entsprechende innenpolitische Konflikte.

Die "frühen" Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank, die Anfang der 80er Jahre eingeleitet wurden, scheiterten in vielen Fällen daran, daß diese ökonomischen Zielkonflikte sowie die politischen und sozialen Kosten nicht wahrgenommen wurden. In vielen Transformationsländern stellt sich in den 90er Jahren das gleiche Phänomen: Die auf kurzfristige Korrektur der makroökonomischen Daten ausgerichteten Reformstrategien vernachlässigen die Zeitdimension der Strukturanpassung, notwendige sozial- und umweltpolitische Reformen, die i.d.R. hohe Finanztransfers von außen erfordern, sowie den gesellschaftspolitischen Charakter des Reformprogramms. Eine umfassende makroökonomische Reform ist letztlich nur von einer reformbereiten nationalen Koalition umzusetzen. Die Vorstellung, Strukturanpassungen "von außen", durch die internationalen Finanzinstitutionen, erfolgreich steuern zu können, hat sich als Illusion erwiesen.⁷⁴

Zur Sicherung eines binnenwirtschaftlichen Gleichgewichts bedarf es der Konsolidierung des Staatshaushaltes sowie einer nicht expansiven Geldpolitik. Nicht selten stoßen geldpolitische Anstrengungen unter den Bedingungen eines unterentwickelten Geld- und Kapitalmarktes jedoch auf enge Grenzen, da die üblicherweise eingesetzten Instrumente wie Kreditrationierung, selektive Kreditvergabe und die arbiträre Festlegung von Zinssätzen eher zu weiteren Verzerrungen in den Geld- und Kapitalmärkten führen, als daß sie in der Lage sind, das Kreditvolumen im gewünschten Umfang zu beeinflussen. Eine effektive Geldpolitik setzt letztlich eine umfassende Reform des Finanzsektors voraus.

Im außenwirtschaftlichen Bereich geht es um Reformen der Handels- und der Wechselkurspolitik. Die Erfahrungen der 70er und 80er Jahre sowie die Vielzahl von Studien zum Scheitern der einseitigen Importsubstitutionsmodelle haben gezeigt, daß stark überbewertete Wechselkurse unweigerlich zu hohen Leistungsbilanzdefiziten führen, da vor allem die industriellen Exporte erschwert und Importe erleichtert werden. Länder, die eine Überbewertung ihrer Währung auf Dauer zulassen, behindern die Entwicklung eines leistungsfähigen industriellen Pro-

74 Vgl. hierzu Hübner (1992), auch Wade (1990). Auf die genannten Kernprobleme verweisen auch Arbeiten des IWF. Vgl. Khan/Knight (1985).

duktionsapparates. Ein Wechselkursniveau, das einen starken *anti-export bias* aufweist, muß daher unter allen Umständen vermieden werden. Der Wechselkurs ist kein Preis unter vielen. Er ist vielmehr eine **strategische Variable**, die darüber entscheidet, ob eine Ökonomie in der Lage ist, die für die Errichtung international wettbewerbsfähiger Industrien erforderlichen makroökonomischen Rahmenbedingungen zu schaffen. Die nationale Kontrolle über den Wechselkurs ist jedoch durch die unregulierten und überwiegend spekulativen Finanzströme auf den internationalen Finanzmärkten stark eingeschränkt. Hier wären internationale Regulierungsregimes notwendig, um die Allokationsineffizienzen eines unkontrollierten Marktes einzuschränken.⁷⁵

Ebenso wie von der Wechselkurspolitik müssen den Unternehmen auch von der Handelspolitik klare Signale vermittelt werden, die sie veranlassen, ihre Strategien am Referenzrahmen Weltmarkt auszurichten. Hier stehen sich zwei grundsätzlich verschiedene Konzepten gegenüber. Von eher orthodoxen neoliberalen Ökonomen werden generelle Importliberalisierungen gefordert. Dieser Ansatz zielt auf einen niedrigen und für sämtliche Warenbereiche einheitlichen Zollsatz. Er vertraut auf die Gültigkeit des Prinzips der komparativen Kostenvorteile und akzeptiert, daß nur diejenigen Industrien überleben, die der gegebenen Faktorausstattung des Landes angemessen sind. Er setzt daher nicht nur auf eine nicht-diskriminatorische, sondern auch auf eine sehr rasche Importliberalisierung.

Erfahrungen mit erfolgreichen Schwellenländern sowie die Ergebnisse der Strukturanpassungspolitiken der 80er Jahre legen demgegenüber selektive und schrittweise Importliberalisierungen nahe. Sinnvollerweise sollte die Importliberalisierung auf der Basis eines Liberalisierungsfahrplans, der auf der Grundlage der Analyse der tatsächlich absehbaren Reaktionspotentiale der bestehenden Industrien bzw. der Entwicklungserfordernisse neuer Industriekerne entwickelt wird, umgesetzt werden. Die Handelspolitik wird somit Teil einer Politik aktiver Industriestrukturgestaltung. Selektive Importliberalisierung zielt darauf ab, die

75 Im UNDP-Development Report 1994 (New York 1994, S. 70) skizziert Tobin die Bedeutung dieses Problemfeldes: *"Capital movements certainly can benefit the nations directly involved and the world economy as a whole, by directing world savings to high-productivity projects, wherever they may be...However, the capital flows needed to achieve efficient allocation of world savings are today a minuscule fraction of worldwide transactions in currency markets, which are estimated to run at \$ 1 trillion a day...Here, as in so many other dimensions of human life on this globe, technologies have outrun political and social institutions. The bulk of those trillions of currency exchanges are speculations and arbitrages, seeking to make quick money on exchange rate fluctuations and on international interest rate differentials. They contribute little to rational long-term investment allocations. Exchange rates are at the mercy of the opinions of private speculators commanding vast sums. Their activities distort the signals exchange markets give for long-range investment and for trade...A 0.5 % tax on foreign exchange transactions is equivalent to a 4 % difference in annual interest rates on three-month bills, a considerable deterrent to persons contemplating a quick roundtrip to another currency. The intent is to slow down speculative capital movements; it would be too small to deter commodity trade or serious international capital commitments. The revenue potential is immense, over \$ 1.5 trillion a year for the 0.5 % tax. J.M. Keynes in 1936 pointed out that the transaction tax could strengthen the weight of long-range fundamentals in stock-market pricing, as against speculators' guesses of the short-range behaviours of other speculators. The same is true of the foreign exchange markets..."*

Anpassungsfähigkeit der Unternehmen nicht zu überfordern und für die erforderlichen Lernprozesse der Industrien ausreichend Zeit zu schaffen. Länder wie Korea oder Taiwan verfolgen diesen Weg seit etwa 30 Jahren.

Wade formuliert vor dem Hintergrund der Strukturanpassungserfahrungen sowie der Analyse ostasiatischer Erfolgsfälle sieben Grundregeln für den Übergang von überreglementierten, einseitig binnenmarktorientierten Wirtschaftspolitiken zu Außenöffnungs- und Liberalisierungsmaßnahmen, die zugleich das Ziel der sukzessiven Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomien berücksichtigen und nicht auf den Automatismus "rasche Liberalisierung = Entstehung von Konkurrenzfähigkeit" vertrauen⁷⁶:

- *"macroeconomic stabilization should come before trade liberalization;*
- *substantial external financial assistance greatly eases the transition from stabilization to liberalization;*
- *liberalization of imports of export inputs should come before deprotective competition-providing import liberalization;*
- *import liberalization of the latter type is not a prior condition for successful exporting, it should follow from the growth of exports;*
- *successful exporting requires a large promotional role of public agencies;*
- *gradual trade liberalization can be sustained; and*
- *financial liberalization should come late in the queue, after a substantial measure of import liberalization."*

2.2.3 Neue Anforderungen auf der Unternehmensebene

In den 80er Jahre setzten sich in den Industrie- sowie den fortgeschrittenen Entwicklungsländern weitreichende Umstrukturierungen auf der Unternehmensebene durch, die zur Infragestellung des fordistischen Produktionsparadigmas führten. Ein neuer *best practice* bildet sich heraus, dessen Konturen in innovationstheoretischen⁷⁷ und industriesoziologischen Arbeiten sowie im Kontext der Japan-Diskussion herausgearbeitet wurden.⁷⁸ Das entstehende Bild deckt sich im wesentlichen mit den Ausführungen von Porter zu der Herausbildung von Unternehmens-*clusters*, so daß an dieser Stelle eine vertiefende Darstellung nicht erforderlich ist.

Festgehalten werden kann, daß das Konzept der vollautomatisierten, computergesteuerten Fabrik als des optimalen Organisationsmodells gescheitert ist. Womack, Jones und Roos stellen

76 Wade (1990), S. 368.

77 Vgl. als Überblick Dosi et al. (1990), Lundvall (1988).

78 Vgl. Womack et al. (1990), Meyer-Stamer (1990 und 1991).

in ihrer vielbeachteten Studie, in der die japanische und die nordamerikanische Automobilindustrie verglichen werden, fest:

*"... high-tech plants that are improperly organized end up adding about as many indirect technical and service workers as they remove unskilled direct workers from manual assembly tasks. What's more, they have a hard time maintaining high yield, because breakdowns in the complex machinery reduce the fraction of the total operating time that a plant is actually producing vehicles."*⁷⁹

Das neue Produktionsparadigma ist nicht mehr durch das *Babbage*-Prinzip und die Taylorisierung, mit ihren Vorteilen hinsichtlich Spezialisierung und betrieblicher Herrschaftssicherung, charakterisiert. Es basiert, wie Meyer-Stamer zeigt, auf Innovationsschüben auf drei Ebenen:

- auf organisatorischen Innovationen in den Unternehmen (z.B. Logistikkonzepte, auftragsbezogene Endmontage, *just-in-time*, Reduzierung der Durchlaufzeiten, neue Formen der Qualitätskontrolle) sowie zwischen den Unternehmen (z.B. zwischenbetriebliche Logistik, Aufbau von relativ stabilen Zuliefererbeziehungen);
- auf sozialen Innovationen (z.B. Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes, Gruppenarbeit, Verringerung von Hierarchieebenen, Rückverlagerung von Verantwortlichkeiten auf die Werkstattebene);
- auf technischen Innovationen (z.B. Digitalisierung und elektronische Vernetzung des Maschinenparks, *Computer Aided Design*, *Computer Aided Planning*, *Computer Aided Manufacturing*).⁸⁰

Aus organisations- und steuerungstheoretischer Perspektive ist interessant, daß die hierarchische Steuerung der Unternehmen durch die Konzernzentrale, als dem klassischen fordistischen Managementkonzept, modifiziert wird. Die horizontalen Ebenen in den Unternehmen werden gestärkt; die wesentliche Herausforderungen bestehen darin, funktionsfähige Formen horizontaler und vertikaler Vernetzung zu entwickeln und die Kommunikation zwischen den an Handlungsautonomie gewinnenden Unternehmensbereichen zu gewährleisten. Die Unternehmenszentrale ist nicht mehr zuständig für die zentrale Steuerung der gesamten Organisation des Unternehmens. Sie übernimmt vielmehr in vielen Bereichen Moderatorenfunktionen, um Kreativitäts- und Leistungspotentiale der jeweiligen Unternehmensbereiche zu mobilisieren, die Abstimmungen zwischen den betrieblichen Subsystemen sicherzustellen und zu optimieren, und ihr fällt die Aufgabe der Entwicklung und Durchsetzung einer Gesamtstrategie zu.

An Bedeutung gewinnen die "Außenbeziehungen" der Unternehmen, die sich zunehmend in Unternehmensnetzwerken bzw. *clusters* organisieren. Die Senkung der betrieblichen Fertigungstiefe und die Spezialisierung auf Teile der "Wertschöpfungskette" trägt zur Steigerung

79 J.P. Womack/D.T. Jones/D. Roos (1990), S. 94.

80 Meyer-Stamer (1991 und 1995).

der Produktivität bei, beschleunigt kollektive Lernprozesse, erhöht jedoch auch die Anforderungen an die organisatorische Kompetenz der Unternehmen.⁸¹ Organisatorisches Wissen wird zu einem Schlüsselfaktor der Wettbewerbsfähigkeit, während noch bis Ende der 80er Jahre die Diskussion um das "neue Produktionsparadigma" auf technische Innovationen verkürzt wurde.

2.2.4 Strukturgestaltung im Mesoraum - Die Relevanz selektiver Politiken

Die Bedeutung des Mesoraumes: Im Rahmen der Strukturanpassung der 80er Jahre galten makroökonomische Reformen und über diese ermöglichte und erzwungene Modernisierungen auf der Unternehmensebene als Schlüssel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.⁸² Diese Sichtweise vernachlässigt die Bedeutung des Aus- und Aufbaus von Wirtschaftsräumen und der ständigen Optimierung des Unternehmensumfeldes. Entgegen der neoklassischen Allokations- und Außenhandelstheorie, die mit Verweis auf gut funktionierende internationale Technologiemarkte und die Optimalität dezentral getroffener unternehmerischer Entscheidungen, aktive, antizipatorische Technologie- und Industriepolitiken ablehnt, haben sich in den 80er Jahren diejenigen Industrieländer und NICs am dynamischsten entwickelt und ihre Position in der weltwirtschaftlichen Hierarchie verbessert, welche eine gezielte Optimierung der zwischen makroökonomischen Bedingungen und der Mikroebene angesiedelten Mesodimension ansteuerten.

Die Bedeutung von Standortpolitiken wird auch in den Arbeiten von Porter erwähnt (jedoch, wie sich zeigte, nur unzureichend behandelt) und insbesondere von den Autoren der OECD sowie den Theoretikern der *industrial districts* bearbeitet. Die hier präsentierte Sichtweise unterscheidet sich insofern von den bereits diskutierten Diskussionssträngen und ergänzt deren Analysen, als die Bedeutung der Mesodimension besonders betont sowie auf die spezifische Funktionslogik dieses Politikfeldes hingewiesen wird. Es wird im Verlauf der Analyse gezeigt, daß sich im Mesoraum gesellschaftliche Organisationsmuster und Politikformen herausbilden, die sich zum einen fundamental von den klassischen *top down*-Industrie- oder Standortpolitiken der Vergangenheit unterscheiden und zum anderen auf tiefgreifende Veränderungen in den gesellschaftlichen Grundstrukturen verweisen.⁸³

81 Vgl. als Überblick Sydow (1992).

82 Die folgenden Ausführungen basieren auf Beiträgen von Dirk Messner zu Eßer et al. (1994), S. 33 ff. Die hier präsentierte Sichtweise ist vor allem das Ergebnis der Aufarbeitung der theoretischen Studien zu Fragen der Standortpolitik, der Innovationsforschung, nach den Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit sowie der empirischen (Unternehmens-, Sektor- und Länder-) Arbeiten, die der Autor seit 1987 in Südkorea, Argentinien, Bolivien, Uruguay sowie insbesondere Chile, aber auch der Bundesrepublik durchgeführt habe. Vgl. dazu die entsprechenden Arbeiten in der Literaturliste.

83 Diese steuerungstheoretische Dimension der Mesopolitik wird z.B. auch in dem Standardwerk zur Mesöökonomie von Peters (1981) vollständig ausgeblendet. Peters setzt sich deutlich von orthodoxen Makroökonomien ab, verweist auf die Bedeutung von Strukturpolitiken für den wirtschaftlichen Strukturwandel und stellt das umfassende Set möglicher Instrumente dar. Die Frage, ob und wie der Staat überhaupt in der Lage ist, in diesem komplexen Feld als autonomer Akteur zu wirken, wird nicht gestellt.

Der Markt allein sorgt nicht für optimale Standortgestaltung. Zugleich erweist sich der von der strukturalistischen Schule geforderte "Entwicklungsstaat" angesichts der Komplexität industrieller Produktion und Organisation als überfordert, wenn es um die Herausbildung einer leistungsfähigen Industriestruktur geht. Gesellschaftliche Organisationsmuster neuen Typs und komplexere Steuerungsmuster zeichnen sich in Ländern ab, die eine erfolgreiche Standortpolitik betreiben. Der innovative Verbund von Banken, Unternehmen und öffentlichen wie privaten intermediären Institutionen erlaubt eine langfristig orientierte Strukturgestaltung im mesopolitischen Bereich. Insbesondere der japanische Erfolg demonstriert, daß kreative Organisationsformen in dieser "*third arena of allocation*"⁸⁴ - "*between markets and hierarchies*" - entscheidend zum Aufbau nationaler Wettbewerbsvorteile beitragen.

Wie zentral dieses wirtschaftspolitisch vernachlässigte Feld für die Entwicklung dauerhafter Wettbewerbsfähigkeit ist, zeigte sich auch daran, daß es im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme in einer Reihe von Entwicklungsländern (z.B. Bolivien) durchaus gelang, die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zu stabilisieren, jedoch die erwartete Reaktivierung der Ökonomien nicht eintrat.⁸⁵ Grund hierfür ist, daß die Produktionsstandorte nicht entwickelt sind und zuweilen wichtige Standortfaktoren im Rahmen der auf Stabilisierung und Haushaltskonsolidierung fixierten Anpassungsmaßnahmen weiter geschwächt wurden (z.B. Bildung, FuE). Auch in wachstumsstarken Ländern wie Chile stellt sich heraus, daß der Übergang von einer einfachen, rohstoffbasierten Exportphase zu einer technologie- und Know-how basierten Wachstumssequenz sowie der Aufbau von wissensbasierten Wettbewerbsvorteilen nicht gelingt, wenn die makroökonomischen Wirtschaftspolitiken nicht gezielt durch Strategien im Mesobereich ergänzt werden. Chile droht, trotz oder gar wegen des hohen, aber eben rein extensiven Wachstums in einer "Erfolgsfalle" zu landen; die hohen Wachstumsraten der letzten Dekade täuschen darüber hinweg, daß der Exporterfolg auf einer äußerst fragilen Basis ruht.⁸⁶

Ökonomisches Wachstum hängt demnach nicht nur von stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitiken und funktionsfähigen Märkten ab (Strukturierung des Makroräum), sondern auch von der Entwicklung des Mesoraumes durch aktive Standortpolitiken (Strukturierung des Mesoraumes). Dies gilt insbesondere für strukturschwache Entwicklungsländer. Dynamische Wirtschaftsräume sind gekennzeichnet durch allgemeine innovationsfördernde Rahmenbedingungen (Grundbildung, Universitätssystem usw.) sowie *cluster*- bzw. sektorspezifische Institutionen, die zur Herausbildung *cluster*-spezifischer Wettbewerbsvorteile beitragen (z.B. Branchen-Technologieinstitute, spezialisierte Ausbildungseinrichtungen).⁸⁷

84 Teubner (1992).

85 Vgl. Messner (1993).

86 Vgl. Castillo et al. (1994), Maggi (1994); am Beispiel der Entwicklung der chilenischen Holzindustrie Messner (1992).

87 Die wesentlichen Politikbereiche im Mesoraum (Aus- und Fortbildung, Forschung und Technologie, Handelspolitik, Entwicklung des Finanzsektors, Umweltpolitiken) werden in Eßer et al. (1994, S. 39-50)

Die Bedeutung der Mesodimension hat durch die technologisch-organisatorischen Umbrüche und durch die Überwindung des traditionellen, fordistischen Produktionsparadigmas im Verlauf der letzten Dekade weiter an Bedeutung gewonnen. Innovation hat einen zunehmend interaktiven Charakter, der auf markt- und nicht-marktmäßig organisierten Austauschprozessen basiert. Kumulative Lerneffekte und Innovationen, auf denen systemische Wettbewerbsfähigkeit basiert, entwickeln sich durch enge Vernetzung auf der Mikroebene sowie formelle und informelle Kooperationsbeziehungen zwischen Unternehmen und *cluster*-nahen Institutionenlandschaften, in denen sie agieren.

Innovation und der Aufbau technologischer Kompetenz erhalten unter diesen Bedingungen einen kollektiven Charakter, da durch Prozesse des interaktiven Lernens und des Informationsaustausches auf reziproker wie marktförmiger Basis die Know-how-Produktion eines Unternehmens auch von der seiner Rivalen, Zulieferer sowie einer innovationsförderlichen institutionellen Struktur abhängt. Technologische Kompetenz als Grundlage der Wettbewerbsfähigkeit von Ökonomien basiert auf schwer transferierbaren, oft nicht kodifizierten Wissensbeständen und kumulativen Lernprozessen, die im Zusammenspiel von Unternehmen und Institutionen entstehen. Auf diese Weise bilden sich länderspezifische Wettbewerbsmuster und -vorteile heraus.

In der Weltwirtschaft stehen sich entsprechend nicht mehr dezentral agierende, isolierte Unternehmen als Konkurrenten gegenüber, sondern *industrial clusters*, in Netzwerken organisierte Unternehmensgruppen, für deren Entwicklungsdynamik die Leistungsfähigkeit der jeweiligen **Industriestandorte**, also die Existenz von Universitäten, Ausbildungsinstitutionen, FuE-Einrichtungen, Technologieinformationssystemen, private Branchenorganisationen u.v.m., wesentlich ist.⁸⁸ Länder, die im mesopolitischen Bereich auf die Entwicklung einer strategischen Perspektive als Richtschnur für unternehmerisches und staatliches Handeln verzichten und primär auf spontane ad-hoc-Reaktionen und Versuchs-Irrtums-Prozesse setzen, unterschätzen insbesondere

abgehandelt. Auch R.B. Reich (1993) verweist auf die entscheidende Bedeutung dieser Faktoren für die nationale wirtschaftliche Entwicklung.

88 Industriestandorte und wirtschaftliche Agglomerationszentren können natürlich auch über nationale Grenzen hinweg entstehen. So deutet sich zwischen West- und Osteuropa die Herausbildung einer Arbeitsteilung an, die vergleichbar ist mit der Arbeitsteilung zwischen den hochindustrialisierten westeuropäischen Ländern und den Ökonomien der südlichen Peripherie Europas in den 60er und 70er Jahren. Hochtechnologische Produktion in den fortgeschrittenen Ländern wird verknüpft mit der Auslagerung von lohnintensiven und weniger anspruchsvollen Produktionsbereichen in die "Billigstandorte" der Nachbarstaaten bzw. -regionen. Für die mitteleuropäischen ehemaligen Planwirtschaften entstehen durch diesen Verbund durchaus Chancen für rasche Lern- und Aufholprozesse und eine sukzessive Integration in den EU-Wirtschaftsraum. Vernachlässigen die mitteleuropäischen Ländern die systematische Entwicklung ihrer Mesoräume und den Aufbau technologie- und organisationsbasierter Wettbewerbsvorteile, wird sich der Entwicklungsabstand zu den fortgeschrittenen EU-Ökonomien jedoch weiter perpetuieren.

sind heute untauglich, da im Bereich der Standortpolitik und der Entwicklung von Mesopolitiken die Handlungspotentiale, 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). Ließen sich in der Phase des Fordismus und hochstandardisierter Produktionsmuster noch vertikal integrierte Großunternehmen auf der Grundlage zentralistischer, staatlicher Industrieplanung (in der UdSSR, Indien oder auch Brasilien) erfolgreich aufbauen, so werden heute eindimensionale, zentralistische Regulationsmuster scheitern, wenn es um die Entwicklung und Unterstützung komplexer Unternehmensnetzwerke und spezialisierter Institutionenlandschaften geht.

Schaubild 3: Instrumente staatlicher Standortpolitik in Deutschland

- | | |
|--|--|
| <p>1. Institutionelle Förderung
Großforschungseinrichtungen
Fraunhofer-Gesellschaft
Max-Planck-Gesellschaft
Technologietransferstellen
Hochschulen
MN PQ
Andere Einrichtungen</p> | <p>3. Übrige Infrastruktur sowie Technologietransfer über Information und Beratung
Demonstrationszentren
Kooperation, Netzwerke, Menschen
Technologiezentren</p> |
| <p>2. Finanzielle Anreize
Indirekte Förderung
Indirekt-spezifische Förderung
FuE-Projekte/-Verbände
Risikokapital</p> | <p>4. Öffentliche Nachfrage</p> <p>5. Zusammenwirken der strategischen Akteure
Targeting, Langfristvisionen
Technikfolgen-Abschätzung
Technologiebeiräte
Awareness</p> <p>6. Aus- und Fortbildung</p> |

Nach: Meyer-Krahmer/Kuntze (1992), S. 103

"Weiche Steuerungsmedien"⁹⁰ wie Informationsfluß, Interessensintegration und prozedurale Festlegung gewinnen aufgrund dieser veränderten Strukturbedingungen an Bedeutung. Sie haben zwei Funktionen: einerseits ist staatliche Mesopolitik auf die Know-how-Ressourcen von Unternehmen, Wissenschaft und anderen strategischen Akteuren angewiesen. Andererseits korrespondieren diese neuen Steuerungsmedien mit dem interaktiven Charakter von Innovation und dem systemischen Charakter von Wettbewerbsfähigkeit, da gesellschaftliche Organisationsmuster, die raschen Informationsfluß, offene Informationskanäle, vernetzte Strukturen und Kommunikation erleichtern, selbst zu Wettbewerbsfaktoren werden. Deutlich werden der spezifische, prozedurale Charakter der Mesopolitiken und daß die Strukturbildung

90 Krumbein (1991), S. 49.

- die Bedeutung der zeitgerechten und gezielten Entwicklung der physischen und vor allem der immateriellen Infrastruktur für die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen,
- die Länge des Zeitraumes, den die Entwicklung von Humankapital und der technologischen Infrastruktur, also der zentralen Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit, erfordert,
- die negativen Einflüsse von Unsicherheit und Risiko auf offensive Unternehmensstrategien.

Staat, Unternehmen und intermediäre Institutionen im Mesoraum - Traditionelle Dichotomien werden aufgebrochen: In dem Maße, wie Unternehmen komplexere Produkte produzieren, wachsen die Anforderungen an das kommunale, regionale und nationale Umfeld. Sowohl die Vorstellung, allein der Staat könne als Steuerungszentrum der Gesellschaft technologische und ökonomische Prozesse gezielt lenken, als auch das Dogma, der Staat müsse sich gegenüber Marktprozessen ausschließlich in eine subsidiäre Rolle fügen, sind realitätsfern. Die Erfolgsfälle in der Weltwirtschaft zeigen, daß ein weites Handlungsfeld für erfolgreiche Politiken zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Industriestandorten zwischen den Extremen eines dirigistischen Interventionismus und einem auf das Setzen von Rahmenbedingungen beschränkten Laissez-faire existiert. Ähnlich wie in der industriellen Produktion, zeichnen sich auch im gesellschaftlich-politischen Bereich neue Organisations- und Steuerungsformen ab.

In vielen Fällen ergeben sich wettbewerbsbezogene Angebotsbedingungen durch Deregulierung, Privatisierung von Staatsunternehmen und externe finanzielle Unterstützung. Wesentlich ist zudem der Aufbau einer exportbezogenen physischen Infrastruktur (z.B. von Transport- und Kommunikationssystemen). Weitaus schwieriger sind jedoch die Reform und wettbewerbsorientierte Entwicklung der Institutionen im Bereich der Bildungs-, Forschungs-, Technologie- und der übrigen die Industrie unterstützenden Standortpolitiken, die auf die Strukturierung des Mesoraumes gerichtet sind. Das Problem besteht nicht so sehr auf der Ebene möglicher Instrumente (vgl. Übersicht 2),⁸⁹ sondern vielmehr hinsichtlich der Frage, wie diese kombiniert werden und wie auf der Grundlage welcher Entscheidungsfindungsprozesse überhaupt Standortpolitiken entwickelt und umgesetzt werden können, die der Komplexität industrieller Produktion gerecht werden. Die Strukturierung des Mesoraumes ist also zu allererst ein Organisations- und Steuerungsproblem. Es geht um die Entwicklung eines leistungsfähigen Institutionengefüges (*hardware*) sowie insbesondere einer engen Interaktionsfähigkeit der privaten und öffentlichen Akteure in einem *cluster* (*software*).

Die neuen standortpolitischen Strategien unterscheiden sich fundamental von den *top-down*-Ansätzen traditioneller Industriepolitik, Industrieplanung oder Investitionslenkung. Letztere

⁸⁹ Vgl. insbesondere den exzellenten Überblick zu deutschen Forschungs- und Technologiepolitik von Meyer-Krahmer/Kuntze (1992).

im Mesoraum (im Gegensatz zu makroökonomischen Wirtschaftspolitiken) nicht nur durch *public policy* vorangetrieben wird, sondern auch Unternehmen, intermediäre Institutionen und Verbände (als Einzelorganisationen oder im Verbund) Beiträge zur Ausgestaltung des Standortes leisten können und müssen (z.B. durch Ausbildungsangebote, Aufbau von Informationssystemen, Beschleunigung des Informationsflusses).

Diese neuen Steuerungsformen haben z.B. in Japan an Bedeutung gewonnen, nachdem in den 70er Jahren klassische Industriepolitiken (Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Exportförderung über Steuererleichterungen und Subventionen, FuE-Subventionen, Bildung von Zwangskartellen) dominierten⁹¹. Die vom MITI vorgelegten Pläne und Visionen werden heute in einem langwierigen Kommunikationsprozeß mit Vertretern der Privatwirtschaft und der Wissenschaft konzipiert. Die in regelmäßigen Abständen für einen Zeitraum von drei- bis zehn Jahren präsentierten Pläne haben keinerlei Ähnlichkeit mit Direktiven einer zentralen Verwaltungswirtschaft, da sie weder gegenüber den Unternehmen noch gegenüber den staatlichen Institutionen direkte Verbindlichkeit besitzen. Die von den wichtigsten Akteuren entworfenen Visionen geben einen Überblick über die gewünschte und von vielen für richtig erachtete Richtung der Wirtschaftsentwicklung der Gesamtökonomie und legen auf Konsens beruhende, kurz- und mittelfristige Ziele für einzelne Sektoren fest, die auf einer gemeinsamen Analyse von Engpässen, Stärken und zu erwartenden Umbrüchen basieren.

Konkretisieren sich im Dialog industriepolitische Visionen mittlerer Reichweite, sind diese, unter den Bedingungen raschen technologischen Wandels, hoher Instabilität auf den Kapitalmärkten und starken internationalen Wettbewerbsdrucks, trotz ihres unverbindlichen Charakters, für die Allokationsentscheidungen der Unternehmen und die Ausrichtungen der staatlichen und öffentlichen intermediären Institutionen im Mesoraum von großer Bedeutung. Sie vermitteln Orientierungshilfen für Kreditvergabeentscheidungen von Banken, langfristige Investitionsentscheidungen von Unternehmen, die Allokation von Forschungsressourcen in der Privatwirtschaft sowie Umorientierungen und Kurskorrekturen in intermediären Institutionen (wie Ausbildungseinrichtungen und Forschungszentren). Eine solche Standortpolitik verringert Unsicherheiten, stimuliert die Suche nach Innovationen und FuE-Investitionen und ermöglicht es den Unternehmen, statt primär die kurzfristige Rendite zu maximieren, langfristige, auf Wachstum und Marktanteilsgewinn ausgerichtete Strategien zu verfolgen.

Ein weiteres Beispiel für den Bedeutungszuwachs von weichen Steuerungsmedien und der zunehmenden Relevanz von funktionierenden Kommunikationskanälen zwischen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen, Institutionen und Organisationen sind "Regionalkonferenzen", die sich in Deutschland in einigen Bundesländern, insbesondere in Krisengebieten, in denen umfassende Restrukturierungen durchgeführt wurden oder noch werden (z.B. Nordrhein-Westfalen),

91 Hilpert (1993).

konstituiert haben.⁹² 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 (Mesoebene), 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 Strukturgestaltung auf der regionalen wie nationalen Standortebene.

Die Suche nach ökonomischen Zukunftsfeldern in Branchen mit hohem Wertschöpfungspotential und die Entwicklung antizipativer Strukturpolitik ist anspruchsvoll. Diese Form des *targeting* ist i.d.R. nur in wirtschaftlich konsolidierten Ökonomien und auf der Grundlage von Erfahrungen im Zusammenwirken zwischen Unternehmen, Regierung und Wissenschaft erfolgversprechend.

Targeting und selektive Mesopolitiken gehen einher mit der Entwicklung eines komplexen Monitoringsystems. Gerade in Phasen wirtschaftlicher Restrukturierung ist eine strategische Sichtweise seitens staatlicher Institutionen (Wirtschaftsministerium, Beratergruppen) hinsichtlich des *targeting* wesentlich. Unternehmensverbände und -lobbies werden primär Partikularinteressen vertreten und darauf drängen, ihre jeweiligen Industrien als strategische Kerne zu definieren. In Phasen des Umbruchs sollten strategisch orientierte Akteure in den öffentlichen Institutionen mit unabhängigen Beratern und Experten agieren, um Industriekerne mit Entwicklungspotential zu identifizieren. In Phasen wirtschaftlicher Konsolidierung gilt es, ein breiteres Monitoringsystem zu entwickeln, das auf einem Akteurs- und Institutionenpluralismus aufbaut. Zur kontinuierlichen Verbesserung der Informationsbasis über die Dynamik im produktiven Sektor tragen Wirtschaftsforschungsinstitute, universitäre Forschungseinrichtungen, sektorspezifische Technologie- und Beratungsinstitutionen, Unternehmerverbände und Forschungseinrichtung der Privatwirtschaft, Gewerkschaften sowie *Consulting*-Unternehmen bei. Diese interagieren über die Publikation von Studien und wissenschaftlichen Meinungsstreit, Kongresse, Gemeinschaftsforschung.

Das in den Institutionen akkumulierte Know-how sowie die formellen und informellen Formen der Interaktion zwischen den Institutionen (Verbund) erlauben einen kontinuierlichen wirtschafts- und standortpolitischen Lernprozeß aller Akteure, erhöhen die Transparenz über die Stärken, Schwächen und Herausforderungen für die Wirtschaft und verbessern die Orientie-

92 Vgl. Jürgens/Krumbein (1991).

rungsfähigkeit der Unternehmen sowie privater und staatlicher Institutionen. Während es in vielen Entwicklungsländern zunächst darum geht, überhaupt Institutionen zu schaffen, in denen Know-how über den produktiven Sektor entsteht (Typ: *Economic Planning Board/Korea*), ist die Akkumulation derartigen Wissens in fortgeschrittenen Ländern ein weitgehend selbstlaufender Prozeß: Denn die erwähnten Träger kommunizieren über den Austausch von Studien, Seminare, gemeinsame Forschungsprojekte, Beiräte u.a.m. Neben dieser horizontalen Selbstorganisation sind forschungspolitische Schwerpunktsetzungen von Forschungsförderinstitutionen (Typ: Deutsche Forschungsgemeinschaft) die Regel.

Die Umsetzung dieses Know-how in Wirtschaftspolitik ist allerdings eine strategische Entscheidung. Staatlichen Institutionen im Bereich der Wirtschafts- und Standortpolitik fällt hier erneut die wichtige Rolle zu, das existierende Know-how zusammenzuführen und zu bündeln, Entwicklungskorridore auszuleuchten, in Kooperation mit strategischen Akteuren Visionen mittlerer Reichweite zu formulieren und auf dieser Grundlage für eine möglichst optimale Gestaltung des Standortes Sorge zu tragen.

Diese neuen netzwerkartigen industrie- und technologiepolitischen Ansätze unterscheiden sich also einerseits deutlich von hierarchischen, einseitig etatistischen Steuerungskonzepten (Industrieplanung) und andererseits von rein marktwirtschaftlichen Lösungen. Die Herausbildung dieser gesellschaftlichen Organisationsmuster und "*autonomieverträglicher Interventions- und Regulierungstechniken*"⁹³ im Mesoraum, erleichtert die Steuerung und Gestaltung von Marktprozessen und reduziert die Schwächen reiner Marktsteuerung und etatistischer Planung.

Zur Herausbildung dynamischer Wettbewerbsvorteile sind neben allgemeinen innovationsfördernden Rahmenbedingungen (Grundbildung, Steueranreize für FuE) spezifische, selektive Mesopolitiken notwendig. Die Selektivität im mesopolitischen Bereich - statt der weitverbreiteten flächendeckenden "Gießkannenförderung" - zielt auf die "Stärkung der Stärken" ab, um möglichst rasch dynamische Industriekerne und leistungsfähige Wirtschaftsstandorte aufzubauen, die eine Ausstrahlungswirkung auf weniger entwickelte Bereiche besitzen.

Selektivität zielt auf drei Ebenen ab:

- die Konzentration von Mesopolitiken auf Industrie-*cluster* mit Entwicklungspotential,
- auf der Ebene der *cluster* auf die Entwicklung eines leistungsstarken *cluster*-Umfeldes, also *cluster*-bezogener innovationsfördernder Rahmenbedingungen, Instrumente zur Förderung der *best performers* (*picking the winners*), um diese möglichst rasch an den internationalen *best practice* heranzuführen, und den Aufbau von Strukturen, um Unternehmen mit Entwicklungspotential den Anschluß an die Gruppe der *best performers* zu erleichtern;

93 Scharpf (1992).

- die Stärkung der Entwicklungsregionen, in denen sich dynamische Unternehmensgruppen oder *cluster* herausbilden.

Politiken zur Gestaltung des Mesoraumes haben eine nationale und eine regionale/lokale Dimension.⁹⁴ Auf der nationalen Ebene zielen Mesopolitiken darauf ab, auf die *cluster* zugeschnittene physische Infrastrukturen (Transportwesen: Häfen, Eisenbahn- und Straßennetze; Telekommunikation; Ver- und Entsorgungssysteme: Energie, Wasser/Abwasser, Abfall) und immaterielle Infrastrukturen (Aufbau von Bildungssystemen usw.) zu entwickeln. Zudem sind selektive und aktive Außenwirtschaftspolitiken (Handelspolitik, Markterschließungsstrategien) sowie eine aktive Interessensvertretung auf der internationalen Ebene wichtig (z.B. der Entwicklungsländer gegen den Industrieländer- Protektionismus).

Neben dieser gezielten Verbesserung des nationalen Mesoraums gewinnen *cluster*-spezifische Politiken auf der regionalen und lokalen Ebene an Bedeutung. Dies ist wichtig, da sich beobachten läßt, daß der Prozeß des *clustering* am dynamischsten in regional begrenzten Räumen verläuft. Die Veränderung des Produktionsparadigmas von der standardisierten zur flexiblen Massenproduktion und der interaktive Charakter von Innovation haben die Bedeutung von Wirtschaftsstandorten für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen deutlich erhöht.

Aus der wachsenden Bedeutung raumstruktureller Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen leitet sich die Notwendigkeit von Dezentralisierungspolitiken und einer Neuabstimmung der Kompetenzen von nationalen und regionalen sowie lokalen Politikinstanzen ab. Traditionelle Industriepolitiken, die fernab der Wirtschaftsstandorte in den Planungsstäben der Hauptstädte formuliert werden, sind obsolet. Statt dessen kommt der Ausweitung der Kompetenz und der Finanzierungsspielräume der regionalen und kommunalen Verwaltungen eine entscheidende Bedeutung zu. Ziel ist der Aufbau institutioneller Strukturen, welche die Strukturgestaltung in den lokalen und regionalen Standorten ermöglichen (Strukturgestaltung von unten). Die regionale Strukturgestaltung ist auf die Stärkung des zwischenbetrieblichen Verbundes zwischen den Unternehmen, die Gestaltung des überbetrieblichen Bereiches, enge *linkages* zwischen Industrie und Dienstleistungen sowie die Herstellung von Interaktionsbeziehungen zwischen der regionalen und der nationalen Ebene ausgerichtet.⁹⁵

Dezentralisierung darf nicht mißverstanden werden als schematische Verlagerung von Verantwortung auf nachgelagerte Entscheidungsebenen oder gar Entkopplung zwischen Regionen

94 Zudem kommt im Rahmen der Europäischen Union, in Ansätzen z.B. auch im MERCOSUR, eine multilaterale Dimension der Technologiepolitik hinzu, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll.

95 Maggi (1994) verdeutlicht den Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und den Aufbau von Wettbewerbsvorteilen am Beispiel Chiles.

und Nationalstaat.⁹⁶ Ebenso wie in modernen Unternehmen die höhere Autonomie von *profit centers* nicht etwa die Abschaffung der Konzernspitze impliziert, sondern den Ausbau von *controlling*-Kapazitäten und veränderte Aufgaben für das zentrale Management (Netzwerkorganisation und Entwicklung strategischer Visionen für das Gesamtunternehmen statt zentrale Lenkung aller Unternehmensbereiche) voraussetzt, so ist auch im öffentlichen Sektor effektive Dezentralisierung von komplementären Veränderungen auf der zentralen Ebene abhängig. Die in diesem Sinne verstandene Delegation von Steuerungspotentialen von der nationalen auf die regionale und kommunale Ebene verbreitert den *pool* leistungsfähiger Akteure, entlastet den Zentralstaat, ermöglicht standortnahe Entscheidungen, nutzt Agglomerations- und Fühlungsvorteile und verbessert die Chancen für kooperative Beziehungen zwischen den (bisher oft vernachlässigten und artikulationsunfähigen) Regionen und dem Zentralstaat. Letzterer bleibt wichtig, um die Einbindung von dynamischen Agglomerationsverbänden in eine nationale Entwicklungsstrategie zu gewährleisten, produktive Rückkopplungen zwischen lokalen und regionalen Standorten zu initiieren, den Aufbau einer nationalen Industriinfrastruktur voranzutreiben und eine aktive Außenwirtschaftspolitik umzusetzen (Strukturgestaltung von oben).

Die Strukturierung des Mesoraumes ist eine Daueraufgabe des öffentlichen und privaten Sektors zur *capability creation*; die Mesopolitik muß als Querschnittsaufgabe von öffentlichen und privaten Akteuren verstanden werden, die auf die kontinuierliche Verbesserung des Wirtschaftsstandortes abzielt. Zudem ist ein gut strukturierter Mesoraum nicht nur zur Erhöhung und Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft wichtig, sondern auch Grundlage der wirkungsvollen Umsetzung flankierender Sozial- und Umweltpolitiken.⁹⁷

96 Kochen/Deutsch (1980).

97 Vgl. Eßer et al. (1994), S. 82 ff. Zukünftig wäre es insbesondere für die Entwicklungsländerforschung wesentlich, die Theorien zur Wettbewerbsfähigkeit mit Ansätzen zur breitenwirksamen Entwicklung zu verknüpfen. Es stellt sich hier u.a. die Frage nach dem Zusammenhang zwischen der Dynamik in den modernen, weltmarktorientierten Sektoren sowie Beiträgen der informellen Sektoren zur Entwicklung in schwächeren Ökonomien. Auch die Frage von Wettbewerbsfähigkeit und umweltpolitischer Nachhaltigkeit bedarf in Zukunft einer integralen Betrachtungsweise (vgl. Mármora/Messner 1991). Das Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit ist in diesen Richtungen "anschlußfähig". Auf der Mikro-, Makro- und der Mesoebene können die jeweiligen umweltpolitischen Anforderungen integriert werden. Inwiefern es gelingt, die Nachhaltigkeitskategorie in die Strategien der jeweiligen Akteure zu integrieren und hier rasche Lern- und Anpassungsprozesse anzustoßen, hängt fundamental von der Leistungs- und Strategiefähigkeit der Akteure, den gesellschaftlichen Organisationsmustern sowie der Steuerungsfähigkeit des Staates (Metaebene) ab. Auch die Umweltproblematik ließe sich als Problem gesellschaftlicher Organisations- und Steuerungsfähigkeit konzeptualisieren. Das Analyseraster der systemischen Wettbewerbsfähigkeit kann demnach für diese Problematik fruchtbar gemacht werden (vgl. am Beispiel Chiles: Scholz 1994). Neben solchen Anstrengungen zur Stärkung der ökologischen Effizienz geht es in der Debatte um ökologische Nachhaltigkeit allerdings auch um weitergehende Fragen, wie z.B. die Diskussion um Suffizienz, also die Begrenzung des Konsums in spezifischen Bereichen, sowie die Herausforderung der Entwicklung einer internationalen Umweltordnung (vgl. Altvater 1992; auch F. Messner 1993).

Zusammenfassend wird deutlich, daß der Aufbau von Wettbewerbsvorteilen im Mesoraum auf Aktivitäten einer Vielzahl von Akteuren basiert, die Steuerungsressourcen (z.B. steuerungsrelevantes Wissen) oft breit gestreut sind und sich neue Steuerungsinstrumente (z.B. "weiche Steuerung") sowie unterschiedliche Organisationsmuster zwischen staatlichen und privaten Akteursgruppen herausgebildet haben. Die Analyse des Mesoraumes zeigt, daß der Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit eine gesellschaftliche Herausforderung darstellt und zwar in einem viel umfassenderen Sinne, als die Darstellung der *cluster* als "Zentrum" der Herausbildung von Wettbewerbsvorteilen bei Porter vermuten läßt. Wenn der Ausgestaltung des Standortes die Bedeutung zukommt, die ihr in dem Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit zugesprochen wird, dann hängt wirtschaftliche Entwicklungsdynamik von komplexen gesellschaftlichen Organisations- und Steuerungsmustern ab, mit denen sich die Wirtschaftswissenschaften bisher nicht hinreichend auseinandergesetzt haben.

2.2.5 Die Metaebene: Gesellschaftliche Integration und Steuerungsfähigkeit

"Moderne Gesellschaften werden nicht nur sozial, über Werte, Normen und Verständigungsprozesse, sondern auch systemisch über Märkte und administrativ verwendete Macht, integriert."

Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung, Frankfurt 1992, S. 58.

Gesellschaftliche Strukturbildung als Bedingung ökonomischer Modernisierung: Für die Optimierung von Leistungspotentialen auf der Mikro-, Makro- und Mesoebene sind die Steuerungsfähigkeit des Staates und gesellschaftliche Organisationsformen, die die Mobilisierung gesellschaftlicher Kreativitätspotentiale ermöglichen, entscheidend. Ökonomische Modernisierung und die Entwicklung systemischer Wettbewerbsfähigkeit können ohne gesellschaftliche Strukturbildung nicht gelingen. Viele Entwicklungs- Transformations- und auch Industrieländer waren und sind charakterisiert durch zentralistische politische Entscheidungsprozesse und bürokratisierte, leistungsschwache Staatsapparate mit geringer Steuerungskapazität. Letztere werden häufig noch überlagert von rentistisch-korporatistischen Strukturen, die es privilegierten Gruppen erlauben, ihre Partikularinteressen wirkungsvoll durchzusetzen. Diese vermachteten und verkrusteten politischen Strukturen korrespondieren mit Formen gesellschaftlicher Desintegration und Fragmentierung, die durch die Exklusion breiter Bevölkerungsschichten sowie politische und soziale Polarisierung gekennzeichnet sind.

Wirtschaftspolitische Strategien, die über die Freisetzung der Marktkräfte und den Abbau des Staates ökonomische Modernisierungsprozesse in Gang zu setzen versuchen, unterschätzen häufig, in welchem Maße insbesondere Entwicklungsländer durch schwache Märkte und Unternehmen, einen allgegenwärtigen und zugleich schwachen Staat sowie schwache gesellschaftliche Akteure gekennzeichnet sind. Makroökonomische Reformen ohne den Aufbau von Regulierungs- und Steuerungskapazität an (Staatsreform, Verbundbildung zwischen stra-

tegischen Akteuren) und gesellschaftliche Strukturbildung werden die Tendenzen der gesellschaftlichen Desintegration noch verstärken. Systemische Wettbewerbsfähigkeit ohne gesellschaftliche Integration ist ein aussichtsloses Vorhaben. Der Aufbau systemischer Wettbewerbsfähigkeit ist daher ein gesellschaftliches Transformationsprojekt, das über die Korrektur makroökonomischer Rahmenbedingungen weit hinausgeht.

Karl Deutsch hat darauf hingewiesen, daß **gesellschaftliche Integration** auf einem institutionellen Handlungskontext basiert, der durch drei zentrale Eigenschaften charakterisiert ist:

- die Kompatibilität der wichtigsten Werteorientierungen, zunächst der strategischen Akteure, dann eines sich verbreiternden Gruppenverbundes (**Minimalkonsens**);
- die Fähigkeit der gesellschaftlichen Akteure, auf Anpassungsanforderungen rasch und effektiv reagieren zu können (**Lern- und Transformationsfähigkeit**); sowie längerfristig
- die Herausbildung von Verhaltenserwartungen der Akteure auf der Grundlage stabiler Regulierungen, Institutionen und Gewohnheiten (**Stabilität**), die zugleich offen sind für neue Herausforderungen (**Offenheit und Wandel**).⁹⁸

Für Länder, die sich der Weltwirtschaft stellen (müssen), erweist sich vor diesem Hintergrund die Herausbildung eines gesellschaftlichen Grundkonsenses über die Richtung der angestrebten Veränderungen als wichtig. Mittelfristige Orientierungen und Visionen sind bedeutend, um Zukunftsinteressen gegen gut organisierte Gegenwartsinteressen durchsetzen zu können und stabile Erwartungen zu erzeugen. Gelingt dies nicht, wird - wie in vielen lateinamerikanischen Ländern in den 80er Jahren und einer Reihe von ehemals sozialistischen Ländern in den 90er Jahren - der notwendige Strukturwandel aufgeschoben und der Prozeß der gesellschaftlichen Desintegration verlängert.

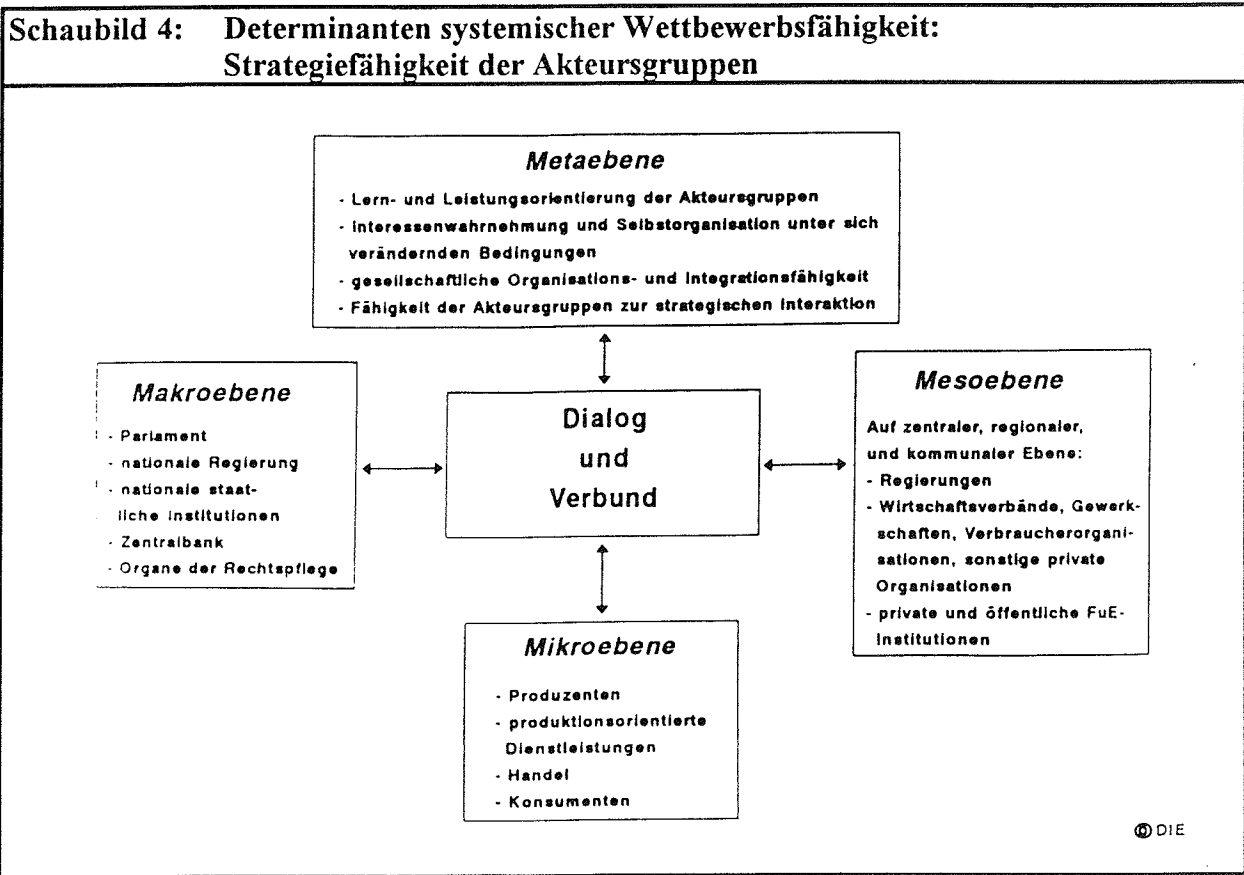
Gesellschaftliche Organisations- und Steuerungsfähigkeit als Dimension der Wettbewerbsfähigkeit: Mit der Herausbildung eines gesellschaftlichen Minimalkonsenses über die Entwicklungsrichtung bleibt die Frage nach dem Design tragfähiger gesellschaftlicher Organisationsmuster sowie der institutionellen Ausgestaltung und der Rolle des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft offen. Der Staat verfügt, eingeschränkt durch die in die nationalen Ökonomien hineinreichenden "*Sachzwänge der Weltwirtschaft*"⁹⁹, zur Gestaltung des makroökonomischen Rahmens über ein Handlungsmonopol. Die Etablierung ordnungspolitischer sowie infrastruktureller Rahmenbedingungen ist unabdingbar, um der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung eine Richtung zu geben und Bedingungen für die Stärkung der Marktkräfte zu schaffen. Unterhalb der Ebene der Makropolitik ist in dynamischen Gesellschaften eine Ausdifferenzierung von Organisationsmustern und Steuerungsformen zu beobachten. Neben

98 Deutsch et al. (1964).

99 Vgl. dazu die in der Literaturliste genannten Arbeiten von Altvater.

den bisher dominanten Steuerungsformen marktwirtschaftlich organisierter Gesellschaften - hierarchische Koordinierung in Unternehmen und öffentlichen Institutionen, Koordinierung zwischen Unternehmen über den Markt sowie hierarchischer Steuerung der Gesellschaft durch den Staat - zeichnen sich im Mesoraum netzwerkartige Organisationsformen ab, die weder durch einfache Marktallokation (Wettbewerb und Preis) noch durch zentralistische Steuerungsmechanismen (hierarchische Steuerung durch den Staat) gekennzeichnet sind.

Die Frage nach der Organisations- und Steuerungsfähigkeit in Gesellschaften als wesentlicher Dimension zum Verständnis wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik ergibt sich direkt aus dem systemischen Charakter der Wettbewerbsfähigkeit.



Es stellt sich erneut die Frage, die Mitte der achtziger Jahre zum Beispiel die Regulationstheoretiker beschäftigte¹⁰⁰: Wenn der Erfolg des Fordismus in der Kombination eines spezifischen Produktionsparadigmas und damit kompatibler gesellschaftlicher Regulationsformen begründet war, was sind nun die gesellschaftlichen Organisationsmuster, die das neue Produktionsparadigma einbetten? Vieles spricht dafür, daß sich auch auf der gesellschaftlichen Ebene und hinsichtlich der Regulierungsanforderungen ähnlich weitreichende Umbrüche anbahnen bzw. be-

100 Vgl. dazu Hübner (1991). Die Arbeiten der Regulationstheoretiker beziehen sich im wesentlichen auf Veränderungen auf der Makroebene der Gesellschaft (z.B. Restrukturierung des Sozialstaates; Herausbildung neuer Typen industrieller Beziehungen), ohne die Eigendynamik gesellschaftlicher Strukturen und deren soziale Funktionslogiken gebührend zu berücksichtigen.

reits abspielen wie im Produktionsbereich. Während im Zeitalter standardisierter Massenproduktion keynesianisches Globalsteuerungsmanagement zur Verstetigung der nationalen Wirtschaftszyklen beitrug, sind die adäquaten Regulationsmechanismen und die Interventionsebenen im Rahmen der systemischen Wettbewerbsfähigkeit noch unklar. Der Nationalstaat scheint in der globalen Ökonomie an Steuerungsfähigkeit einzubüßen; zugleich gewinnen neue Interaktionsformen zwischen Staat, Unternehmen und intermediären Akteuren an Bedeutung. Die Kohärenz nationaler Standorte und die Reichweite nationaler Wirtschaftspolitik werden durch die globalisierten Märkte unterminiert, zugleich erweisen sich die in institutionelle Forschungs- und Ausbildungslandschaften integrierten *cluster* als dynamische soziale Systeme, in denen durch Interaktion zwischen Unternehmen, Staat und intermediären Institutionen die Kohäsion von Wirtschaftsstandorten gestärkt werden kann. Die Struktur und Dynamik dieser nicht auf Marktbeziehungen und hierarchische Steuerung durch den Staat reduzierbaren gesellschaftlichen Organisationsformen können nur durch eine gesellschaftstheoretische Fundierung der Theorien zur Wettbewerbsfähigkeit entschlüsselt werden.

- Wie lassen sich die neuen Organisations- und Steuerungsformen präzise beschreiben; in welcher Form überlagern sich die hierarchische Steuerung der Gesellschaft durch den Staat und neue Formen horizontaler Selbstkoordinierung (in den *clusters*, im Mesoraum)?
- Wie wirkt sich der Autonomieverlust des Staates auf die Steuerungsfähigkeit der Gesellschaft aus?
- In welcher Form tragen die neuen Organisationsmuster zur Stärkung der gesellschaftlichen Problemlösungskapazitäten bei?
- Wie läßt sich erklären, daß sich in unterschiedlichen modernen oder sich modernisierenden Gesellschaften, die unter dem gleichen "Diktat der Weltwirtschaft" stehen, stark voneinander abweichende gesellschaftliche Entwicklungstrends abzeichnen, die sich auf die Fähigkeit, Wettbewerbsvorteile aufzubauen, je unterschiedlich auswirken? Zu beobachten sind Desintegrationstrends (z.B. in Italien, in Subsystemen der US-Gesellschaft und vielen Entwicklungsländern), blockierte Gesellschaften, in denen gerade das enge Zusammenwirken von staatlichem und privatem Sektor zu *rent-seeking*-Verhalten und strukturellen Entscheidungsblockaden führen (z.B. in Ländern Lateinamerikas) und gesellschaftlich wie ökonomisch dynamische Ländern, die durch einen engen Verbund zwischen Staat und Industrie (z.B. Japan, Südkorea) oder zwischen Staat, Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren (z.B. in vielen west- und nordeuropäischen Ländern) charakterisiert sind.
- Welche Determinanten gesellschaftlicher Organisations- und Steuerungsfähigkeit lassen sich isolieren, die diese völlig unterschiedlichen Gesellschaftsstrukturen hervorbringen?

Diese Fragen sollen nicht auf der Grundlage empirischer Arbeiten diskutiert werden, obwohl auch hier Forschungsbedarf besteht. Vielmehr werden die gesellschaftstheoretischen Ansätze hinsichtlich der skizzierten Problematik konsultiert.

3. Die gesellschaftlichen Dimensionen von wirtschaftlicher Entwicklung - Ein vernachlässigtes Feld

"Die Frage der Regierbarkeit wird zum zentralen Problem der Welt."

Ignacy Sachs, Maison des Sciences de l'Homme, Paris; in einem Bericht für die UNESCO-Tagung *"Die beiden Amerikas 1492-1992"*, Paris, November 1992 (zitiert nach: Das Argument, Nr. 199, 1993, S. 430).

Im letzten Kapitel wurde gezeigt, daß die neuen Theorien zur Wettbewerbsfähigkeit in einem wesentlichen Punkt konvergieren: Betont wird der systemische Charakter von Wettbewerbsfähigkeit und damit die Bedeutung der Modernisierungsfähigkeit von Gesellschaften, der Leistungsfähigkeit der sozialen Akteure und deren strategische Interaktion als Determinanten wirtschaftlichen Erfolges. "Umfeldfaktoren", die von traditionellen neoliberalen Ökonomen in den externen Datenkranz abgedrängt werden, entwickeln sich zum Gegenstand der Analyse. In dem Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit nimmt die Frage nach den Konturen des gesellschaftlichen Organisationsmusters, welches die Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit begünstigt, einen zentralen Stellenwert ein. Im Gegensatz zu der Produktionsfaktortheorie und der neoklassischen Allokationstheorie, die den Produktionsprozeß implizit als a-sozialen und mechanischen Verwertungsprozeß verstehen, bei dem die Produktionsfaktoren *"in mysteriöser Weise in Output transformiert werden"*¹⁰¹, treten in den diskutierten Ansätzen politische und soziale Institutionen aus dem "toten Winkel" ökonomischer Theoriebildung. Deren innovativ-stimulierende wie restriktiv-prohibitive Funktionen werden nun explizit thematisiert. Wettbewerbsfähigkeit wird demnach gesellschaftlich erzeugt, im Prozeß des Zusammenwirkens von Unternehmen, Institutionen auf der Mesoebene und makroökonomischen Regulierungen. Wenn ökonomische Entwicklung in diesem Sinne als vergesellschafteter Prozeß verstanden wird, dann stellt sich im Gegensatz zu der *mainstream*-Diskussion der 80er Jahre nicht die schlichte Frage nach einem Zuviel oder Zuwenig an Regulierung (mehr oder weniger Staat). Die Herausforderung besteht offenbar in der Entwicklung innovativer Formen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Organisation und Steuerung. Was leistungsfähige Organisationsmuster ausmacht, ist allerdings in der Vielzahl der sozialwissenschaftlichen Ansätze heftig umstritten.

Angesichts dieser Wiederentdeckung der Gesellschaft, des Staates und insbesondere der Bedeutung der Interaktion zwischen wichtigen gesellschaftlichen Akteursgruppen (Unternehmen, Wissenschaft, privaten und öffentlichen intermediären Institutionen) durch die Theorien zur Wettbewerbsfähigkeit liegt es nahe, die sozialwissenschaftliche Diskussion über Möglichkei-

101 Naschold (1989), S. 216.

ten und Grenzen der Steuerung von Gesellschaften aufzuarbeiten, um darauf aufbauend ein genaueres Bild von tragfähigen Organisations- und Steuerungsmustern, Politik- und Regulierungsformen herauszudestillieren, das den aktuellen ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen gerecht wird und das Vakuum, das nach dem Scheitern der keynesianischen Globalsteuerung und den neoliberalen Wegen in die Sackgasse entstanden ist, zu füllen.

Die Hoffnung, durch die Rezeption der sozialwissenschaftlichen Literatur zur Steuerungsfähigkeit von und in Gesellschaften die Frage nach einem möglichst optimalen institutionellen Design, politischen Regulierungsmustern und den Determinanten einer leistungsfähigen Gesellschaft als der Grundlage wettbewerbsfähiger Ökonomien unvermittelt ableiten zu können, wird rasch enttäuscht. Zu beobachten ist ein nicht abgeschlossener Suchprozeß. In der entwicklungstheoretischen Diskussion, aber auch in weiten Teilen der für sozialwissenschaftliche Fragestellungen offenen Wirtschaftswissenschaften (wie z.B. den dargestellten Ansätzen zur Wettbewerbsfähigkeit) besteht eine beachtliche Konfusion hinsichtlich der Frage nach gesellschaftlichen Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung:

Die Diskussion der **Theorien zur Wettbewerbsfähigkeit** hat gezeigt, daß hier sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle des Staates und die Bedeutung kollektiver Akteure und gesellschaftlicher Organisationsmuster auftauchen, in die ökonomische Analyse eingebaut oder an diese angehängt werden, ohne auf die theoretischen Erkenntnisse der Sozialwissenschaften zu rekurrieren. So plädiert Porter einerseits zuweilen für einen starken Entwicklungsstaat, beschreibt andererseits komplexe Formen der Interaktion zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor und bleibt gleichzeitig bei seinen ordnungspolitischen Schlußfolgerungen einem relativ orthodoxen (neoliberalen) Denken verhaftet.

Die **entwicklungstheoretische Diskussion** war in den 80er Jahren stark durch die Debatte um die Strukturanpassungsprogramme dominiert. Entsprechend spielte sich die "ordnungspolitische" Kontroverse im wesentlichen in dem dichotomistischen Streit "Markt versus Staat" ab. Jenseits dieser Diskussion gewannen Ansätze an Bedeutung, in denen auf die Leistungsfähigkeit nicht-staatlicher Organisationen als Motoren wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung verwiesen wurde. Hernando de Sotos Studie "*El otro sendero*" hat zur Popularisierung dieser Sichtweise entscheidend beigetragen. Eine Diskussion über die Verknüpfung von Staat, Markt und gesellschaftlicher Selbstorganisation kam jedoch nicht zustande. Anfang der 90er Jahre erschöpfte sich die sterile Diskussion "Markt versus Staat". Die eher etatistisch orientierten Denkschulen (z.B. die CEPAL) nähern sich nun marktwirtschaftlichen Positionen an, ohne jedoch ein neues gesellschaftspolitisches Leitbild präsentieren zu können. So erinnern die Ausführungen der CEPAL zum Verhältnis von Staat, Markt und gesellschaftlichen Akteuren

zuweilen an neokorporatistische Ansätze, dann wieder an neoliberale Vorstellungen.¹⁰² Zugleich wird z.B. in der Weltbank nach über einem Jahrzehnt der Strukturanpassung zur Kenntnis genommen, daß eine nur auf die Reduzierung der Staatstätigkeiten orientierte Reformperspektive keinen Ausweg aus der Entwicklungssackgasse der Dritten Welt darstellt. Die Weltbank hat deshalb eine Diskussion um "*good governance*" begonnen, die sich jedoch einseitig auf die Modernisierung des staatlicher Institutionen (nach den gängigen Schlagworten wie "*lean administration*" etc.) kapriziert und die Frage gesellschaftlicher Strukturbildung vollständig vernachlässigt.¹⁰³

Die Diskussion in den **Industrielländern** ist ebenfalls durch interessante Wendungen gekennzeichnet. Nach dem Zusammenbruch des Sozialismus sowie der sich verallgemeinernden Einsicht, daß das in den 80er Jahren dominante neoliberale Weltbild ebenfalls wenig zukunfts-trächtig ist, erleben zuweilen Leitbilder, die auf den Staat als die zentrale Steuerungsinstanz der Gesellschaft setzen, eine unerwartete Renaissance. Durch den wirtschaftlichen Erfolg asiatischer Länder verunsichert, entdecken nicht wenige Wirtschaftsliberale den **Charme des starken**, gegenüber der Gesellschaft autonomen **Staates**. Die folgende Analyse wird zeigen, daß diese Sichtweise den tatsächlichen Anforderungen an Staat und Gesellschaft nicht gerecht werden kann.

Auch und gerade in den **Transformationsländern** stellt sich das Problem, welche ökonomischen und gesellschaftlichen Leitbilder überhaupt für den Umbruch zur Marktwirtschaft zur Verfügung stehen, nachdem klar geworden ist, daß Versuche, durch makroökonomische "Kunstgriffe" in wenigen hundert Tagen von der Plan- zur Marktwirtschaft zu kommen, eher in Mafia-ähnlichen Strukturen, denn in konsolidierten Marktwirtschaften münden. Angesichts dieser Verwirrungen und Unübersichtlichkeiten hinsichtlich der Rolle von Staat, Markt und Gesellschaft im Entwicklungsprozeß bietet sich eine Analyse der Steuerungsdebatte an, um der Fragestellung "Entwicklung nationaler Steuerungsfähigkeit und internationaler Wettbewerbsfähigkeit" gerecht zu werden.

In den Theorien zur politischen Steuerung in Gesellschaften lassen sich drei Entwicklungsphasen rekonstruieren:

(1) Die klassische Politikwissenschaft der Neuzeit war die Lehre der politischen Institutionen des zentralen Staates.

102 CEPAL (1990). Vgl. dazu Mármora/Messner (1991). Auch in der chilenischen Diskussion um die neue Rolle des Staates nach der Militärdiktatur Pinochets dominieren einerseits neoliberale Ordnungsvorstellungen sowie andererseits bei Intellektuellen, die der demokratischen Regierung nahestehen, Konzepte, die an neokorporatistische Ansätze erinnern, allerdings ohne darauf explizit Bezug zu nehmen. Vgl. z.B. Muñoz (1993).

103 Vgl. als Überblick Lancaster (1993), Moore (1993), Killick (1994), Williamson/Young (1994).

(2) In den Pluralismus- und auch Neokorporatismustheorien stehen die intermediären Institutionen und Verbände, also die großen Organisationen der Gesellschaft, im Zentrum der Analyse, ohne die dominante Rolle des Staates als zentrale Steuerungsinstanz in Frage zu stellen.

(3) In den neueren Auseinandersetzungen fließen letztlich diese beiden Strömungen zusammen, und es wird eine Entgrenzung von Staat und Gesellschaft konstatiert, die von einem Strang der Diskussion als Grundlage des Verlustes von Steuerungsfähigkeit in modernen Gesellschaften interpretiert wird und von einem anderen als Trend, der es erlaubt, durch das Zusammenwirken privater und öffentlicher Akteure und die Verlagerung politischer Entscheidungen in intermediäre Arenen politische Handlungs- und Steuerungspotentiale zu optimieren.

Noch während der Reform- und Planungseuphorie, die insbesondere in der Bundesrepublik, aber auch in anderen westlichen Industrieländern, bis Mitte der 70er Jahre dominierte, wurden die Möglichkeiten staatlichen Handelns äußerst optimistisch eingeschätzt. Im Verlauf der 70er Jahre kristallisierte sich heraus, daß die etatistischen Reformeuphorien auf einer Planungsillusion basierten. Im Rahmen der Diskussion um den Neokorporatismus wurden politische Gestaltungsversuche auf der Grundlage der Kooperation des Staates mit den Großverbänden der Gesellschaft (primär den Gewerkschaften und den Unternehmerverbänden) zu Hilfskonstruktionen eines Konzeptes politischer Steuerung, das noch immer um das zentrale Steuerungszentrum "Staat" kreiste. Die Neokorporatismustheorien waren eng an das keynesianische Globalsteuerungsprojekt gebunden und gerieten daher mit diesem spätestens Anfang der 80er Jahre in die Krise. Wirtschaftspolitisch gewann der Neoliberalismus mit seinem weitgehenden Regulierungsverzicht an Bedeutung.

In der sozialwissenschaftlichen Debatte um die Steuerungsfähigkeit führten die empirisch beobachtbare Krise des Interventionsstaates, die Erosion nationalstaatlicher Handlungsspielräume infolge der ökonomischen Globalisierung sowie der systemtheoretische Generalangriff auf den Staat zu einer radikalen Umorientierung. Im Zentrum der Diskussion stehen nun Begriffe wie "gesellschaftliche", "sozietale" oder "netzwerkförmige" Steuerung, die zum Ausdruck bringen, daß der Staat, angesichts der Ausdifferenzierung der Gesellschaft und der Komplexität der zu bewältigenden Probleme, nicht mehr als autonomes und alleiniges Steuerungs- und Kontrollzentrum der Gesellschaft gelten kann und die Entstehung von Politik als Prozeß zu verstehen ist, der sowohl öffentliche als auch private Organisationen einschließt. Die traditionelle hierarchische Steuerung der Gesellschaft durch den (demokratischen) Staat scheint an ihre Grenzen geraten zu sein. In diesem Prozeß des Überganges von Ansätzen, in denen der Staat als zentraler Akteur gesellschaftlicher Planung galt, hin zu einer Sichtweise, in der der Staat im Zuge der Ausdifferenzierung der Gesellschaft zunehmend an Handlungsautonomie verliert, wird der Planungsbegriff sukzessive durch den Steuerungs-begriff ersetzt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie unter den Bedingungen sich

ausdifferenzierender, komplexer Gesellschaften und der Krise traditioneller staatlicher Interventionspolitiken überhaupt noch über die Steuerungsfähigkeit in Gesellschaften nachgedacht werden kann.

Die funktionale Ausdifferenzierung von Gesellschaften, die Herausbildung einer steigenden Anzahl leistungsfähiger Akteure und damit einhergehende Komplexitätssteigerungen sind Ausdruck und Bedingung von Modernisierung. Dies gilt, wie die Wettbewerbstheoretiker zeigen, für die Ökonomien. Im Alltagsverständnis dominiert die Vorstellung, daß "alles mit allem zusammenhängt" und es daher immer schwieriger wird, "richtige" politische Entscheidungen zu treffen und die Entwicklungsrichtung von Gesellschaften gezielt zu beeinflussen. Tatsächlich gehört es inzwischen zum Allgemeingut, daß man nichts isoliert betrachten kann, Kausalketten immer undurchschaubarer werden, nicht intendierte Nebenwirkungen von politischen Interventionen in die gesellschaftlichen und ökonomischen Subsysteme angesichts komplizierter Interdependenzen kaum mehr antizipierbar sind und der zunehmende Interessenpluralismus die Herausbildung von politischem Konsens erschweren kann. Vieles spricht also zunächst dafür, daß die Komplexitätssteigerungen in modernen Gesellschaften, die durch Globalisierungstendenzen in der Ökonomie noch einmal potenziert werden, zur Ohnmacht der Politik führen. Ist die strategische Interaktion von Institutionen und Akteuren, die in den neuen Theorien zur Wettbewerbsfähigkeit als Grundlage der Herausbildung von Wettbewerbsvorteilen betont wird, also das Ergebnis nicht beeinfluß- oder steuerbarer Prozesse, die unter günstigen Bedingungen - und welche wären das? - Synergieeffekte produzieren und ansonsten vielfältige nicht intendierte Nebeneffekte auslösen? Es entbehrt nicht der Ironie, daß in dem Moment, in dem in wichtigen Teilbereichen der Wirtschaftswissenschaften die Bedeutung staatlicher Steuerung (man denke an Porter) und gesellschaftlicher Organisation - neben der unsichtbaren Hand des Marktes - als wichtige Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung anerkannt werden, von einem Teil der Sozialwissenschaften "zurückgemeldet" wird, daß jeder Versuch der gezielten Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse an der Komplexität derselben scheitern muß und daher die Vorstellung von der Verzahnung von Markt und politischer Steuerung illusorisch sei.

Verblüffend ist das ambivalente Verhältnis zwischen der Modernisierung von Gesellschaften und der Gestaltbarkeit derselben. Das Dilemma besteht darin, daß die Organisationsfähigkeit der Gesellschaft und die Leistungsfähigkeit einer steigenden Zahl von Akteursgruppen einerseits Motoren der Entwicklung darstellen. Andererseits können diese Motoren zu Entwicklungsbremsen werden, weil sie zugleich auch lähmende Interessendivergenzen und den jeweiligen Besitzstand verteidigende Verteilungskonkordien hervorbringen (können), mit denen sich staatliche Akteure im Prozeß der Politikformulierung und -implementierung konfrontiert sehen. Die Blockierung staatlicher Steuerungsfähigkeit und der Verlust an Steuerungspotentialen zur Gestaltung der Gesellschaft kann demnach *"eine paradoxe Konsequenz gestiegener gesell-*

schaftlicher Handlungsfähigkeit (sein), also durch deren weitere Steigerung zu- statt abnehmen"¹⁰⁴; der "*Verlust von Handlungsfähigkeit*" könnte demnach "*durch ihre Steigerung*" ausgelöst sein.¹⁰⁵ Der Prozeß der Modernisierung löst in den gesellschaftlichen Teilsystemen einen Ausdifferenzierungsprozeß aus, durch den eine Vielzahl von Institutionen entstehen und sich die Rationalität der Teilsysteme erhöht, jedoch zugleich die Irrationalität des Ganzen noch gesteigert werden kann.¹⁰⁶

Die Interpretationen dieser paradoxen Entwicklung hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit in Gesellschaften fallen außerordentlich konträr aus. Die Palette reicht von der Annahme, der Staat müsse gegenüber der Gesellschaft erneut gestärkt werden, um Partikularinteressen zurückzudrängen bis zu der gegenteiligen Position, in der behauptet wird, nur ein Zurückdrängen des Staates könne eine zunehmende "*Verstaatlichung der Gesellschaft*" verhindern.¹⁰⁷ Vertreten wird auch die These, Steuerungsversuche seien unter den gegebenen Bedingungen *a priori* zum Mißerfolg verurteilt; andere Autoren präsentieren die optimistische Perzeption, gerade die Entstehung und Selbstorganisationsfähigkeit einer Vielzahl leistungsfähiger Akteure und Institutionen könne dazu beitragen, die Erosion staatlicher Steuerungspotentiale zu kompensieren; das Zusammenwirken leistungsfähiger Akteure, so die Kernaussage der Steuerungsoptimisten, führt nicht etwa zu einem Verlust, sondern vielmehr zu einer Steigerung der gesellschaftlichen Koordinations- und Problemlösungskapazitäten.

Man ist zunächst geneigt, all diesen völlig auseinanderlaufenden Positionen zuzustimmen, ihnen zumindest ihre Berechtigung zuzusprechen, nicht zuletzt, weil die Empirie für jede der Sichtweisen plausible Beispiele aufweist. Es steht außer Frage, daß die Handlungsfähigkeit des Staates gegenüber mächtigen Lobbygruppen gestärkt werden muß, um eine "Kolonialisierung des Staates" durch kleine, aber mächtige Minderheiten und damit eine Art "Refeudalisierung des Staates" zu verhindern. Oft wird den eher autoritären asiatischen Staaten diese Fähigkeit zu- und z.B. der pluralistischen US-amerikanischen Gesellschaft abgesprochen. Führt also der Weg der liberalen, pluralistischen Gesellschaften automatisch zu "*strong societies and weak states*"?¹⁰⁸ Außer Frage steht aber auch, daß in vielen Gesellschaften ausufernde Staatsaktivitäten und Formen staatlicher Überregulierung eine dynamische Entwicklung blockieren. Dieser Vorwurf trifft nahezu alle westlichen Wohlfahrtsstaaten. Die These von der Unmöglichkeit der gezielten politischen Steuerung scheint z.B. im Bereich der Wirtschaftspolitik einleuchtend. Sind es nicht die "*Sachzwänge des Weltmarktes*" (Elmar Altvater), die politische Handlungs- und Steuerungsspielräume immer weiter eingrenzen? Zugleich ist es nicht von der Hand zu weisen, daß gerade Gesellschaften, die über ausdifferenzierte Institutionenlandschaften verfü-

104 Streeck (1987), S. 483.

105 Streeck (1987), S. 487.

106 Beyme (1991), S. 142.

107 So warnt Narr (1994, S. 340) vor einer "*Durchstaatlichung aller sozialen Organisationsformen*" und der "*Entgesellschaftung von Gesellschaften*".

108 Migdal (1988).

gen und in denen öffentliche und private Akteure eng zusammenwirken, in der Lage sind, wirtschaftliche Dynamik zu erzeugen und erfolgreiche Wirtschaftspolitik zu betreiben; man denke an die in den Theorien zur Wettbewerbsfähigkeit immer wieder genannten Beispiele der norditalienischen Industriedistrikte, des japanischen Organisationsmodells oder auch an Baden-Württemberg.

Doch was sind die Gründe dafür, daß staatliche Steuerung zuweilen gelingt, in anderen Fällen jedoch in Überregulierung und lähmende Bürokratisierung mündet? Und weshalb führen enge Kooperationen zwischen dem Staat und privaten Akteuren einerseits oft zu Klientelismus, Korruption und politischen Blockaden, während andererseits das gleiche Vorgehen als Grundlage gesellschaftlicher Integrationsfähigkeit und Entwicklungsdynamik ausgemacht wird? Der Versuch, diese Paradoxien sprachlich einzufangen, mündet in Begriffsbildungen wie die "*durchstaatlichte Gesellschaft*"¹⁰⁹ oder der "*vergesellschaftete Staat*"¹¹⁰, die divergierende Sichtweisen auf den gleichen Sachverhalt ausdrücken.

Es scheint so, als wenn die "*aktive Gesellschaft*"¹¹¹ und die "*blockierte Gesellschaft*"¹¹² nahe beieinander liegen, möglicherweise ein und dasselbe Phänomen beschreiben - nämlich ausdifferenzierte, "*institutionally rich societies*"¹¹³, die über enorme Problemlösungskapazitäten, in vielen gesellschaftlichen Bereichen verankertes Know-how und hohes Selbstorganisationspotential verfügen und dennoch oder gerade deshalb der Gefahr sozialer Desintegration, der Fragmentierung und gesellschaftlicher Blockierung unterliegen.

Die Bearbeitung dieser Problemstellung ist für die Fundierung der neuen Wettbewerbstheorien von großer Bedeutung. Diese bleiben bei den Hinweisen auf die Bedeutung des Staates oder auch den zentralen Stellenwert enger Interaktionen zwischen einer Vielzahl von Unternehmen und Organisationen stehen, ohne die Bedingungen für die Leistungsfähigkeit spezifischer gesellschaftlicher Organisationsmuster zu hinterfragen. Diese "blinden Flecken" und "Erkenntnislücken" sollen im folgenden thematisiert werden.

4. Steuerungsprobleme des Staates

Helmut Willke verweist zu Recht auf ein fundamentales Problem, mit dem sich moderne und industrialisierte (sowie sich modernisierende und industrialisierende) Gesellschaften konfrontiert sehen. Dieses besteht in der gleichzeitigen Steigerung zweier scheinbar konträrer Entwicklungen:

109 Glasgow (1984).

110 Vgl. dazu Glasmeier (1984).

111 Etzioni (1968).

112 Crozier (1970).

113 Streeck (1991), S. 27.

*"Einerseits die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft durch einen sich perfektionierenden Prozeß der funktionalen Differenzierung und andererseits die Konfusion von Staat und Gesellschaft (das Hineinragen des Staates in die Gesellschaft und der Gesellschaft in den Staat, D.M.) durch die Ubiquität des Problems organisierter Komplexität."*¹¹⁴

Die Verknüpfung von Demokratie und Marktwirtschaft in den westlichen Industrieländern und insbesondere der beachtliche Erfolg des west- und nordeuropäischen Projekts des Wohlfahrtsstaates (Beschleunigung staatlicher und gesellschaftlicher Ausdifferenzierung, gestiegene soziale Mobilität der Bürger, Demokratisierung) beschleunigen diese Entwicklungsdynamik und unterminieren in diesem Prozeß die Souveränität und Steuerungsfähigkeit des Staates. Der demokratische Rechts- und Wohlfahrtsstaat soll zum einen die hierarchische Spitze und das Zentrum der Gesellschaft repräsentieren, um der zentrifugalen Dynamik der Vielzahl der gesellschaftlichen Partikularinteressen und -rationalitäten entgegenzuwirken. Er soll zum anderen (so der normative Anspruch) durch die Verbesserung von Chancengleichheit, sozialer Mobilität und der Eröffnung von Optionenvielfalt für die Bürger sukzessive eben jene autoritative Kontroll- und Entscheidungsbefugnis als Spitze der Gesellschaft aufgeben, um die Autonomie und Selbstorganisation einer emanzipierten und selbstbewußten Gesellschaft zu stärken. Und er kann sich darüberhinaus, worauf Willke zu Recht verweist,

*"beiden Verpflichtungen nicht entziehen, weil eine überwältigende intellektuelle Tradition seit Platon den Staat als reale Einheit begreift, deren Aufgabe die Perfektionierung der Gesellschaft sei".*¹¹⁵

Diese Entwicklungstrends werden zunächst von den dominanten Theorien, die sich mit der Steuerung der Gesellschaft beschäftigen, nicht zur Kenntnis genommen. Die liberalen Staatstheoretiker und die neuzeitliche Staatstheorie¹¹⁶ beharren auf der klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der Annahme des nach innen und außen souveränen Staates. Die Pluralismustheoretiker (vgl. als Überblick Nuscheler/Steffani (1972), Lindblöm (1965) stellen diese Grundpositionen nicht in Frage und ergänzen sie mit ihren mechanistischen und harmonistischen Vorstellungen über die Vermittlung und Übersetzung gesellschaftlicher Interessen in staatliche Politik. Die "Planungsoptimisten" der 60er und 70er Jahre (Scharpf (1970), Koch/Senghaas (1970), Lau (1970)) knüpften bruchlos an diese Theorietraditionen an, erhöhten jedoch zugleich die Steuerungsanforderungen an den Staat.

In den 60er Jahren setzte sich im Kontext des langen wirtschaftlichen Aufschwungs im Nachkriegseuropa in vielen Ländern eine "*Vision des demokratisch gesteuerten Kapitalismus*"¹¹⁷

114 Willke (1992 b), S. 51.

115 Willke (1992), S. 22.

116 Heller (1983), Weber (1956)

117 Scharpf (1987), S. 17.

durch. Im Zentrum der Diskussionen der 60er, bis Mitte der 70er Jahre stehen die Begriffe "*Wohlfahrtsstaat*" und "*geplanter Kapitalismus*"¹¹⁸.

Die Kernidee ist es, über eine geeignete Organisation staatlicher Aktivitäten, zur Perfektionierung der Gesellschaft beizutragen:

*"Dies war die Zeit, in der die großen ökonomischen Forschungsinstitute im kollegialen Wettstreit immer stärker differenzierte und immer aufwendigere makroökonomische Simulationsmodelle konstruierten, auf deren Grundlage dann keynesianische Wirtschaftsberater, ..., den Konjunkturzyklus mit den Mitteln der antizyklischen Globalsteuerung zu glätten versuchten."*¹¹⁹

Die Diskussion um den Wohlfahrtsstaat drehten sich um die "Humanisierung der Arbeitswelt", die gleiche Teilhabe aller an den Leistungen eines qualifizierten Bildungs- und Gesundheitssystems und die Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur. Der Wohlfahrtsstaat sollte für die progressive gesellschaftliche Nutzung und die gerechte Verteilung des produzierten Wohlstandes sorgen.

Der Staat - über der Gesellschaft stehend - ist über wirtschaftspolitische Steuerungsleistungen und sozialpolitische Transfers für eine ökonomisch effiziente und sozial ausgewogene Gesellschaftsgestaltung verantwortlich. Er bleibt abhängig von den im ökonomischen System erwirtschafteten finanziellen Ressourcen und der Massenloyalität der gesellschaftlichen Akteure. Dieses Projekt eines quasi "*sozialdemokratischen Konsensus*"¹²⁰, das bis Mitte der 70er Jahre selbst in westeuropäischen Ländern dominant war, in denen sozialdemokratische Parteien nur selten oder gar nicht an der Regierung waren, verbreiterte das Aufgabenspektrum des Staates und mitunter die Regulierungsdichte in den westeuropäischen Gesellschaften erheblich.

Es schien, als ob der von Weber beschriebene abendländische Rationalisierungsprozeß von Staat und Gesellschaft konsequent vorangetrieben werden könnte.¹²¹ Politische Planung, "*Rationalisierung der Politik*"¹²² im Sinne eines "*systematische(n) Entwurf(es) einer rationalen Ordnung auf der Grundlage allen verfügbaren Wissens*"¹²³, waren Kernbegriffe dieser Diskussion, die durch nahezu "*hermetischen Optimismus und grenzenloses Vertrauen*"¹²⁴ in die Möglichkeiten der Gestaltbarkeit der Gesellschaft durch den demokratischen Staat gekenn-

118 So z.B. der Titel eines Buches von Shonfield (1968).

119 Scharpf (1987), S. 41.

120 Dahrendorf (1979), S. 147 ff.

121 Nach Weber (1947/1956) verdankt sich die Überlegenheit okzidentaler Kultur der Herausbildung eines Staatsapparates der sich durch die Orientierung an "*formaler Rationalität*" auszeichnet und unkalulierbare, weil an partikularen, individuellen, persönlichen Entscheidungskriterien orientierte Regelwerke überwindet. Eine Rationalität, die sich an formale, für alle gültigen Regeln hält, zeichnet sich durch zunehmende "*Rechenhaftigkeit und Unpersönlichkeit*" aus, die sich in "*Effizienz und Effektivität*" übersetzt (Weber, 1947, S. 544).

122 Vgl. Ellwein (1968), S. 51; kritisch dazu Volk (1970).

123 Kaiser (1965), S. 7.

124 Simonis (1992), S. 19.

zeichnet war.¹²⁵ Ohne Frage erinnert die Vorstellung von der Organisation der Gesellschaft durch den rational planenden Staat nicht zufällig an die hierarchische Steuerung fordistischer Großunternehmen durch die Konzernzentrale.

Diese optimistische Sicht auf die Möglichkeiten des demokratischen Staates, als umfassende Planungsinstanz, Ort der Rationalisierung von Politik, abstrahierte selbst von der bei Max Weber bereits angelegten Ambiguität des Begriffs der Rationalität sowie seiner zweideutigen Beschreibung der Entwicklung moderner Großorganisationen.¹²⁶ Die rationale Ausübung von Herrschaft durch moderne Bürokratien überwindet, so Weber, die Willkür und den Dilettantismus früherer Herrschaftsformen. Eine vollständig nach den Prinzipien der formalen Rationalität funktionierende Staatsbürokratie tendiert jedoch zur steten Verbürokratisierung der Gesellschaft, die jede Initiative erstickt und die Kreativität der Individuen unterminiert. Bei aller Bewunderung Webers für die Organisationsleistungen moderner Bürokratien, deren Rationalität sich erst durch die Loslösung von wertrationalen Einstellungen und partikularistischen Interessen sowie der Entpersönlichung der Beziehungen zwischen den Verwaltungsorganisationen und ihrem Klientel herausbilden kann, graute es Weber zugleich vor der damit in Gang gesetzten Eigendynamik der Bürokratien, die zu "*rational arbeitenden Maschinen*" werden und ein "*Gehäuse der Hörigkeit*" entstehen lassen können.¹²⁷ Die kognitiv-instrumentelle Vernunft von Organisationen und die damit einhergehende Versachlichung der sozialen Realität aus der Sicht der staatlichen Institutionen beschreibt auch Luhmann, Weber zustimmend, als "*Dehumanisierung der Gesellschaft*"¹²⁸. Die von Weber benannte Gefahr einer sich von der Gesellschaft und ihren nie rein kognitiv-instrumentellen, sondern immer auch normativ strukturierten Prinzipien verselbständigenden staatlichen Instanz, die letztlich die Dynamik des Gemeinwesens und ihrer Individuen zu ersticken droht, wird von den Planungsoptimisten Anfang der 70er Jahre nicht thematisiert.

Erst im Verlauf der 70er Jahre werden in Reaktion auf die empirisch zu beobachtenden Grenzen staatlicher Interventions- und Handlungsfähigkeit **Steuerungsprobleme** wahrgenommen. **Drei unterscheidbare Problemdimensionen** werden deutlich:

- **Komplexitätsprobleme:** die staatliche Souveränität und die Handlungspotentiale des Staates werden unterminiert durch zunehmend kompliziertere Wirkungszusammenhänge infolge der Ausdifferenzierung von Gesellschaft und Ökonomie sowie allgegenwärtige Globalisierungstrends.

125 Vgl. als Autoren, die wichtige Beiträge zu der Diskussion politischer Planung leisteten: Koch/Senghaas (1970), Lau (1975), Mayntz/Scharpf (1973). Kritisch dazu: Tenbruck (1972), Volk (1970).

126 Vgl. dazu z.B. Habermas (1988), Bd. 2, 449 ff.; Dahrendorf (1992), S. 195 f.

127 Weber (1956), S. 1040 ff.

128 Zitiert nach Habermas (1988), Bd. 2, S. 455.

- **Vermachtungsprobleme:** die steigende Organisationsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure mündet in der Entstehung von einflußreichen partikularen, verteilungsorientierten Interessengruppen (Lobbyverbänden), die den Staat "belagern" und dessen Entscheidungsspielräume eingrenzen. Die Organisationsfähigkeit der Gesellschaft droht in eine Blockierung von sich an gesamtgesellschaftlichen Anforderungen orientierender politischer Steuerung umzuschlagen.
- **Motivationsprobleme:** Diagnostizierte Individualisierungs-, Fragmentierungs- und Entsolidarisierungstrends führen zur Auflösung staatsbürgerlichen Engagements, bei Abnahme der Folgebereitschaft der Bürger gegenüber dem Staat und der Erosion der moralisch-normativen Ressourcen, auf denen die Gemeinwohlorientierung privater wie staatlicher Akteure basiert. Hieraus können gesellschaftliche Desintegrationstendenzen resultieren.

Die **ordnungspolitischen Antworten** auf die diagnostizierten Steuerungsprobleme verbleiben bis in die 80er Jahre interessanterweise im Rahmen der klassischen "Markt-Staat-Logik". Autoren wie Fritz.W. Scharpf und Renate Mayntz relativieren ihren Steuerungsoptimismus aus den 70er Jahren sowie die Anforderungen an den Staat und raten zur Modernisierung des Staatsapparates, um dem Komplexitätsproblem Herr zu werden. Die Neokorporatisten halten die politische Steuerungsfähigkeit in modernen Industriegesellschaften auf der Grundlage der engen Zusammenarbeit des aus ihrer Perspektive weiterhin dominanten Staates mit den Großverbänden der Arbeitgeber und -nehmer für gesichert. Neokonservative Autoren insistieren insbesondere auf die Vermachtungs- und Motivationsprobleme, aus denen sie einen Verfall staatlicher Souveränität und gesellschaftlicher Integrität ableiten, und plädieren, entgegen aller objektiven Trends, welche die Handlungsspielräume des Staates einschränken, für eine Reaktivierung des handlungsmächtigen Leviathan. Sie rekurrieren, zumeist implizit, auf anti-pluralistische Theorienfragmente, die sich auf Carl Schmitt zurückführen lassen. Radikalliberale wie Nozick thematisieren die Vermachtungsproblematik weniger als Ausdruck der "Kolonialisierung des Staates" durch Lobbygruppen, sondern eher andersherum als die Belagerung der Gesellschaft durch den allgegenwärtigen Staat. Autoren wie Nozick vertrauen auf die Eigendynamik einer möglichst wenig regulierten Marktwirtschaft und beharren auf der weitgehenden Reduzierung staatlicher Interventionen. Mancur Olsons Vision schließlich läuft (ähnlich wie bei Nozick) auf eine möglichst unreglementierte Marktwirtschaft hinaus, die jedoch ergänzt wird durch einen gemeinwohlorientierten, handlungsmächtigen (autoritären) Staat, der dafür Sorge zu tragen hat, die Organisation partikularer Interessen einzugrenzen. Olson ist Autor des Buches "The Decline of Nations", das Politiker wie Thatcher und Reagan nachhaltig beeinflusste.

Auffällig ist, daß keiner der skizzierten Ansätze sich an einer Reformulierung des Verhältnisses von Gesellschaft und Staat versucht und die Antworten auf die konstatierten Steuerungsprobleme jeweils auf die Stärkung des Marktes und/oder des Staates hinauslaufen. Dabei resultieren alle drei Dimensionen des Steuerungsproblems gerade darauf, daß sich der gesellschaftliche

Raum zwischen dem Staat und dem Markt in den vergangenen Dekaden enorm ausdifferenziert hat. Diese Strukturierung des gesellschaftlichen Raumes und der Selbstorganisation gesellschaftlicher Akteure wird entweder für vernachlässigbar erachtet und weiterhin auf das traditionelle ordnungspolitische Design und seine beiden Säulen "Markt" und (demokratisch legitimerter) "Staat" rekurriert oder aber als Störpotential registriert, das durch einen starken "Staat" zurückzudrängen ist.

5. Stärkung gesellschaftlicher Steuerungspotentiale durch die Herausbildung von Netzwerkstrukturen

Seit Anfang der 80er Jahre wird die Beschäftigung mit Politiknetzwerken zu einer Metapher für die Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Organisationsmustern und politischen Steuerungsmechanismen, die mit den klassischen staatstheoretischen Ansätzen, basierend auf den Prämissen der klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der inneren und äußeren Souveränität des Staates, nicht thematisiert werden können.

Trotz ihrer Unterschiedlichkeit kreisen die Netzwerktheorien alle um einen zentralen Punkt: Politische Entscheidungsstrukturen sind zunehmend gekennzeichnet durch die Dominanz informeller, dezentraler und horizontaler interorganisatorischer Beziehungen. In den analytisch orientierteren Netzwerkansätzen setzt sich eine **neue Sichtweise auf politische Steuerung** durch, die von Kenis und Schneider¹²⁹ wie folgt charakterisiert wird:

"... the network perspective implies a new perception of causal relations in social processes ... The core of this perspective is a decentralized concept of social organization and governance: society is no longer exclusively controlled by a central intelligence (e.g. the State); rather, controlling devices are dispersed and intelligence is distributed among a multiplicity of action (or processing) units. The coordination of these action units is no longer the result of 'central steering' or some kind of 'pre-stabilized harmony' but emerges through the purposeful interactions of individual actors (gemeint sind kollektive Akteure, Organisationen, D.M.), who themselves are enabled for parallel action by exchanging information and other relevant resources."

Aus dieser Perspektive sind die Netzwerkphänomene mehr als bloß eine unterschiedliche Betrachtungsweise auf eine im wesentlichen unveränderte sozialer Realität. Renate Mayntz schließt vielmehr aus den vorliegenden empirischen Studien, daß die "*Vorstellung von der klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der Vorstellung des Staates als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum*" nicht aufrecht erhalten werden könne. Sie konstatiert weitreichende Veränderungen in den politischen Entscheidungsstrukturen, die auf Veränderungen in den Grundstrukturen der Gesellschaft hinweisen:

129 Kenis/Schneider (1991), S. 26/27.

*"Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, sei dies die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt, entsteht Politik heute oft in einem Prozeß, in dem eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Akteuren eingebunden ist."*¹³⁰

Wie bereits bei der Analyse der Theorien zur Wettbewerbsfähigkeit auf der Ebene der Unternehmen gezeigt, gewinnen auch im Politikprozeß "*tacit knowledges*" an Bedeutung. Kenneth Arrow verweist sehr eindringlich auf dieses Phänomen:

*"It seems to me that there is in fact no knowledge that can be fully codified and transferred at the level of consciousness. Even a formal thing like doing mathematics depends to some extent on tact, feel and intuitive understanding, on things you cannot put down. Ways of doing this types of things are transferred by teachers to students by doing things together and by working through examples. There is a certain element of tacit knowledge in every knowledge."*¹³¹

Die Bedeutung von nicht-kodifiziertem Wissen veränderte die Formen von Lernprozessen. Nicht kodifiziertes Wissen kann nicht auf Märkten gekauft und gehandelt werden; die Reichweite imitativen Lernens ist begrenzt, weil dabei nicht-kodifiziertes Wissen nicht erfaßt werden kann; staatliche Anstrengungen, z.B. Technologie-Know-how aufzubauen, um eine wirkungsvolle Technologiepolitik zu entwickeln, relativieren sich angesichts der Relevanz von *tacit knowledge*.

Zur Erkennung von Problemfeldern, der Erarbeitung von tragfähigen und angepaßten Lösungen und der Implementierung von Politiken sind staatliche Institutionen daher auf das oft nicht kodifizierte und schwer transferierbare Wissen der Akteure in dem jeweiligen Politikfeld angewiesen. Dies gilt, wie die empirischen Netzwerkstudien zeigen, in der Gesundheitspolitik ebenso wie in der Umwelt- oder auch der Industriepolitik.¹³² Netzwerke sind Organisationsmuster, die durch die Bündelung des Wissens unterschiedlicher Akteure und deren gemeinsame Lernprozesse eher in der Lage sind, auch "*tacit knowledges*" zu transportieren, als Marktmechanismen und hierarchische Entscheidungsfindungssysteme. Arrow schreibt:

*"Learning by doing is one way of reproducing tacit knowledge. It produces it not by spending resources in any explicit way, but as a by-product or joint product of ... working together."*¹³³

Kenis und Schneider haben diese **entscheidende Dimension von Netzwerken** am klarsten herausgearbeitet:

*"Policy networks are mechanisms of political resource mobilization in situations where the capacity for decision making, program formulation and implementation is widely distributed or dispersed among private and public actors ... In situations where policy resources are dispersed and context (or actor) dependent, a network is the only mechanism to mobilize and pool resources."*¹³⁴

130 Mayntz (1993), S. 40.

131 Arrow (1994), S. 16.

132 Vgl. die empirischen Arbeiten in Marin/Mayntz (1991).

133 Arrow (1994), S. 16f.

134 Kenis/Schneider (1991), S. 41 f.

Das Zusammenwirken von Akteuren und Organisationen in Netzwerken kann also damit erklärt werden, daß die Einzelakteure zur Realisierung des angestrebten Output nicht über alle notwendigen Ressourcen verfügen, diese vielmehr auf unterschiedliche Akteure verteilt sind. In der *Ressource Dependence*-Theorie wird gerade dieser Sachverhalt, als "*Interdependenz*" definiert.¹³⁵ Die interorganisatorische Struktur des Netzwerkes zielt darauf ab, die unterschiedlichen, für den kollektiven Output wichtigen Ressourcen zusammenzuführen, um ein gemeinsames Ergebnis zu erzielen, das individuell nicht erreicht werden kann. Netzwerke sind demnach Organisationsformen, die sich angesichts der offensichtlichen Grenzen hierarchischer Koordination und zentraler politischer Steuerung herausgebildet haben.

Netzwerke, in denen formal autonome Organisationen zusammenarbeiten, tragen einerseits dem Trend zur Ausdifferenzierung, also zur **Independenz** und der relativen Eigenständigkeit von Subsystemen und Organisationen, Rechnung, geben also den Anspruch, hochgradig ausdifferenzierte Systeme zentral ("von oben") steuern zu wollen, auf. Andererseits basieren sie auf der Fähigkeit zur intersystemischen Kommunikation und Koordination zwischen den beteiligten Organisationen, bearbeiten also die realen **Interdependenzbeziehungen**, die entstehen, weil die Akteure bei der Verfolgen ihrer Aufgaben immer öfter mit Problemen konfrontiert werden, "*that tend to cut across the boundaries of the several jurisdictions and specializations*"¹³⁶.

Netzwerkansätze erlauben ein theoretisch präziseres Verständnis von Formveränderungen in den Grundstrukturen der Gesellschaft, die im Rahmen der traditionellen Staatstheorien nicht verstanden werden konnten. Die Diskussion um den "*vergesellschafteten Staat*" und die "*durchstaatlichte Gesellschaft*"¹³⁷ verdeutlicht die Sackgasse, in der die traditionelle Steuerungstheorie spätestens Mitte der 80er Jahre geraten war. Aus etatistischer Perspektive drohte die Handlungsautonomie des Staates durch die Omnipräsenz gesellschaftlicher Organisationen verloren zu gehen (der "vergesellschaftete Staat"). Aus staatskritischer Sicht wurde der gleiche Sachverhalt genau andersherum wahrgenommen: der Begriff der "durchstaatlichten Gesellschaft" verwies auf den Umstand, daß in modernen Gesellschaften kaum ein gesellschaftlicher Bereich "staatsfrei" bleibt. Beide Begriffsbildungen zeigen, daß sich die steuerungstheoretische Diskussion nur schwer von ihrer etatistischen Tradition lösen konnte.

Die Netzwerkarbeiten zeigen demgegenüber, daß in einer Vielzahl von Politikfeldern die **wechselseitige Abhängigkeit** der öffentlichen und privaten Akteure zugenommen hat. Die insbesondere von Niklas Luhmann herausgearbeitete Tendenz hin zu gleichzeitig steigender Independenz und Interdependenz von gesellschaftlichen Subsystemen und Organisationen unterminiert die Handlungsautonomie aller gesellschaftlichen Akteure (wenn auch nicht in

135 Vgl. Aldrich (1975), Benson (1975), Mandell (1988).

136 Hanf/O'Toole (1992), S. 166. Vgl. dazu auch Mayer (1994).

137 Vgl. Glasgow (1984), Glasmeier (1984).

gleichem Maße); sie ist die Quelle der sich ausbreitenden wechselseitigen Abhängigkeiten. Diese Dynamik stellt die klassische Vorstellung in Frage, daß es entweder private Angelegenheiten gibt, für die die Individuen, jeweilige Organisationen oder Unternehmen selbstverantwortlich zuständig sind, oder öffentliche Angelegenheiten, die der Staat (als Rechtsstaat, legitimiert durch die Wähler) regelt. Es scheint, als wenn neben den Bereichen, in denen ausschließlich private Akteure ihre privaten Angelegenheiten bearbeiten und den Feldern, in denen der Staat autonom öffentliche Probleme bewältigt, eine größer werdende Schnittmenge entsteht, in der kollektiver Steuerungsbedarf besteht, der weder von privaten noch von staatlichen Akteuren im Alleingang zu bewältigen ist.

Politikgestaltung (die Regelung öffentlicher Angelegenheiten) ist oft nur noch im engen Verbund von staatlichen und privaten Akteuren - also als "vergesellschaftete Politik" - möglich. Dies ist der Grund für das Phänomen des "*vergesellschafteten Staates*". Zugleich sind die privaten Akteure (z.B. Unternehmen) zur Regelung ihrer privaten Angelegenheiten auf stabile Rahmenbedingungen, langfristige Handlungsorientierungen und leistungsfähige öffentliche Institutionen angewiesen. Dies ist die Grundlage für das Phänomen der "*durchstaatlichten Gesellschaft*". Während jedoch die beiden Begriffspaare die Okkupation des Staates durch die Gesellschaft und *vice versa* als pathologisches Menetekel beschreiben, zeigen die analytischen Netzwerktheorien die Notwendigkeit der engen Interaktion zwischen privaten und öffentlichen Akteuren zur Aufrechterhaltung von politischer Steuerungsfähigkeit und Gesellschaftsgestaltung. Politiknetzwerke sind in Politikfeldern notwendig, in denen komplexe politische, ökonomische oder technische Aufgaben zu bewältigen sind und die Steuerungsressourcen (insbesondere das zur Steuerung notwendige Know-how) auf eine größere Zahl von Akteuren verteilt ist. In einer solchen Situation ist der traditionelle Interventionsstaat handlungsunfähig. Im Kontext der klassischen Staatstheorien konnte die "*soziale Innovation*"¹³⁸ des Netzwerkes zunächst nicht (oder, wie die Diskussion um den "*vergesellschafteten Staat*" und die "*verstaatlichte Gesellschaft*" verdeutlicht, nur als dekadente Verfallserscheinungen) wahrgenommen werden, weil sie den bestehenden Denkgewohnheiten widersprach. Offensichtlich ist auch sozialwissenschaftliches Denken hochgradig "*pfadabhängig*."¹³⁹

138 Wiesenthal (1994), S. 155.

139 Dieser Begriff ist in Anlehnung an innovationstheoretische Überlegungen gewählt, in denen zwischen inkrementellen Innovationen - "*along established trajectories*" - im Gegensatz zu radikalen Innovationen unterschieden wird (vgl. z.B. Lundvall 1992). Die "Pfadabhängigkeit" wissenschaftlichen Denkens zeigt sich nicht zuletzt darin, daß weitreichende Entwicklungsumbrüche (man denke nur an den Zusammenbruch der sozialistischen Welt) und soziale oder institutionelle "Erfindungen" (wie z.B. "der Fordismus" oder auch Netzwerke als "historische Fundsache") sich nahezu immer außerhalb des Erwartungsrahmens der Wissenschaft befanden.

5.1 Elemente einer Definition des Netzwerkphänomens

Netzwerke sind durch folgende Merkmale charakterisiert:

1. Die **Struktur von Netzwerken** ist durch drei wesentliche Elemente charakterisiert: a) die Beziehungslinien zwischen Akteuren in einem Politikfeld sind eher horizontaler als hierarchischer Natur; b) dementsprechend handelt es sich um "**interorganisatorische**" Beziehungsgeflechte, während in der traditionellen *policy*-Forschung einzelne Organisationen im Zentrum standen; c) die Interaktionen zwischen Akteuren in Netzwerken sind durch eher lose Beziehungen gekennzeichnet.

2. **Netzwerke sind Phänomene in polyzentrischen Gesellschaften**, in denen in vielen gesellschaftlichen Bereichen gilt, daß "*there is and can no longer be any a priori assumption of a crucial, central, hegemonic actor, which is ultimately determinant or only significant or even simple present in all kinds of networks.*"¹⁴⁰ Die klassische Staatstheorie basierte demgegenüber auf dem Idealmodell der zentripetalen, monistischen Gesellschaft, in der der Staat die eindeutige Spitze des Gemeinwesens darstellte.¹⁴¹

3. Die Existenz von Netzwerken, die durch interorganisatorischen Beziehungsstrukturen und die abnehmende Bedeutung von *a priori* zentralen Akteuren gekennzeichnet sind, reflektiert die **wechselseitige Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den beteiligten Akteuren**. Diese können zur Bewältigung ihrer Aufgaben nicht alle Ressourcen "aus sich selbst" schöpfen und wirken daher mit anderen Akteuren, die über unterschiedliche, für den kollektiven Output bedeutende Ressourcen verfügen, in einem Netzwerk zusammen.

4. *Policy*-Netzwerke sind durch ihre Funktion, Politiken zu formulieren und zu implementieren, charakterisiert. Diese Funktionsbeschreibung ist ein Kriterium zur Festlegung der **Grenzen der jeweiligen Netzwerke** (*boundary specification*). Akteure, die nicht auf irgendeine Weise an dem kollektiven Entscheidungsfindungsprozeß zur Erarbeitung von Politiken beteiligt sind, befinden sich außerhalb des Netzwerkes.

5. Politiknetzwerke bestehen aus eigenständigen (autonomen) Akteuren mit unterschiedlichen, aber wechselseitig abhängigen Interessen. "**Das Thema der Interaktion**"¹⁴² ist die Erreichung eines gemeinsamen Zieles.

6. Die Netzwerkstruktur kann zur Erreichung gemeinsamer Ziele und **Problemlösung** in Fällen in denen die Steuerungsressourcen auf mehrere Akteure verteilt sind, **durch folgende Funktionen** beitragen:

140 Marin/Scharpf (1991), S. 17.

141 Bobbio (1988), S. 14 ff.

142 Héritier (1993), S. 433.

- das *pooling* von entscheidungswichtigem Know-how;
- kontinuierlicher Erfahrungsaustausch, wodurch die gezielte Korrektur, Komplementierung und Erweiterung von Wissen möglich und rasche Lernprozesse der beteiligten Akteure erleichtert werden;
- die Herausbildung von Konsens- und Kompromißstrukturen durch die Herstellung von Transparenz über gemeinsame und divergierende Interessen;
- die Herausbildung einer gemeinsamen Problemlösungsorientierung durch Interessenausgleich und die Entstehung von Vertrauen in stabile Netzwerkstrukturen.

7. Die Beziehungen in Netzwerken sind i.d.R. nicht gleichgewichtig; es existieren also **Machtstrukturen**. Der Einfluß und die Zentralität eines Akteurs steigt mit der Bedeutung der von ihm kontrollierten Ressourcen (z.B. Informationen, finanzielle Mittel, Rechtsmittel) für die anderen Akteure. Über die Machtpositionen entscheiden nicht unbedingt die "Größe der Organisation" oder die "Finanzkraft". Auch kleinere, finanzschwächere Organisationen bzw. Akteure, die über strategische Ressourcen verfügen (z.B. Wissenschaftler mit spezifischem Know-how oder Gruppen mit "Blockade- oder Vetomacht") können in Netzwerken eine wichtige Rolle spielen.

8. Das Zusammenwirken von Akteuren im Netzwerk ("*decision styles*"¹⁴³) ist nicht gleichzusetzen mit harmonischer oder symbiotischer Kooperation. Da die Akteure jeweils eigene, zuweilen auch divergente sowie gemeinsame Interessen verfolgen, spielen Wettbewerb und Kooperation gleichermaßen eine Rolle. Einige Autoren sprechen von "*cooperative competition*"¹⁴⁴, andere von "*antagonistic cooperation*"¹⁴⁵; empirisch lassen sich diverse "*policy styles*" unterscheiden.¹⁴⁶

9. **Unterschiedliche Netzwerktypen** lassen sich je nach Zahl der Akteure, der Binnenstruktur der beteiligten Organisationen (strategie-, handlungs- und mobilisierungsfähig versus leistungsschwach), dem Grad der Stabilität des Netzwerkes, dem Charakter der interorganisatorischen Beziehungen (zu "messen" auf dem Kontinuum "*weak - strong ties*"), dem jeweiligen Politikfeld und den "*policy styles*" bzw. dominanten Handlungsorientierungen oder auch Regeln, an denen sich die Akteure orientieren, unterscheiden.

10. Die "soziale Innovation" des Netzwerkes, seine **Interaktionslogik**, besteht in der Kombination von Elementen der grundlegenden Ordnungsmuster "Markt" und "Hierarchie": einerseits der für Märkte charakteristischen Existenz einer Vielzahl autonomer Akteure, andererseits der

143 Scharpf (1991 a).

144 Vgl. z.B. Eßer et al. (1993).

145 Marin (1990).

146 Vgl. die empirischen Studien in Marin/Mayntz (1991).

für Hierarchien typischen Fähigkeit (oder zumindest Funktion), gewählte Ziele durch koordiniertes Handeln anzusteuern. Damit scheint das Netzwerk eine Organisationsform zu sein, die in der Lage ist, das "**Luhmann-Paradoxon**" (funktionale Ausdifferenzierung - steigende Interdependenz der Teilsysteme; zugleich: zunehmende Abschottung der Subsysteme voneinander - Independenz - Selbstreferentialität) zu entschärfen. Independenz (Existenz unabhängiger Akteure und Organisationen) und Interdependenz (interorganisatorische Zusammenarbeit) werden selbst zu Charakteristiken der Netzwerksteuerung. Funktionstüchtige Netzwerkstrukturen belegen, daß entgegen der Annahmen von Luhmann funktional ausdifferenzierte Subsysteme zwar tatsächlich immer schwieriger durch traditionelle Hierarchien zu steuern sind, jedoch die horizontale Selbstorganisation zwischen den Subsystemen (z.B. zwischen Produktion, Forschung und Entwicklung, Vertrieb in einem Großunternehmen) Steuerungspotentiale erschliessen kann. Entgegen der Annahme des unaufhaltsamen Trends zur Selbstreferentialität der Teilsysteme erweisen sich die Kommunikation, Koordination und Problemlösungsanstrengungen zwischen Funktionsbereichen als durchaus möglich. In Netzwerken wird das von Luhmann betonte Phänomen gleichzeitig steigender Independenz und Interdependenz zwischen Subsystemen "bearbeitet".

11. Netzwerke sind ein **Phänomen moderner Gesellschaften**, die durch ein spezifisches Organisationsmuster geprägt sind. Netzwerke setzen die institutionelle Trennung zwischen Staat, Wirtschaft und gesellschaftlichen Akteuren und damit die **Eigenständigkeit gesellschaftlicher Organisationen** voraus. Dazu bedarf es zugleich des Schutzes der Gesellschaft vor "imperialistischen" Tendenzen des Staates sowie des Schutzes von Gesellschaft und Staat vor mächtigen "*private governments*" (Michael Walzer¹⁴⁷ spricht von der "*Kunst der Trennung*"). Nur auf dieser Grundlage der funktionalen Ausdifferenzierung können die Akteure produktiv in Netzwerken zusammenwirken (Walzer: "*Kunst des Verbindens*").

12. Die Funktionsfähigkeit von Netzwerken setzt die **Selbstorganisations-, Leistungs- und Handlungsfähigkeit der beteiligten Akteure und Organisationen** voraus. Netzwerke substituieren also nicht etwa das Agieren von einzelnen Organisationen. Aus der Kooperation schwacher Einzelorganisationen werden nur selten leistungsfähige Netzwerke entstehen.

5.2 Zur Komplementarität von Netzwerkkoordination und staatlicher Steuerung

Die Betonung der zunehmenden Bedeutung von Politiknetzwerken und der Dynamik der Netzwerksteuerung darf nicht dazu führen, die Existenz hierarchischer Steuerungsmechanismen und die Rolle des Staates vollständig zu vernachlässigen. Im Verlauf der bisher entwickelten Argumentation wurde deutlich, daß die Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Steuerungsfähigkeit in vielen Bereichen von der Existenz leistungsfähiger Netzwerke abhängt und staatliche Steuerungsspielräume oft nur durch die Delegation von klassischen Staatsfunktionen auf in-

¹⁴⁷ Walzer (1992a)

termediäre Institutionen innerhalb des "Dritten Sektors" erhalten werden können. Die Grenzen hierarchischer Steuerung durch den Staat wurden deutlich.

Diese Sichtweise soll im folgenden dahingehend erweitert werden, daß dieses Abhängigkeits- oder besser Komplementaritätsverhältnis auch umgekehrt gilt: Die Leistungs- und Problemlösungskapazität von Netzwerken bleibt in vielen Bereichen an wirksame hierarchische Koordinationsmechanismen angekoppelt.

Die Gefahr von Entscheidungsblockaden im Netzwerk¹⁴⁸ durch den **Aufbau von Veto-Positionen**, die in der Regel infolge asymmetrischer Machtbeziehungen entsteht, kann zunächst durch Organisationshilfen des Staates für schwache Netzwerkakteure reduziert werden. Insbesondere Czada¹⁴⁹ hat in seinen Arbeiten darauf hingewiesen, daß der Staat oft über genügend Autonomie verfügt, um die Akteure zu bestimmen (oder gar zu schaffen), die in Politiknetzwerken agieren. Darüber hinaus sind staatliche Instanzen in Politiknetzwerken insbesondere dann in der Lage, Regeln für Verhandlungsmodi vorzugeben und damit opportunistische Aktionen einzelner Akteure auszuschließen oder einzugrenzen, wenn es sich um Zwangsverhandlungen handelt und/oder die Netzwerkakteure auf Steuerungsressourcen des Staates angewiesen sind. Der Staat ist in vielen Fällen trotz des Verlustes absoluter Handlungsautonomie durchaus in der Lage, Gestaltungs- oder Schiedsrichterfunktionen zu übernehmen, um Machtasymmetrien auszugleichen und übergeordnete, gesamtgesellschaftliche Entscheidungskriterien in die Netzwerke hineinzutransportieren.

Auch die in der Netzwerksteuerung angelegten Trends zu strukturkonservativen Strategien, **kognitiven und funktionalen Blockaden** sowie die Gefahr der **Blockierung von Netzwerkverhandlungen, weil die Erarbeitung gemeinsamer Bewertungskriterien für die Entscheidung zwischen alternativen Lösungen**, also die Verteilung von *cost and benefits*, **nicht gelingt**, können durch die Integration der Selbstkoordinierung in hierarchische Strukturen entschärft werden. Es ist die Aufgabe des Staates, übergeordnete, gesamtgesellschaftliche Entscheidungskriterien in die Netzwerke hineinzutragen oder durch entsprechende Kontrollmechanismen selbstreferentielle Tendenzen aufzubrechen oder partikularistische Entscheidungen zu unterbinden. Um diese Schiedsrichterfunktion spielen zu können, ist es wesentlich, daß sich

148 Vgl. genauer Messner (1994). Fünf Kernprobleme der Netzwerksteuerung werden in dieser Arbeit identifiziert: 1) Entscheidungsblockaden können durch den Aufbau von Vetopositionen entstehen. 2) Netzwerke tendieren zu strukturkonservativen Handlungsorientierungen (kollektivem Konservatismus) funktionale und kognitive Blockierungen können z.B. infolge von Vermachtungsprozessen innerhalb der Netzwerke auftreten. 3) Netzwerke agieren stets im Spannungsfeld von Desintegration (zu "weak ties") und zu dichten Beziehungen (zu "strong ties"), welche die Innovationskraft reduzieren. 4) Verhandlungsprozesse in Netzwerken blockieren häufig, wenn es um die Bestimmung von Lösungsvarianten und die Bestimmung von Verteilungskriterien geht. 5) Netzwerke sind durch eine doppelte Externalisierungsproblematik gekennzeichnet: möglich sind gezielte Externalisierungen von Kosten auf die Umwelt des Netzwerkes sowie nicht-intendierte Effekte aufgrund überzogener Binnenorientierung der Netzwerkakteure.

149 Czada (1983 und 1992)

staatliche Akteure, die entweder direkt in den Politiknetzwerken mitwirken oder Adressaten von Lösungsmustern und Konzepten sind, die in Netzwerken von nicht-staatlichen Akteuren vorbereitet wurden, nicht vollständig in die notwendigerweise primär selbstbezogene, partikulare, bornierte "Netzwerklogik" einbinden lassen, sondern stets die Auswirkungen des Handelns in dem jeweiligen Politikfeld auf das Umfeld berücksichtigen. Diese "gemeinwohlorientierte" Sichtweise kann von den privaten Akteuren nicht ohne weiteres erwartet werden. Der Staat ist insofern nicht einfach *primus inter pares*; ihm sind spezifische Aufgaben zuzuschreiben.

Ein weiterer Interventionsmechanismus entsteht, wenn Netzwerke in der Phase der Politikvorbereitung Konzepte und Instrumente entwickeln, die dann staatlichen Stellen zur Entscheidung vorliegen oder zumindest mit diesen abgestimmt werden müssen. In diesem Mechanismus liegt für die Netzwerkakteure ein Zwang, "gemeinwohlverträgliche" Lösungen zu entwickeln. In vielen Bereichen gilt, daß in Netzwerken ausgehandelte Kompromisse letztlich von übergeordneten Instanzen überprüft und durch legislative Entscheidungen in bindendes Recht umgesetzt werden müssen. Dem Staat bleiben damit oft Möglichkeiten, faire Verhandlungen zu erzwingen und offensichtlich opportunistische Strategien in und von Netzwerken zu blockieren. D.h., nicht selten ist es der Staat, der den Kontext, die Rahmenbedingungen für horizontale Selbstkoordination schafft.¹⁵⁰ Diese staatlichen Einflußnahmemöglichkeiten sind freilich dann am größten, wenn die nicht-staatlichen Netzwerkakteure auf staatliche Steuerungsressourcen (z.B. dessen Gesetzgebungskompetenz, Verfügung über finanzielle Ressourcen, demokratische Legitimität) angewiesen sind.

Hinzuzufügen bleibt, daß staatlichen Interventionen in Netzwerke dann besonders große Bedeutung zukommt, wenn sich die Netzwerkakteure "zu gut" verstehen (so daß sie dazu neigen, das Netzwerk "abzuschließen" und Kosten auf Dritte zu externalisieren) oder sich sehr schlecht verstehen (z.B. in einem Netzwerk, in dem Umweltverbände und Industrie Kompromisse suchen müssen), so daß dem Staat die Aufgabe zukommt, die Parteien überhaupt an einen Tisch zu bringen (Zwangsverhandlungssystem) bzw. als Schlichter oder auch regelsetzende Instanz aufzutreten.

Zur Verhinderung der **Externalisierung von Kosten des Netzwerkhandelns auf andere Subsysteme** oder die Gesamtgesellschaft sowie zur Begrenzung von gesellschaftlichen Fragmentierungs- und Segmentierungstendenzen, die durch den Prozeß der Netzwerkbildung beschleunigt werden können, kommen dem Staat generelle *monitoring*-, Kontroll- und Supervisorfunktionen zu. Der Staat muß Kompetenzen zum "Schnittstellenmanagement", zum Management von Interdependenzen entwickeln, um an den Bruchstellen zwischen den Netzwerken und der Gesamtgesellschaft agieren und steuernd eingreifen zu können.

150 Vgl. Scharpf (1993 a), S. 70 ff.

Der Staat ist zur Wahrnehmung dieser Aufgaben nur unter der Voraussetzung in der Lage, daß er sich (in der Regel) an Gemeinwohlinteressen orientiert. Unterstellt man dem Staat *a priori* opportunistisches Verhalten oder haben wir es mit Gesellschaften zu tun, in denen staatliche Institutionen weitgehend korrupt agieren, degradieren Netzwerkgesellschaften zu einem Ordnungstypus, den man vielleicht als *clan*-Gesellschaften bezeichnen könnte; in *clan*-Gesellschaften dominieren die jeweils am besten organisierten und mit den strategisch relevantesten Machtressourcen ausgestatteten Netzwerke.

Neben diesen normativen Voraussetzungen für wirkungsvolles staatliches Handeln in Netzwerkgesellschaften muß der Staat in der Lage sein, kompetent die angedeuteten Steuerungsfunktionen als "**Schnittstellen- und Interdependenzmanager**" wahrzunehmen. Deutlich wird, daß für den Staat in der Netzwerkgesellschaft ein Aufgabenprofil entsteht, das sich von dem des souveränen Leviathans aus der Modellwelt der klassischen Staatstheorie deutlich unterscheidet. Staatliche Institutionen sind (in der Regel) nicht mehr dazu in der Lage, losgelöst von der Gesellschaft den gesamten *policy*-Prozeß autonom zu gestalten.

Die Krise des "Planungsstaates" der 70er und 80er Jahre (in West- und Nordeuropa und anderen Weltregionen wie z.B. Lateinamerika) bestand darin, mit den traditionellen Interventionsmechanismen den neuen Anforderungen der ausdifferenzierten Gesellschaft nicht mehr gerecht werden zu können. Dort, wo Staaten den Verlust ihrer absoluten Steuerungsautonomie nicht akzeptierten und versuchten, die Verringerung von Handlungsspielräumen durch den Aufbau weiterer staatlicher Institutionen und den Einsatz zusätzlicher, im Rahmen des alten Steuerungskonzeptes verbleibender Steuerungsinstrumente zu kompensieren, entwickelten sich (wie z.B. in vielen lateinamerikanischen Ländern) omnipräsente und zugleich schwache Staaten.¹⁵¹ Die Antwort auf die Krise des Planungsstaates waren die Deregulierungskonzepte neoliberaler Provenienz, die durchaus in vielen Bereichen zur Überwindung staatlicher Entwicklungsblockaden beitragen konnten - freilich um den Preis, gesellschaftliche Fragmentierungs- und Desintegrationstrends zu beschleunigen. Beide Steuerungskonzepte konnten den veränderten Grundstrukturen in komplexen Gesellschaften nicht gerecht werden.

An Bedeutung gewinnen in der post-etatistischen und post-neoliberalen Ära staatliche Steuerungsfunktionen zur Einbindung und Kontrolle von Politiknetzwerken in den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozeß, ohne deren Handlungsautonomie grundsätzlich außer Kraft zu setzen. Die in Netzwerken agierenden gesellschaftlichen Akteure fungieren als Kontrollinstanzen gegenüber dem Staat, werden zugleich zu Kooperationspartnern im Politikprozeß, müssen gezügelt werden, um "Netzwerkegoismen" zu verhindern, und letztlich obliegt es den staatlichen Institutionen, den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozeß im Blick zu haben

151 Vgl. am Beispiel Argentiniens Marmorá/Messner (1993).

und Fragmentierungen zu begrenzen. Der Staat übernimmt als "Schnittstellen- und Interdependenzmanager"

- **Koordinations-, Organisations- und Moderationsaufgaben**, z.B. um im Verbund mit anderen gesellschaftlichen Akteuren Problemlösungen voranzutreiben;
- **Vermittlungsfunktionen** zwischen Konfliktparteien, z.B. um die Selbstorganisationsfähigkeit in gesellschaftlichen Teilbereichen zu stärken, die durch Interessenblockierung gefährdet sind, oder um zur Herausbildung gemeinsamer Ziele und der Akzeptanz von Politiken beizutragen;
- **Kontrollaufgaben**, z.B. infolge der Delegation von öffentlichen Aufgaben an nicht-staatliche Institutionen, deren Erfolg bzw. Mißerfolg zu überprüfen ist;
- **Initiatoren- und Orientierungsfunktionen**, z.B. um Zukunfts- gegen Gegenwartsinteressen durchzusetzen oder gesamtgesellschaftliche Interessen und Problemfelder in gesellschaftliche Teilbereiche (z.B. die Wirtschaft) "hineinzutragen", die dazu neigen, sich ausschließlich selbstreferentiell an den eigenen Rationalitätskriterien zu orientieren (z.B. Wachstum, Profit) und externe Effekte (z.B. Umweltprobleme) nicht wahrzunehmen; dem Staat obliegt also die Einbindung der stets partikularistischen Netzwerkaktivitäten in gesamtgesellschaftlich verträgliche Entwicklungsprozesse (Management der Interdependenzen);
- **Korrekturfunktionen**, z.B. dadurch, daß er die Selbstorganisationfähigkeit schwacher gesellschaftlicher Akteure durch finanzielle oder auch institutionelle Förderung stärkt, damit diese in der Lage sind, Gegenmacht- und Kontrollpotentiale aufzubauen.

In der Netzwerkgesellschaft entsteht ein Organisationsmuster, in dem (modifizierte) staatliche Steuerungsmechanismen mit horizontaler Selbstkoordinierung interagieren. Dieses Organisationsmuster kann dazu beitragen, dem Phänomen der "geteilten Autonomien" und der wechselseitigen Abhängigkeit der gesellschaftlichen Akteure von den Steuerungsressourcen anderer Rechnung zu tragen. Scharpf spricht treffend von "*self-coordination in the shadow of hierarchy*".¹⁵² Zweifellos verliert in komplexen Gesellschaften hierarchische Koordinierung im Sinne der autonomen Problemlösung und zentralen politischen Steuerung an Bedeutung. Dennoch bleibt in vielen Fällen die horizontale Selbstkoordination in Netzwerken in hierarchische Strukturen eingebettet. Scharpf unterscheidet zwischen "*hierarchischer Koordinierung*" und "*hierarchischen Organisationsformen*" und kommt zu der auch hier geteilten Schlußfolgerung:

"... this suggests a conceptual distinction between hierarchical forms of organization on the one hand, and hierarchical coordination on the other hand. While the latter may not often be employed in practice, hierarchical organization is still ubiquitous in the real world, and it continues to serve important functions in facilitating agreement and in controlling opportunism even when it is not used to achieve hierarchical coordination."

152 Scharpf (1993 c), S. 145 ff.

Das entstehende Strukturbild unterscheidet sich fundamental von den Modellvorstellungen der liberalen Pluralismustheoretiker, von denen Verhandlungen und das Zusammenwirken von Staat und gesellschaftlichen Gruppen als eigentlicher "Sündenfall" begriffen wird.¹⁵³ Es erinnert eher die Vorstellungen Etzionis von der "*aktiven Gesellschaft*", die dieser bereits Ende der 60er Jahre vorgelegt hat.¹⁵⁴ Etzioni beschreibt die "*aktive Gesellschaft*" als ein System, in dem Effizienz, Partizipation, Konsens und Kontrolle einander bedingen und miteinander wachsen. Er betont die Bedeutung der Leistungsfähigkeit gesellschaftlicher Subsysteme und Netzwerke (in seiner Terminologie "*Untereinheiten*" des Gesamtsystems) für die Entwicklungsdynamik der Gesellschaft. Die aktiven gesellschaftlichen Subsysteme (Partizipation am Steuerungsprozeß) tragen zur Steigerung der Informationsverarbeitungs- und Problemlösungskapazitäten der Gesamtgesellschaft bei (Effizienz). Die Dynamik in den gesellschaftlichen Teilbereichen wirft das Problem des Konsenses zwischen den gesellschaftlichen Gruppen auf, um Fragmentierungstendenzen entgegenzuwirken. Dabei versteht Etzioni Konsens nicht als unveränderlichen Tatbestand oder in Gesellschaften "gegebene" Ressource. Vielmehr entsteht Konsens, also die Fähigkeit der Abstimmung zwischen den "*aktiven Untereinheiten*" der Gesellschaft in einem Aushandlungsprozeß, in den gegebene Präferenzen und gesteuerte Änderungsversuche eingebracht werden. Die "*aktive Gesellschaft*" ist zu ihrer Reproduktion auf die Herstellung von Konsens angewiesen. Zugleich bedarf es in der "*aktiven Gesellschaft*" Kontrollmechanismen, die Etzioni insbesondere dem Staat zuschreibt, um mächtige Interessengruppen einzubinden. Zwar verweist Etzioni auch auf Formen gesellschaftlicher Kontrolle (durch Medien, die Öffentlichkeit, demokratische Institutionen, unabhängige Gerichte), im Zentrum steht aber die Überlegung, daß in der ausdifferenzierten Gesellschaft der demokratisch legitimierte Rechtsstaat die Kontrolle über partikularistische Interessengruppen und "*gesellschaftliche Untereinheiten*" behalten muß. Gesellschaftliche Integration findet also im Spannungsfeld von Kontrolle und Konsens statt.

Gesellschaftliche Entwicklungsdynamik entsteht in dem Kräfteparallelogramm aus Partizipation, Effizienz, Konsens und Kontrolle. Die zwei tragenden und sich ergänzenden Säulen der Steuerungsfähigkeit der Gesellschaft sind Partizipation (der gesellschaftlichen Subsysteme) und Kontrolle. Wo die Kontrolle dominiert und übermächtig wird, entwickeln sich "*übersteuerte Gesellschaften*"; wo die Kontrolle niedrig, also die Steuerungsfähigkeit des Staates schwach ist, aber die Organisationsfähigkeit der Subsysteme hoch und deren Partizipation am gesellschaftlichen Steuerungsprozeß groß ist, entstehen ungesteuerte oder untersteuerte Gesellschaften: Die Kolonialisierung des Staates und der Gesellschaft durch "*pressure groups*" droht.

153 Vgl. Eschenburg (1963 und 1989), Olson (1982).

154 Vgl. Etzioni (1968).

Die von Etzioni betonte Gefahr der Unter- oder Übersteuerung, also die Unfähigkeit, das Gleichgewicht zwischen Partizipation, Effizienz, Kontrolle und Konsens zu finden, ist insbesondere in Gesellschaften groß, die sich an dem klassischen Konzept liberaler Gesellschaften orientieren. In liberalen Steuerungskonzepten wird die reale Notwendigkeit der Existenz des "verhandelnden Staates" und des Zusammenwirkens von hierarchischer Steuerung und Koordinierung in Politiknetzwerken zur Bearbeitung der komplexen Aufgaben, mit denen sich ausdifferenzierte Gesellschaften konfrontiert sehen, nicht verstanden. Die Fiktion der klaren Trennung zwischen Staat und Gesellschaft wird aufrechterhalten; die irreversible Organisationsfähigkeit und -vielfalt in modernen Gesellschaften ignoriert. Die Konsequenz:

- Entweder werden (wie in den neoliberalen Konzepten) im Namen der Leistungsfähigkeit der "*invisible hand*" des Marktes staatliche Interventionspotentiale abgebaut, mit dem Ergebnis, daß die gut organisierten, mächtigen gesellschaftlichen Subsysteme und Netzwerke ihre Dominanz verstärken, während schwach organisierte gesellschaftliche Interessen (z.B. Arme, Arbeitslose, Umweltinteressen) kaum Berücksichtigung finden. Die Gesellschaften werden also (in der Begrifflichkeit von Etzioni) "untersteuert". Diese Entwicklung läßt sich z.B. in vielen Entwicklungsländern beobachten, in denen Strukturanpassungsprogramme der Weltbank umgesetzt wurden.¹⁵⁵
- Oder es werden, wie pointiert durch Mancur Olson vorgetragen, Konzepte präsentiert, in denen möglichst "freie" Märkte mit der Vorstellung von einem autoritärem Staat, der die gesellschaftlichen Interessengruppen zurückdrängt, verknüpft werden. Auf der Grundlage solcher Strategien können die Problemlösungspotentiale der Gesellschaft nicht ausgeschöpft werden, der Staat verliert in vielen Bereichen an autonomer Steuerungsfähigkeit, da er allein zur Problemlösung nicht im Stande ist. Eine "*Untersteuerung*" der Gesellschaft wäre, trotz der Existenz eines "*starken Staates*" denkbar.¹⁵⁶ Möglich wäre auch eine "*Übersteuerung*" der Gesellschaft, wenn der Staat mit Rückgriff auf seine politische Macht trotz objektiv begrenzter Steuerungspotentiale vielfältig, aber inkompetent in die Gesellschaft eingreift.

Die Argumentation läßt sich wie folgt zusammenfassen: Die Leistungs- und Steuerungsfähigkeit in Gesellschaften basiert auf der Steuerungskompetenz des Staates - mit seinem veränderten Aufgabenprofil als "Schnittstellen- und Interdependenzmanager" - sowie auf aktiven und zur wechselseitigen Abstimmung fähigen bzw. bereiten gesellschaftlichen Netzwerken, die ihre Problemlösungskapazitäten in den gesamtgesellschaftlichen Steuerungsprozeß einbringen. "*Strong state*" und "*strong society*" können sich ergänzen.

155 Vgl. zu diesem Problem am Beispiel Lateinamerikas: Eßer (1993), Messner (1994 b).

156 Eine solche Situation entstand etwa in Chile während der Militärdiktatur unter Pinochet. Der autoritäre Staat war nicht zur Lösung von Problemen in der Lage, die ein Zusammenwirken mit gesellschaftlichen Akteuren oder die Existenz von nicht-staatlichen Politiknetzwerken vorausgesetzt hätten. Dies gilt etwa in der Umwelt-, aber auch in der Standortpolitik. Vgl. dazu Messner (1994 c)

6. Der Stand der Steuerungstheorie im Kontext der Netzwerkdiskussion

In dem Kapitel "Steuerungsprobleme des Staates" wurden drei zentrale Problemdimensionen isoliert: das Komplexitäts-, das Vermachtungs- und das Motivationsproblem. Nach der Diskussion der Netzwerktheorien, stellt sich die Frage, wie diese Probleme nun zu bewerten sind.

Hinsichtlich des **Komplexitätsproblems** läßt sich feststellen, daß Netzwerkorganisationen einige *"Funktionslücken staatlicher Politik"*¹⁵⁷ und hierarchischer Steuerung kompensieren (können). Netzwerke sind in der Lage, die Problemwahrnehmung sowie die Problemaufarbeitung und -bearbeitung im Vorfeld politischer Interventionen und die Implementierung von Politiken deutlich zu verbessern. Netzwerke sind in den zunehmenden Fällen, in denen steuerungsrelevante Ressourcen auf unterschiedliche Akteure verteilt sind, also wechselseitige Abhängigkeiten bestehen, eine Organisationsform, die über höhere Problemlösungspotentiale verfügt als hierarchische Entscheidungsfindungssysteme. Neben dieser Dimension verbirgt sich hinter dem Komplexitätsproblem das - insbesondere von Luhmann betonte - Phänomen gleichzeitig steigender Independenz von Subsystemen (bzw. Organisationen) und Interdependenzen zwischen gesellschaftlichen Teilbereichen. Luhmann hält auf der Basis seiner restriktiven Annahme der Selbstreferentialität der Subsysteme (Dominanz der Independenz) jeden Versuch, dem Interdependenzproblem durch politische Steuerung Herr zu werden, für naiv.

Die Netzwerkdiskussion hat demgegenüber gezeigt, daß die Funktionslogik der Netzwerksteuerung gerade darauf ausgerichtet, ist inter-systemische bzw. inter-organisatorische Kommunikation zu ermöglichen. Zwar sind hierarchische Entscheidungsfindungs- und Steuerungssysteme immer weniger in der Lage, die Dynamik in "eigensinnigen" Subsystemen autonom zu beeinflussen. In Politiknetzwerken, die i.d.R. infolge wechselseitiger Abhängigkeit der Akteure von Handlungsressourcen anderer entstehen, kann es auf der Grundlage einer gemeinsamen Problemlösungsorientierung jedoch gelingen, die Logik der Interdependenz und der Independenz miteinander zu artikulieren. In Netzwerken sind die Akteure darauf angewiesen (und lernen), ihre Eigeninteressen und Handlungslogiken mit denen anderer Beteiligter auszugleichen. In der vorliegenden Arbeit wurde gezeigt, daß der Staat häufig an Netzwerken beteiligt ist oder zumindest deren Rahmenbedingungen bzw. Regeln beeinflussen kann (*"self-coordination in the shadow of hierarchy"*¹⁵⁸). Das Komplexitätsproblem ist demnach durch die Existenz der Netzwerkstrukturen zwar nicht gelöst, jedoch eher zu bewältigen als auf der Grundlage des Interventionsinstrumentariums des auf den traditionellen Staatstheorien basierenden überzogenen, etatistischen Planungsoptimismus der Vergangenheit sowie neoliberalen und neokonservativen Strategien, die seit Ende der 70er Jahre als Antwort auf die Krise des Staates diskutiert werden.

157 Schmalz-Bruns (1994), S. 19.

158 Scharpf (1993 c), S. 145

Das **Vermachtungsproblem**, hinter dem sich im Kern die Gefahr der Kolonialisierung des Staates durch gut organisierte Partikularinteressen sowie die eindeutige Dominanz weniger Akteursgruppen in der Gesellschaft verbergen, läßt sich durch die Netzwerkorganisation nicht auflösen. Zwei wesentliche Ergebnisse können jedoch festgehalten werden. **Erstens** entsteht in Netzwerkstrukturen so etwas wie "systemische Kontrolle". Auch noch so gut organisierte Interessengruppen sind i.d.R. auf Ressourcen anderer Akteure angewiesen, so daß Phänomene absoluter Macht eher die Ausnahme sein werden. Gerade sich ausdifferenzierende Gesellschaften sind durch den Verlust der Handlungsautonomie nahezu aller Akteure gekennzeichnet (Luhmanns Interdependenz); "geteilte Souveränitäten" sind die Regel, absolute Souveränität eines Akteurs, einer Organisation, eines Unternehmens gegenüber allen anderen die Ausnahme. Dies impliziert nicht "Machtgleichgewichte", eröffnet jedoch Handlungsspielräume und verweist auf die Notwendigkeit, entsprechende *checks and balances* in die gesellschaftlichen Beziehungsgeflechte einzubauen, um Vermachtungstendenzen entgegenzuwirken.

Zweitens, und dieser Punkt ist für die Netzwerkdiskussion besonders wichtig, muß festgehalten werden, daß sich in Gesellschaften, die sich primär an dem Normengefüge des "egoistischen Individuums" (der *Public Choice*-Theorie) orientieren, die von Mancur Olson konstatierte Dynamik der zunehmenden Belagerung des Staates durch Partikularinteressen durchsetzt. Produktive Netzwerke basieren auf einer Funktionslogik (Reziprozität, Vertrauen, Kompromiß- und Konfliktfähigkeit), die kaum mit den normativen Prämissen des radikalen Liberalismus kompatibel ist¹⁵⁹. Dies impliziert zweierlei: Zum einen können in Gesellschaften, in denen das "Egoismus-Prinzip"¹⁶⁰, tief verwurzelt ist, die Problemlösungspotentiale von Netzwerken nicht optimal ausgeschöpft werden. Damit bleiben viele Steuerungsprobleme in komplexen Politikfeldern, in denen Staat und Markt versagen und nur Mechanismen horizontaler Selbstkoordination Problemlösungschancen eröffnen, ungelöst. Zum anderen ist der Trend der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung und der steigenden Selbstorganisationsfähigkeit der Gesellschaft irreversibel. D.h., daß die Zahl artikulationsfähiger Gruppen steigt. In Gesellschaften, in denen das normative Wertesystem des "egoistischen Individualismus" dominiert, übersetzen sich die artikulationsfähigen Gruppeninteressen in komplexe Lobbysysteme, die zur Blockade des politischen Systems beitragen können.

Die Mobilisierung des Problemlösungs-Know-hows der gesellschaftlichen Gruppen und deren Einbindung in Politiknetzwerke basiert auf einer Handlungsorientierung der gesellschaftlichen Akteure, die auf gemeinsame Problemlösung ausgerichtet ist. Eigene, gemeinsame sowie konfligierende Interessen müssen artikuliert werden. Dies bedeutet, daß die Netzwerklogik jenseits der *Public Choice*-Logik angesiedelt ist. Hieraus folgt, daß in Gesellschaften, in denen es möglich ist, die soziale Funktionslogik produktiver Netzwerke zu verankern, die zunehmende

159 Vgl. Messner (1995).

160 Etzioni (1994)

Zahl leistungsfähiger Akteure zur Stärkung der gesellschaftlichen Problemlösungskapazitäten beitragen kann (die **aktive Gesellschaft**). In Gesellschaften, in denen dies nicht gelingt, fördert die steigende Zahl leistungsfähiger Akteure (die sich als starke Lobbygruppen ausschließlich um ihre jeweiligen Eigeninteressen kümmern) die "Belagerung" des Staates und dessen zunehmende Handlungsunfähigkeit (die **blockierte Gesellschaft**). Das Vermachtungsproblem würde sich unter diesen Bedingungen also noch verstärken; eine institutionelle Sklerose ist dann wahrscheinlich.

Das **Motivationsproblem** läßt sich mit Stichworten wie Individualisierungstendenzen, Entsolidarisierung, gesellschaftliche Fragmentierung umschreiben; die Steuerungsfähigkeit wird durch die Zersetzung von gemeinsamen Orientierungen und Handlungsdispositionen der gesellschaftlichen Akteure eingeschränkt. Helmut Dubiel hat dieses Phänomen wie folgt synthetisiert:

"Was früher der Zusammenhalt der Bürger fast naturwüchsig besorgte, löst sich heute umfassend und unaufhaltsam auf. Und offenbar nistet der Herd dieser Schwindsucht in den Institutionen der Marktgesellschaft und liberalen Demokratie selbst. Zehrte doch die Stabilität von einem moralischen Kapital, das sie innerhalb ihrer Institutionen nicht selbst hervorbringen kann."¹⁶¹

Im Anschluß an die Netzwerkdiskussion läßt sich hierzu folgendes sagen: Ohne Zweifel setzen sich Individualisierungstendenzen und die Zersetzung der Bindekraft kollektiv gültiger Werte und Orientierungen in modernen und sich modernisierenden Gesellschaften fort. Diese *"Entmoralisierung von Handlungsdispositionen im Zeichen eines liberalen Individualismus"*¹⁶² geht, worauf Claus Offe zu Recht verweist, gerade wegen des Verlustes des Staates an Handlungsautonomie, der Erosion der gesellschaftlichen *"Bindekräfte"* (Dahrendorf) und der zunehmenden Selbstorganisationsfähigkeit der Gesellschaft mit einem steigenden Bedarf an *"verantwortungsethischen Massensorientierungen"* einher.¹⁶³ Wenn der Staat in vielen Bereichen an Handlungsautonomie verliert, die Steuerungsfähigkeit in der Gesellschaft also zunehmend von Steuerungsbeiträgen "von unten", durch die gesellschaftlichen Akteure, abhängt, und, die Individuen und Organisationen in den Netzwerken in vielen Fällen auf Gerechtigkeitsdiskurse sowie die Herausbildung einer gemeinsamen Problemlösungsorientierung angewiesen sind, um handlungsfähig zu sein, jedoch zugleich die Menschen immer unfähiger würden, gemeinsame Orientierungen und Aktivitäten zu entfalten, stünde es wahrlich nicht gut um die Zukunft der Netzwerkgesellschaften. Habermas bringt diesen Sachverhalt wie folgt auf den Begriff: *"Wohl respektieren sie (gemeint sind diejenigen Akteure im Westen, die nach dem Zusammenbruch des Sozialismus das "Ende der Geschichte" ausrufen) eifertig den systemischen Eigensinn einer über Märkte gesteuerten Ökonomie; und vor einer Überdehnung des Machtmediums staatlicher Bürokratien sind sie mindestens auf*

164 Dubiel, in einem Beitrag der ZEIT, vom 18. März 1994.

165 Schmalz-Bruns (1994), S. 23.

166 Vgl. Offe (1985).

der Hut. Jedoch fehlt eine auch nur annähernd ähnliche Sensibilität für die eigentlich gefährdete Ressource - eine in rechtlichen Strukturen aufbewahrte und regenerationsbedürftige gesellschaftliche Solidarität."¹⁶⁴

Zumindest ein wichtiger Gegentrend zu den häufig betonten Individualisierungstendenzen kann ausgemacht werden. Die Existenz von Netzwerken, in denen die Beteiligten gemeinsame Steuerungsleistungen erbringen (müssen), also quasi die "Sachzwänge der Netzwerkgesellschaft", können dazu beitragen, kollektive Problemlösungsorientierungen und -kompetenzen sowie kollektives Verantwortungsbewußtsein herauszubilden. Die in allen Industrieländern zu beobachtenden Diskussionen über die Krise des "egoistischen Individualismus" (als Abgrenzung zu einem gemeinwohlverträglichen Individualismus) sowie die regen Diskussionen um "Gerechtigkeit" (vgl. z.B. die Arbeiten von Rawls, Walzer, Honneth), verweisen auf den gesellschaftlichen Bedarf einer Refundierung der "*moralischen Ressourcen*" (Honneth) komplexer Gesellschaften. In der (tages-)politischen Debatte wird diese wichtige Diskussion bisher (leider) im wesentlichen nur von (neo-)konservativer Seite und i. d. R. mit rückwärtsweisender Orientierung aktiv geführt.¹⁶⁵ Die demokratische Linke hat bisher kaum einen Zugang zu diesem Feld gefunden.¹⁶⁶

Die Skizzierung der Strukturen von Netzwerkgesellschaften hat verdeutlicht, daß Steuerungsfähigkeit in einem mehrstufigen gesellschaftlichen Vermittlungszusammenhang entsteht: Markt, Staat, horizontale Selbstorganisation in Netzwerken sowie die Verkopplung von hierarchischer und netzwerkförmiger Steuerung ergänzen sich. Neben Recht, Macht und Geld als den klassischen Steuerungsmedien gewinnen der Informationsfluß und die Fähigkeit zur Kommunikation zwischen den gesellschaftlichen Akteursgruppen und Politikarenen an Bedeutung. Diese Sichtweise impliziert, daß man sich von der Vorstellung eines institutionell konzentrierten, homogenisierten und linearen *policy*-Prozesses verabschieden muß. Die Problemwahrnehmung, Problemaufarbeitung, Entwicklung von Lösungen und die Implementation von Politiken stellen sich als "*gestaffelte, mehrstufig aufeinander bezogene Prozesse*"¹⁶⁷ der Entscheidungsfindung und Problemlösung dar.

Die traditionellen Institutionen politischer Steuerung (Parlament, Verwaltung) werden keineswegs verdrängt, jedoch durch die herausgearbeiteten deliberativen Politikverfahren ergänzt. Aktive Gesellschaften können durch das gegenseitige Aufeinandereinwirken von parlamentarischen Aktivitäten, Problemlösungsanstrengungen staatlicher Institutionen (die ihre Funktionen verändern und verstärkt, statt der zentralen Steuerung "von oben", Koordinations-, Organisations-, Moderations-, Initiator- und Korrekturfunktionen wahrnehmen) und netzwerkförmige

164 Habermas (1992), S. 12

165 Vgl. die konservative Strömung der Kommunitarismusdebatte.

166 Vgl. als wichtige Beiträge zu dieser Diskussion die Arbeiten von Honneth.

167 Schmalz-Bruns (1994), S. 27.

Gesellschaftsgestaltung entstehen. Im Kontext eines solchen Organisations- und Steuerungspluralismus werden Mechanismen wechselseitiger Kontrolle und Zusammenarbeit gestärkt und es kann gelingen, langfristige Interessen des Gemeinwesens zu thematisieren und diese gegenüber kurzfristigen sowie partikularen Interessen effektiver zur Geltung zu bringen. Schmalz-Bruns spricht in diesem Sinne davon, daß die Problemlösungs- und Steuerungskompetenz in Gesellschaften immer stärker von ihrer Fähigkeit zur "*gesellschaftlichen Dauerreflektion und ständigen Neujustierung*" abhängt.¹⁶⁸

7. Schlußfolgerungen aus der Steuerungsdiskussion für das Konzept "Systemischer Wettbewerbsfähigkeit"

Deutlich wurde, daß sich nicht nur in der Sphäre der Ökonomie ein "Neues Produktionsparadigma" herausgebildet hat, sondern sich auch die Grundstrukturen der Gesellschaft in einem tiefgreifenden Veränderungsprozeß befinden, der mit den klassischen Staats- und Steuerungstheorien nicht zu konzeptualisieren ist. Neben die hierarchische Steuerung der Gesellschaft durch den Staat treten vielfältige neue Organisations- und Steuerungsmuster. Ein neues sozio-technologisch-organisatorisches Paradigma scheint sich durchzusetzen. Im folgenden werden die vier Ebenen des Konzeptes der systemischen Wettbewerbsfähigkeit rekapituliert und die unterschiedlichen steuerungsrelevanten Anforderungen, die dort jeweils auftreten, herausgearbeitet.

Die Makroebene als Rahmenbedingung für die Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit: Das Primat der hierarchischen Steuerung

Hinsichtlich der Aufgabe der Gestaltung eines stabilen, Wettbewerb sichernden und Exporte begünstigenden makroökonomischen Rahmens kann festgehalten werden, daß in diesem Politikfeld der Staat noch immer über ein Handlungsmonopol verfügt. Auf der Makroebene dominiert demnach die Logik der hierarchischen Steuerung. Die Leistungsfähigkeit in dieser Handlungsarena hängt entscheidend von der Kompetenz der jeweils verantwortlichen Institutionen des administrativen Komplexes des politischen Systems sowie von öffentlichen oder privaten Beratungsinstitutionen (z.B. Wirtschaftsforschungsinstitute) ab. Makroökonomische Reformen sind demnach zu allererst ein technokratisches Problem. Dies zeigen auch die Erfahrungen nach 15 Jahren Strukturanpassung in den Entwicklungsländern. Die Vorbereitung und Formulierung der Anpassungsprogramme ist mit einem relativ kleinen Expertenstab zu bewältigen.¹⁶⁹

Hinsichtlich des Handlungsmonopols des Staates bei der Gestaltung der makroökonomischen Rahmenbedingungen und der Charakterisierung der Anforderungen in diesem Politikfeld als "technokratische Herausforderung" sind drei Einschränkungen wichtig: **Erstens** muß in Ab-

168 Schmalz-Bruns (1994), S. 29.

169 Vgl. die empirischen Arbeiten in Haggard/ Kaufman (1992), Leffler (1994).

grenzung zu neoliberalen Konzepten der enge Zusammenhang zwischen makroökonomischen Reformen und der Mikroebene der Unternehmen betont werden. Makroökonomische Reformen, die dem Reaktions- und Anpassungspotential auf der Mikroebene keine Bedeutung beimessen und *text book*-Strukturanpassungsprogramme umsetzen, können überzogene Bereinigungsprozesse auslösen und zur Zerstörung potentiell modernisierungsfähiger Industrien beitragen. Die empirischen Erfahrungen aus vielen lateinamerikanischen Ökonomien oder auch den Neuen Bundesländern in Deutschland sind lehrreiches Anschauungsmaterial für diesen Sachverhalt. D.h., die Gestaltung der makroökonomischen Rahmenbedingungen ist, insbesondere in der Phase radikaler wirtschaftlicher Umbrüche, von profundem Know-how über die Wirtschaftsstruktur, dem Produktivitätsniveau in den Sektoren und dem jeweiligen Modernisierungspotential abhängig. Dieses Wissen muß von den Organisationen der Peripherie des politischen Systems aufgearbeitet oder auch bei Verbänden und Beratungsinstitutionen des privaten Sektors abgerufen werden.

Zweitens sind für den Fall einschneidender makroökonomischer Kurskorrekturen, wie z.B. beim Übergang von der Binnenmarkt- zur Weltmarktorientierung, in dem sich viele Entwicklungsländer befinden, dem Umbruch in den Transformationsländern von der Plan- zu Marktwirtschaft, aber auch in Industrieländern, die an Wettbewerbsfähigkeit verlieren und sich an die neuen Weltmarktanforderungen anpassen müssen, Legitimationsprobleme zu erwarten. In Strukturanpassungsprozessen geht es zunächst um die Verteilung von Kosten. Viele Anpassungsprogramme, z.B. in Lateinamerika, scheiterten an der Unfähigkeit der Regierungen und anderer strategischer Gruppen, einen Konsens über die Verteilung dieser Kosten herzustellen. D.h., in Krisen- und Umbruchphasen sind auch makroökonomische Reformen in die je spezifischen Organisationsformen und Integrationsmechanismen ihrer Gesellschaften eingebunden und gehen insofern über rein technokratisches Politikmanagement von unabhängig von der Gesellschaft agierenden Experten hinaus. In diesen Phasen gewinnt das Verhältnis zwischen dem administrativen Komplex des Staates, den Organisationen der politischen Öffentlichkeit und der (demokratischen) Meinungs- und Willensbildung an Bedeutung. In Gesellschaften, in denen es im Zusammenspiel dieser Ebenen nicht gelingt, politische Stabilität und eine problemlösungsorientierte Handlungsorientierung der strategischen Akteure herzustellen, sind makroökonomische Reformen kaum durchsetzbar. In Phasen relativer Stabilität, in denen routinemäßig makroökonomische Wirtschaftspolitik betrieben wird, gilt jedoch die Aussage, daß in diesem Politikfeld die hierarchische Steuerung noch weitgehend intakt ist.

Drittens werden die Gestaltungsspielräume auf der Makroebene entscheidend durch die Globalisierung der Ökonomie geschwächt. Keynesianische Nachfragesteuerung ist in einer offenen Volkswirtschaft nahezu möglich geworden; die Zinssouveränität der Regierungen ist aufgrund der Existenz der internationalen Finanzmärkte begrenzt und die Wechselkurspolitik maßgeblich durch spekulative Kapitalströme auf den globalen Devisenmärkten eingeschränkt. Steuerungs-

probleme ergeben sich auf der Makroebene also primär durch Druck von außen und den partiellen Verlust der nationalen Handlungssouveränität in diesem Politikfeld. Es ist wahrscheinlich, daß die Globalisierung der Wirtschaft in den unterschiedlichen nationalen Ökonomien zu einer Nivellierung der Politikmuster im Bereich der Gestaltung der makroökonomischen Rahmenbedingungen beiträgt. Daraus folgt, daß sich auf der Ebene der Makropolitik kaum spezifische Wettbewerbsvorteile herausbilden lassen, auch wenn natürlich schwächere Ökonomien stärker unter weltwirtschaftlichen Verwerfungen und Fluktuationen leiden als größere und leistungsfähige Volkswirtschaften.

Nationale makroökonomische Wirtschaftspolitik wird durch die skizzierten Sachverhalte nicht etwa obsolet. Weiterhin gilt, daß makroökonomische Politiken für die Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit förderlich oder auch hinderlich sein können. Die Herausforderungen, die sich aus der Globalisierung für die Steuerung der Makropolitik ergeben, können jedoch nicht ausschließlich auf der nationalen Ebene gelöst werden. Reform- und Steuerungsdefizite bestehen auch auf der internationalen Ebene: **Zum einen** bedarf die Weltwirtschaft, wie jede nationale Ökonomie auch, eines Ordnungsrahmens, insbesondere um Fehlallokationen zu verhindern. Im Bereich der internationalen Handelspolitik finden zumindest Abstimmungsprozesse statt, wie immer diese im einzelnen bewertet werden. Die internationalen Finanzmärkte sind jedoch völlig untersteuert, begünstigen rein spekulative Kapitalbewegungen und unterminieren die Stabilisierungsanstrengungen vieler schwächerer Ökonomen in der Weltwirtschaft. **Zum anderen** werden in Zukunft Koordinierungsanstrengungen im Bereich der makroökonomischen Wirtschaftspolitiken in Wirtschaftsregionen wie der Europäischen Union, der NAFTA oder auch des MERCOSUR zusammennehmen. Auf dieser multilateralen Ebene sind Steuerungspotentiale angesiedelt, die bisher nicht ausgeschöpft werden.

Die Mesoebene als Ort der Schaffung dynamischer Wettbewerbsvorteile: Die Welt der Netzwerksteuerung

Die Steuerungs- und Problemlösungsanforderungen auf der Mesoebene unterscheiden sich hinsichtlich

- der Anzahl und des Typus der involvierten Akteure und Organisationen,
- der Interventionsebenen (lokal, regional, national),
- der spezifischen Organisations-, Problemlösungs- und Steuerungsmuster,
- der Funktionslogik (die in den Netzwerkstrukturen dominiert),
- der daraus resultierenden Anforderungen an die Strategie- und Problemlösungsfähigkeit der Akteure, Organisationen und das institutionelle Design der Gesellschaft,
- der Reichweite der Mesopolitiken sowie
- deren Bedeutung für die Herausbildung systemischer Wettbewerbsfähigkeit

fundamental von den Anforderungen und Handlungsspielräumen auf der Makroebene.

deutlich wird, daß die Mesoebene die Welt der Netzwerkstrukturen, der horizontalen Selbstkoordinierung und des Zusammenspiels von hierarchischer und netzwerkförmiger Steuerung (*self-coordination in the shadow of hierarchy*)¹⁷⁰ ist. Der Grund für die Dominanz netzwerkbasierter Steuerungsmechanismen im Mesoraum besteht in der breiten Streuung der Steuerungsressourcen (Fähigkeit zur Problemwahrnehmung, Wissen über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge, Implementationskompetenz) in diesem Politikfeld. Der Mesoraum ist charakterisiert durch das Phänomen der "geteilten Souveränitäten", von dem staatliche Institutionen, Unternehmen und intermediäre Organisationen gleichermaßen betroffen sind. Die Gestaltung des Wirtschaftsstandortes durch ein Set von unterschiedlichen Maßnahmen im Bereich der Technologie-, Innovations-, Ausbildungs-, Industriestruktur- und Regionalpolitiken ist daher auf den engen Verbund von Akteuren der Mikro- und der Mesoebene angewiesen. Auf der Mesoebene wirken Akteure aus der staatlichen Administration (von der lokalen bis zur nationalen Ebene), den Institutionen der Peripherie des politischen Systems (z.B. Technologie-, Beratungs- und Ausbildungseinrichtungen) sowie öffentliche und private intermediäre Organisationen (z.B. Kammern, Verbände) zusammen. Im Prozeß der Interaktion entstehen kumulative Lernprozesse, die die Leistungsfähigkeit aller Beteiligten sowie des gesamten Mesoraumes potenzieren.¹⁷¹

Die spezifischen Organisations-, Problemlösungs- und Steuerungsmuster des Mesoraumes und die Funktionslogik der Netzwerksteuerung sowie die daraus resultierenden Anforderungen an die Strategie- und Problemlösungsfähigkeit der Akteure, das institutionelle Design der Gesellschaft, die Bedeutung des dominanten Normensystems und der Handlungsorientierungen der Akteure müssen hier nicht erneut dargestellt werden; ebensowenig die Leistungspotentiale der Netzwerksteuerung sowie deren Fallstricke. Zu drei Punkten soll jedoch abschließend noch Stellung genommen werden: Erstens zu dem Verhältnis der Meso- zur Metaebene und zweitens zur Reichweite der Mesopolitiken sowie drittens zu deren Bedeutung für die Herausbildung internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

Das Verhältnis der Meso- zur Metaebene: Es wurde gezeigt, daß sich auf der Mesoebene unterschiedliche Organisations- und Steuerungsmuster überlagern, also gerade die Gestaltung dieser Dimension von der Organisations- und Strategiefähigkeit einer Vielzahl von Akteuren abhängt. Die Diskussion der Funktionslogik netzwerkförmiger Steuerung und des Netzwerkzyklus haben verdeutlicht, daß die Leistungsfähigkeit der Organisationsmuster im Mesoraum

170 Scharpf (1993 c), S. 145.

171 Diese Gestaltung des Mesoraumes auf der nationalen Ebene kann ergänzt werden durch Standortpolitiken auf der multilateralen Ebene, wie z.B. der Europäischen Union. Auf dieser Ebene werden jedoch eher strategische Entscheidungen abgesteckt (z.B. Diskussionen über Zukunftsbranchen) oder gemeinsame Forschungsvorhaben vorangetrieben, während die institutionelle Gestaltung des Mesoraumes zunehmend dezentral in den jeweiligen Wirtschaftsregionen vonstatten geht. Für kleinere Länder kann sich die Situation anders darstellen: So macht es z.B. in Uruguay nur Sinn, über die Gestaltung des Mesoraumes in enger Kooperation mit Argentinien und Brasilien nachzudenken. Ähnliches gilt für die zentralamerikanische Region.

eng mit den Tiefenstrukturen der jeweiligen Gesellschaft und damit der Metaebene verknüpft ist. Im Mesoraum geht es um

- die Optimierung der Leistungsfähigkeit der beteiligten Subsysteme (der Unternehmen, der Unternehmens-*cluster*, der Verbände von Kapital, Arbeit u.a. Interessengruppen, der funktionalen Institutionen der Peripherie des politischen Systems, der staatlichen Administrativen des Kernbereiches des politischen Systems),
- das Zusammenwirken derselben, um Synergieeffekte zu erzeugen und breit gestreute Steuerungsressourcen zu bündeln, ohne die Kreativität und relative Eigenständigkeit der Beteiligten zu unterminieren, wobei
- Eigeninteressen, konfliktive und gemeinsame Interessen ausbalanciert werden müssen.

Zudem bedarf es eines Systems von *countervailing powers* (Galbraith), um die Abwälzung von (ökologischen, sozialen und ökonomischen) Kosten der Meso-Netzwerke auf die Gesellschaft zu verhindern. Die Gestaltung des Mesoraumes stellt daher außerordentlich hohe Anforderungen an Gesellschaften und ist von Entwicklungs- und Transformationsländern nur schwer umzusetzen. Die Ausgestaltung der Makrodimension ist, abstrahiert man von den drei skizzierten Einschränkungen, ein technokratisches Problem. Die Strukturierung des Mesoraumes stellt sich hingegen als Testfall für die Organisations- und Steuerungsfähigkeit in den jeweiligen Gesellschaften dar. Diese Einschätzung beweist sich nach 15 Jahren Strukturanpassung in den Entwicklungsländern. Zwar ist in einigen Ländern die makroökonomische Stabilisierung erreicht, eine Verbesserung des Wirtschaftsstandortes gelingt jedoch selten, entweder weil es an geeigneten Konzepten zur Gestaltung des Mesoraumes mangelt (z.B. wird oft zu technokratisch vorgegangen und die Strukturgestaltung "von unten", durch die Beteiligten vernachlässigt) oder weil die gesellschaftlichen Akteure nicht in der Lage sind, komplexere Organisations- und Steuerungsmuster umzusetzen.¹⁷²

Diese Problematik ist besonders gravierend, da immer deutlicher wird, daß Entwicklungs- und Transformationsländer, die eine Wirtschaftsstrategie verfolgen, die ausschließlich auf makroökonomische Reformen setzt und die Gestaltung des Mesoraumes vernachlässigt, zu erfolglosen Exportökonomien oder Ressourcen- und Agrarexporteurern werden.¹⁷³ Diese Gefahr droht auch den Gesellschaften, die an den institutionell-organisatorischen Anforderungen, die sich auf der Mesoebene stellen, scheitern.¹⁷⁴ So zeigten eigene Untersuchungen in Argentinien und insbesondere in Bolivien, daß es in beiden Ländern auf der Mesoebene nicht an Institutionen, Instrumenten und mannigfaltigen Initiativen mangelt. Im Gegenteil besteht gerade in dem

172 Vgl. Haggard/ Kaufman (1992), Leffler (1994).

173 Bolivien wäre ein Beispiel für den Fall "gelungene Stabilisierung ohne Entwicklung"; vgl. Messner (1993).

174 Zur Entwicklung von Wettbewerbsvorteilen im Mesoraum in Entwicklungsländern als stufenweisen Prozeß vgl. Eßer et al. (1994), S. 51-75.

strukturschwachen Land Bolivien ein Kernproblem in der unüberschaubaren Zahl von Institutionen und Projekten (i.d.R. der internationalen Gebergemeinschaft), die zur Stärkung der technologischen Kompetenz des Landes beitragen sollen. Diese sind jedoch völlig unverbunden und fragmentiert, werden in der Regel fernab des produktiven Sektors entwickelt, konterkarieren sich zu einem nicht unwesentlichen Teil wechselseitig und werden letztlich selbst wieder zu einem Organisations- und Entwicklungsproblem.¹⁷⁵

Die Umsetzung von Mesopolitiken kann neben der Schwäche der Akteure an weiteren Fallstricken scheitern. In erfolgreichen Ökonomien hat sich das enge Zusammenwirken der strategisch relevanten Akteure in Netzwerken als Produktivkraft erwiesen. Viele Probleme auf der Mesoebene sind, wegen der breiten Streuung der steuerungsrelevanten Ressourcen, nur noch in Netzwerk- und Verbundsystemen lösbar. Der Versuch, diese Organisationskonzepte in anderen Gesellschaften zu kopieren, kann jedoch scheitern,

- weil die beteiligten Akteure reine Lobby-Orientierungen verfolgen und keine gemeinsame Problemlösungsorientierung zu entwickeln in der Lage sind,
- weil es keine historischen Erfahrungen mit Verfahren der kollektiven Kompromiß- und Konfliktbearbeitung gibt und Netzwerkstrukturen deshalb leicht in *endless disagreement* münden können oder
- weil ein fehlender oder schwacher Rechtsstaat die Herausbildung von "generalisiertem Vertrauen" zwischen den Akteuren - als eine wichtige Bedingung, welche die Herausbildung von Netzwerksteuerung erleichtert - behindert.

Die Reichweite der Politiken und privaten Aktivitäten im Mesoraum: Im Gegensatz zu den makroökonomischen Reformen, deren Reichweite durch die Globalisierung der Ökonomie eingeschränkt ist, stellt sich der Mesoraum als eine Dimension mit größerem Gestaltungsspielraum und wachsender Bedeutung dar. Wenn es richtig ist, daß die Leistungsfähigkeit auf der Mesoebene im Zusammenwirken der Akteure entsteht und hier, wie die Arbeiten von Porter, der OECD, der Distrikt-Theoretiker sowie eigene Arbeiten nahelegen, die lokale, regionale und nationale Dimension nicht an Bedeutung verlieren, vielmehr *national competitive advantages* (Porter) existieren, also die Herausbildung von Wettbewerbsvorteilen an Wirtschaftsstandorten gebunden ist, sind die Anforderungen an Mesopolitiken hoch, die Spielräume für deren Ausgestaltung jedoch ebenfalls groß. Zwar können externe Potentiale (ausländisches Know-how, Beteiligung an internationalen Technologienetzwerken) genutzt werden; der Mesoraum als ein institutioneller und organisatorischer Verbund bleibt jedoch geographisch gebunden, läßt sich weder exportieren noch importieren. Die geographischen Agglomerationseff-

175 Vgl. Hillebrand/ Messner/ Meyer-Stamer (1993).

fekte werden insbesondere durch die netzwerkförmigen Organisations- und Steuerungsmuster, die auf der Mesoebene dominieren, gefördert.

Die Bedeutung des Mesoraumes für die Herausbildung systemischer Wettbewerbsfähigkeit: Aus den letzten Überlegungen folgt bereits die Bedeutung des Mesoraumes für die Herausbildung von nationalen Wettbewerbsvorteilen. Während sich die Politiken auf der Makroebene weltweit angleichen, unterscheiden sich die Wirtschaftsstandorte der Länder erheblich. Das "Design" der Standorte wird vor allem durch die Institutionenlandschaft der Mesoebene geprägt. Hier entstehen "*institutional and organizational competitive advantages*", spezifische Organisationsmuster und nationale Profile, auf denen Wettbewerbsvorteile aufbauen und die nur sehr schwer von anderen Wettbewerbern kopiert werden können. Auf diesen Sachverhalt hat Porter zu Recht hingewiesen. Auf der Grundlage der in der vorliegenden Arbeit vorgestellten Überlegungen zu den komplexen institutionell-organisatorischen Anforderungen, die sich auf der Mesoebene an die Akteure richten, sowie der Herausarbeitung der stark kontextabhängigen Dynamik in den Netzwerkformationen des Mesoraumes muß dieses Argument noch stärker gewichtet werden. Diese Sichtweise kontrastiert scharf mit der Vermutung von Autoren wie Knieper¹⁷⁶, der argumentiert, daß in der Weltwirtschaft zunehmend "gesichtslosere", gleichförmigere Standorte entstehen und Investitionsentscheidungen sich 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. Als besonders erfolgreich werden sich die Ökonomien erweisen, die nicht ausschließlich auf die Imitation bereits erprobter Muster setzen, auch wenn durch kreative Imitation wirtschaftliche Aufholprozesse begonnen werden können. Dauerhafte Wettbewerbsvorteile entstehen nicht durch den Wettbewerb um die Besetzung einer gegebenen Anzahl von Nischen, sondern im Prozeß der Spezialisierung und Entwicklung von neuen Nischen. Diese Überlegung knüpft an dynamische Evolutionstheorien an. In der klassischen Evolutionstheorie dominiert die Vorstellung, daß sich die Systeme durchsetzen, die in der Lage sind, das Problem des Wettbewerbs um eine einzige Nische oder um ein festes System von Nischen für sich zu entscheiden. Aus dieser Perspektive stellt sich die Welt des Wettbewerbs als eine Welt des "Hauens und Stechens" dar. In dynamischen Evolutionstheorien wird demgegenüber die These vertreten, daß sich (soziale oder auch wirtschaftliche) Nischensysteme ständig in Veränderung befinden und sich parallel zu den bestehenden Nischensystemen stets neue Bereiche erschließen lassen und durch deren Auftreten wiederum ständig neue Umwelten, neue Unterschiede und damit neue Spezialisierungschancen entstehen.¹⁷⁷ Mir scheint die Überlegung richtig zu sein, daß auch die Weltwirtschaft kein Nullsummenspiel ist, sondern die Herausforderung für Länder in der Ent-

176 Knieper (1993).

177 Diese Überlegungen gehen auf Simon (1993), S. 56 ff. zurück.

wicklung spezifischer, leistungsfähiger Organisationsmuster zur Verbesserung des Wirtschaftsstandortes besteht. Oder wie Böhret zu Recht feststellt: "*Man kann niemanden überholen, wenn man in seinen Fußstapfen geht.*"¹⁷⁸

Das "Neue Produktionsparadigma" auf der Mikroebene: Die Welt der cluster

Die Anforderungen auf der Mikroebene der Unternehmen wurden im Kontext der Analyse der Theorien zur Wettbewerbsfähigkeit diskutiert. Entscheidend ist zunächst die enge Interaktion zwischen Mikro- und Mesoebene. Unternehmen und Unternehmensnetzwerke agieren in Standorten und sind auf deren Leistungsfähigkeit angewiesen. Festgehalten werden kann darüber hinaus eine interessante Konvergenz hinsichtlich der Steuerungsanforderungen auf der Mikroebene sowie in den gesellschaftlichen *policy*-Netzwerken. In beiden Sphären zeigen sich Phänomene "geteilter Souveränitäten", zunehmender Komplexität, der Verringerung der Reichweite hierarchischer Steuerung bzw. der Neudefinition von Steuerungsaufgaben, die von "von oben" zu bewältigen sind, und ein Bedeutungszuwachs von Mechanismen horizontaler Selbstorganisation.

Für den gesellschaftlichen Bereich wurden diese Tendenzen detailliert untersucht. Auf der Mikroebene sind ähnliche Trends unübersehbar: In den Unternehmen werden Marktmechanismen eingeführt (*profit center*), die Unternehmenszentrale delegiert Steuerungsfunktionen auf untergeordnete Ebenen und übernimmt selbst die Aufgabe eines Moderators und Schnittstellenmanagers, die Unternehmen integrieren sich in Zuliefersysteme und Technologienetzwerke, wodurch die Effizienz gesteigert werden kann, jedoch zugleich das Spannungsfeld von Independenz und Interdependenz auftaucht. Auch auf der Mikroebene stellt sich die Herausforderung der Stärkung der Wettbewerbskraft als Organisations- und Steuerungsproblem dar.

Organisations- und Steuerungspluralismus auf der Metaebene: Gesellschaftliche Steuerungsfähigkeit als Bedingung für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Entwicklung

Der Aufbau von systemischer Wettbewerbsfähigkeit basiert auf einem gesellschaftlichen Organisationsmuster, das charakterisiert ist durch

- **die Stärkung der Marktkräfte** durch Abbau von Überregulierung, bürokratische Entwicklungsblockaden und die Schaffung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen;

178 Böhret (1990), S. 195. Damit ist natürlich nicht ausgeschlossen, daß es Verlierer in der Weltwirtschaft sowie Auf- und Abstiege in der weltwirtschaftlichen Hierarchie gibt. Die präsentierten Überlegungen sind jedoch hinsichtlich der grundlegenden Strategie, die Länder einschlagen, wichtig. Die Gewinner der Zukunft werden nicht diejenigen sein, denen es gelingt, andere aus fest etablierten Nischen zu verdrängen, sondern eher diejenigen, die neue Spezialisierungsmuster herauszubilden in der Lage sind.

- **Staatsentlastung und Steigerung der Leistungsfähigkeit des Staates** durch Stärkung der Marktkräfte sowie die Delegation von Steuerungsaufgaben an nicht-staatliche Akteure, den Verbund zwischen staatlichen und privaten Akteuren, die Stärkung subsidiärer Prinzipien, die Entwicklung gesellschaftlicher Mechanismen zu Konfliktbewältigung und Kompromißbildung sowie den Aufbau von sektoralen Netzwerken;
- **die Stärkung der gesellschaftlichen Selbstorganisationsfähigkeit**, und zwar als Bedingung für die Herausbildung tragfähiger gesellschaftlicher Organisationsmuster und komplexer Steuerungsformen;
- **die Einbindung des Marktes** in leistungsfähige Institutionensysteme zwecks Optimierung der ökonomischen Entwicklungspotentiale und Korrektur der (sozial und ökologisch) destruktiv wirkenden Tendenzen der Marktwirtschaft.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Konturen eines *competitive cooperative system*, einer durch Diskurs, Verbund und Netzwerkbildung korrigierten und potenzierten Marktwirtschaft. Der Markt wirkt als Rationalisierungs- und Entwicklungsmotor, der Staat als wirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Verbundmotor, die gesellschaftlichen Akteure interagieren in Netzwerken, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen, konfligierende Interessen auszutragen und gemeinsame Interessen mit anderen Akteuren durch Bündelung der Kräfte umzusetzen.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, H. / U. Jürgens (Hrsg.):** Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns, Berlin 1992
- Aldrich, H.:** Resource Dependence und Interorganizational Relations, Berlin 1975
- Altvater, E.:** Sachzwang Weltmarkt, Hamburg 1987
- : Die Zukunft des Marktes, Münster 1991
- Arrow, K.:** Gift and Exchanges. Philosophy and Public Affairs, H. 1, 1972
- : The Production and Distribution of Knowledge, in: G. Silverberg / L. Soete (Hrsg.), The Economics of Growth and Technical Change, Aldershot 1994
- Atkinson, M.M. / W.D. Coleman:** Corporatism and Industrial Policy, in: A. Cawson (Hrsg.), Organized Interests and the State, London 1985
- : Strong States and Weak States. Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies, in: British Journal of Political Science, Bd. 19, 1989, H. 1
- Axelrod, R.:** The Evolution of Cooperation, New York 1984
- Banfield, E.C.:** The Moral Basis of Backward Societies, New York 1958
- Barber, B.:** The Logic and Limits of Trust, New Brunswick 1983
- Becattini, G.:** Sectors and/or Districts, in: E. Goodman et al. (Hrsg.), Small Firms and Industrial Districts in Italy, London 1989
- : The Marshallian Industrial District as a Socio-economic Notion, in: F. Pyke et al. (Hrsg.), Industrial Districts and Inter-Firm Co-Operation in Italy, Genf 1990
- Bellah, R., et al.:** Habits of the Heart. Individualism and Commitment in American Life, Berkeley 1985
- Bendel, K.:** Funktionale Differenzierung und gesellschaftliche Rationalität, in: Zeitschrift für Soziologie, 1993, H. 4
- Bennett, C.J. / M. Howlett:** The Lessons of Learning. Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change, in: Policy Science, 1992, H. 3
- Benson, J.K.:** The Interorganizational Network or a Political Economy, in: Administrative Science Quarterly, Nr. 20, 1975
- Bentley, A.:** The Process of Government, Cambridge 1967
- Benz, A.:** Politisch-administrative Strukturen und Institutionen, in: Th. Ellwein et. al. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1987
- : Mehr-Ebenen-Verflechtung. Politische Prozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Diskussionspapier, Köln 1991
- : Zusammenarbeit zwischen den Norddeutschen Bundesländern, in: A. Benz et al. (Hrsg.), Horizontale Politikverflechtung, Frankfurt 1992
- Benz, A. / F.W. Scharpf / R. Zintl:** Horizontale Politikverflechtung, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 10, Köln 1992
- Bernholz, P.:** Constitutions as Governance Structures. The Political Foundations of Secure Markets, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1993, H. 1
- Best, M.:** The New Competition, Cambridge 1990
- Beyme, C. v.:** Theorie der Politik im 20. Jahrhundert, Frankfurt 1991
- Bobbio, N.:** Die Zukunft der Demokratie, Berlin 1988

- Böhret, C.:** Entscheidungshilfen für die Regierung, Modelle, Instrumente, Probleme, Opladen 1970
-: Folgen, Opladen 1990
- Bohr, N.:** Discussion with Einstein, in: P.A. Schlipp (Hrsg.), Albert Einstein: Philosoph-Scientist, Evanston 1949
- Brennan, G. / J.M. Buchanan:** Die Begründung von Regeln, Tübingen 1993
- Brinkerhoff, D.W. / A.A. Goldsmith:** Promoting the Sustainability of Development Institutions. A Framework for Strategy, in: World Development, Bd. 20, 1992, H. 3
- Brunkhorst, H.:** Die Krise der Demokratie, in: Frankfurter Rundschau, Dokumentation, vom 5.2.1994
- Buchanan, J.M.:** Choosing what to choose, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1994, H. 1
- Buchanan, J.M., et al. (Hrsg.):** Towards a Theory of the Rent-Seeking Society, London 1980
- Buchanan, J.M. / R.D. Tallison (Hrsg.):** Theory of Public Choice, Ann Arbor 1972
- Buchstein, H. / R. Schmalz-Bruns:** Gerechtigkeit als Demokratie. Zur politischen Philosophie von Michael Walzer, in: Politische Vierteljahresschrift, 1992, H. 3
- Bühl, W.:** Die Dynamik sozialer Konflikte in katastrophentheoretischer Darstellung, in: Kölner Zeitschrift für Sozialpolitik, 1984, H. 4
- Cao-Garcia, R.J.:** Explorations Toward an Economic Theory of Political Systems, London 1983
- Capecchi, V.:** A History of Flexible Specialization and Industrial Districts in Emilia-Romagna, in: F. Pyke et al. (Hrsg.), Industrial Districts and Inter-Firm Co-Operation in Italy, Genf 1990
- Cawson, A.:** Conclusion: Some Implications for State Theory, in: A. Cawson (Hrsg.), Organized Interests and the State, London 1985
-: Varieties of Corporatism: the Importance of the Meso-level of Interest Intermediation, in: A. Cawson (Hrsg.), Organized Interests and the State, London 1985
-: Corporatism and Political Theory, Oxford 1986
- Chinitz, B.:** Contracts in Agglomeration, New York / Pittsburgh 1961
- Coase, R.H.:** The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, 1960, H. 3
- Colclough, Ch. / J. Manor (Hrsg.):** States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate, Oxford 1992
- Coleman, J.S.:** Foundations of Social Theory, London 1990
- Crozier, M.:** La société bloquée, Paris 1970
- Crozier, M. / E. Friedberg:** Macht und Organisation, Königstein 1979
- Czada, R.:** Konsensbedingungen und Auswirkungen neokorporatistischer Politikentwicklung, in: Journal für Sozialforschung, Bd. 23, 1983, H. 4
-: Der Staat als wirtschaftender Akteur, in: H. Abromeit / U. Jürgens (Hrsg.), Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns, Berlin 1992
- Dahl, R.:** A Preface to Democratic Theory, Chicago 1956
- De Alessi, L.:** The Evolving Science of Organization, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1993, H. 1
- Dearborn, D.C. / H.A. Simon:** Selective Perception: the Identifications of Executives, in: Sociometry, Nr. 21, 1958
- Deutsch, K.:** The Nerves of Government, New York 1963

- : Zur Handlungs- und Lernkapazität politischer Systeme, in: H. Lenk (Hrsg.), Handlungstheorien interdisziplinär, München 1977
- Diederich, N. / U. Hilpert:** Staatliche Politik und nicht-intendierte Konsequenzen, in: H.H. Hartwich (Hrsg.), Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen 1988
- Dosi, G. / K. Pavitt / L. Soete:** The Economics of Technical Change and International Trade, New York 1990
- Downs, A.:** An Economic Theory of Democracy, New York 1957
- Drüke, H. / K. Burmeister:** NRW - Das sozialdemokratische Modell einer Industriepolitik?, in: U. Jürgens / W. Krumbein (Hrsg.), Industriepolitische Strategien, Berlin 1991
- Dubiel, H.:** Zivilreligion in der Massendemokratie, in: Soziale Welt, 1990, H. 2
- : Konsens oder Konflikt, Frankfurt 1991
- Dunning, J.H.:** The Global Economy, Domestic Governance, Strategies and Transnational Corporations. Interactions and Policy Implications, in: Transnational Corporations, Bd. 1, 1992, H. 3
- Dyke, C.:** Philosophy of Economics, New York 1981
- Ehrenberg, R.G. / R.S. Smith:** Modern Labour Economics. Theory and Public Policy, Glenview 1982
- Elias, N.:** Über den Prozeß der Zivilisation, 2 Bde., Frankfurt 1969
- : Die Gesellschaft der Individuen, Frankfurt 1987
- Eßer, K.:** Perú. Una salida de la crisis, Working Paper, DIE, Berlin 1989
- : Development of a Competitive Strategy. A Challenge to the Countries of Latin America in the 1990s, Working Paper, DIE, Berlin 1991
- : Latin America - Industrialization without Vision, in: K. Esser / W. Hillebrand / D. Messner / J. Meyer-Stamer: International Competitiveness in Latin America and East Asia, London 1993
- : Wettbewerbsorientierung und Integrationsdynamik, DIE, Berlin 1994
- : Neue Konzepte zum Erfolg. Die wirtschaftlichen Herausforderungen Lateinamerikas in den 90er Jahren, in: D. Junker / D. Nohlen / H. Sangmeister (Hrsg.), Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts, München 1994
- Eßer, K., et al.:** Argentinien. Zum industriepolitischen Suchprozeß, Working Paper, DIE, Berlin 1989
- Eßer, K. / W. Hillebrand / D. Messner / J. Meyer-Stamer:** International Competitiveness in Latin America and East Asia, London 1993
- : Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik, DIE, Berlin 1994
- Eßer, K. / W. Hillebrand / E. Kürzinger / D. Messner / J. Meyer-Stamer:** América Latina. Hacia una estrategia competitiva, DIE, Berlin 1992
- Etzioni, A.:** A Comparative Analysis of Complex Organizations, New York 1961
- : The Active Society, New York 1968
- : The Moral Dimension. Towards a New Economic, New York 1988
- : Jenseits des Egoismus-Prinzips, Stuttgart 1994
- Evans, P., et al.:** Bringing the State Back in, Cambridge 1985
- Fajnzylber, F.:** América Latina. La industrialización trunca, Santiago 1984
- Freeman, C.:** Technology Policy and Economic Performance, New York 1987

- : Formal Scientific and Technological Institutions in the National System of Innovation, in: B. Lundvall (Hrsg.), National Systems of Innovation, London 1992
- Fürst, D., et al.:** Regionalverbände im Vergleich. Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen, in: J.J. Hesse (Hrsg.), Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 4, Baden-Baden 1990
- Galbraith, J.K.:** American Capitalism, Boston 1956
- : The New Industrial State, Boston 1987
- Giddens, A.:** Die Konstitution der Gesellschaft, Frankfurt 1992
- Glasmeier, H.J.:** Durchstaatlichung und Selbstorganisation der Gesellschaft, München 1984
- Grabher, G.:** De-Industrialisierung oder Neo-Industrialisierung, Berlin 1988
- : The Weakness of Strong Ties, The Lock-in of Regional Development in the Ruhr Area, in: G. Grabher (Hrsg.), The Embedded Firm, London 1993
- Grande, E.:** Die neue Architektur des Staates, in: R. Czada / M.G. Schmidt (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen 1993
- Granovetter, M.:** The Strength of Weak Ties, in: American Journal of Sociology, Nr. 6, 1973
- : The Strength of Weak Ties. A Network Theory Revisited, in: R. Collins (Hrsg.), Sociological Theory, San Francisco 1983
- : Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness, in: American Journal of Sociology, Nr. 91, 1985
- Haggard, S. / R. Kaufman:** Institutions and Economic Adjustment, in: S. Haggard / R. Kaufman (Hrsg.), The Politics of Economic Adjustment, Princeton 1992
- Hartwich, H.H.:** Zentrale Fragen der Politikwissenschaft in der Diskussion. Einige Wahrnehmungen, in: H.H. Hartwich (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1985
- : Die Suche nach einer wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 46/47, 1987
- Hayek, F.A. v.:** The Use of Knowledge in Society, in: American Economic Review, Bd. 35, 1945, H. 4
- : Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Zürich 1952
- Hecló, H.:** Issue Networks and the Executive Establishment, in: A. King (Hrsg.), The New American Political System, Washington 1978
- Hegner, F.:** Solidarity and Hierarchy. Institutional Arrangement for the Coordination of Actions, in: F.X. Kaufmann et al. (Hrsg.), Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, Berlin / New York 1986
- Held, D.:** Democracy, the Nation-State and the Global System, in: Economy and Society, Nr. 20, 1991
- Héritier, A. (Hrsg.):** Policy-Analyse, Opladen 1993
- Hesse, J.J.:** Die Neubelebung der Staatsdiskussion, in: T. Ellwein et al. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1987
- Hillebrand, W.:** Industrielle und technologische Anschlußstrategien in teilindustrialisierten Ländern, DIE, Berlin 1991
- Hillebrand, W., et al.:** Technological Modernization in Small and Medium Industries in Korea with Special Emphasis on the Role of International Enterprise Cooperation, DIE, Berlin 1992
- Hillebrand, W. / D. Messner / J. Meyer-Stamer:** Strengthening Technological Capability in Developing Countries. Lessons from German Technical Cooperation, DIE, Berlin 1994
- Hilpert, H.G.:** Japanische Industriepolitik, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 17/18, 1993

- Hinterberger, F. / M. Hüther:** Von Smith bis Hayek und zurück, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 1993, H. 3/4
- Holmstrom, B.:** Moral Hazard and Observability, in: Bell Journal of Economics, Bd. 10, 1979, H. 1
- Hurtienne, T. / D. Messner:** Neue Konzepte von Wettbewerbsfähigkeit, in: B. Töpfer / U. Müller-Plantenberg (Hrsg.), Transformationen im südlichen Lateinamerika, Hamburg 1994
- Hurtienne, T. / L. Mármora / D. Messner / U. Müller-Plantenberg / B. Töpfer (Hrsg.):** Cambio de rumbo en el cono sur - Crisis y oportunidades, Caracas 1994
- Imai, K. / Itami, H.:** Interpenetration of Organization and Market; in: K.B. Clark et al. (Hrsg.), The Uneasy Alliance, New York 1984
- Jacobs, S.H.:** Controlling Government Regulation. A New Self-Discipline, in: The OECD Observer, Nr. 175, 1992
- Johnston, R., et al.:** Technology Strategies in Australian Industry, Canberra 1990
- Jordan, A.G. / J. Richardson:** Overcrowded Policy-making. Some British and European Reflections, in: Journal of Theoretical Politics, 1983, H. 2
- Keller, B.:** Interessenorganisation und Interessenvermittlung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 42, 1990, H. 3
- Kelley, H.H. / J.W. Thibaut:** Interpersonal Relations, New York 1978
- Kenis, P.:** The Preconditions for Policy Networks. Some Findings from a Three-Country Study on Industrial Restructuring, in: B. Marin / R. Mayntz (Hrsg.), Policy Networks, Frankfurt 1991
- Kenis, P. / V. Schneider:** Policy Networks and Policy Analysis, in: B. Marin / R. Mayntz (Hrsg.), Policy Networks, Frankfurt 1991
- Klawitter, J.:** Staatstheorie als Steuerungstheorie?, in: H. Bußhoff (Hrsg.), Politische Steuerung, Baden-Baden 1992
- Knieper, R.:** Nationale Souveränität. Versuch über Ende und Anfang einer Weltordnung, Frankfurt 1991
- : Staat und Nationalstaat, in: PROKLA-Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft, Nr. 90, 1993
- Kolatek, C.:** Informational Networks and Regional Business Potential. An Economic Analysis for Japan, Berlin 1993
- Krumbein, W.:** Industriepolitik. Die Chance einer Integration von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, in: U. Jürgens / W. Krumbein (Hrsg.), Industriepolitische Strategien, Berlin 1991
- : Industrie- und Regionalisierungspolitik in Niedersachsen, in: U. Bullmann (Hrsg.), Die Politik der Dritten Ebene, Baden-Baden 1994
- Lash, S. / J. Urry:** The End of Organized Capitalism, Buckinghamshire 1987
- Lau, C.:** Theorien gesellschaftlicher Planung, Stuttgart 1975
- Laumann, E.O., et al.:** Organizations in Political Action. Representing Interests in National Policy Making, in: B. Marin / R. Mayntz (Hrsg.), Policy Networks, Frankfurt 1991
- Laumann, E.O. / D. Knoke:** The Organizational State, Madison 1987
- Lehmbruch, G.:** Liberal Corporatism and Party Government, in: Comparative Political Studies, Bd. 10, 1977, H. 1
- : Politische Institutionen als Determinanten der Politikentwicklung und -durchführung. Was leisten politische Institutionen?, in: H.H. Hartwich (Hrsg.), Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen 1988
- Lehner, F.:** Pluralismus, Paradigmen und Erkenntnisfortschritt in der Politikwissenschaft, in: H.H. Hartwich (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1985

- : Neue Politische Ökonomie, in: A. Görlitz / R. Prätorius (Hrsg.), Handbuch Politikwissenschaft, Reinbek 1987
- : The Institutional Control of Organized Interest Intermediation, in: R. Czada / A. Windhoff-Héritier (Hrsg.), Political Choice. Institutions, Rules and Limits of Rationality, Frankfurt 1991
- Levitt, T.:** The Third Sector, London 1973
- Lindenberg, S.:** Contractual Relations and Weak Solidarity, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Nr. 144, 1988
- Luhmann, N.:** Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München 1981
- : Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt 1984
- : The Autopoiesis of Social Systems, in: F. Geyer / J. v.d. Zouwen (Hrsg.), Sociocybernetic Paradoxes, Beverly Hills 1986
- : Steuerbarkeit - Streitgespräch mit F.W. Scharpf, in: H.H. Hartwich (Hrsg.), Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen 1989
- : Beobachtungen der Moderne, Opladen 1992
- Lundvall, B.A.:** Innovation as an Interactive Process, in: G. Dosi et al. (Hrsg.), Technical Change and Economic Theory, London / New York 1988
- : National Systems of Innovation, London 1992
- : Explaining Interfirm Cooperation and Innovation. Limits of the Transaction-Cost Approach, in: G. Grabher (Hrsg.), The Embedded Firm, London 1993
- Maggi, C.:** Decentralización territorial y competitividad: El caso de Chile, DIE, Berlin 1994
- Mahnkopf, B.:** Markt, Hierarchie und soziale Beziehungen, in: N. Beckenbach / W. v. Treeck (Hrsg.), Umbrüche der gesellschaftlichen Arbeit, Düsseldorf 1993
- Mandell, M.P.:** Intergovernmental Management in Interorganizational Networks, in: International Journal of Public Administration, Nr. 11, 1988
- Mann, S.:** Macht und Ohnmacht der Verbände, Baden-Baden 1994
- March, J.G. / J.P. Olsen:** Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York 1989
- March, J.G. / H.A. Simon:** Organizations, New York 1958
- Marin, B. (Hrsg.):** Generalized Political Exchange, Frankfurt 1990
- Marin, B. / R. Mayntz (Hrsg.):** Policy Networks, Frankfurt 1991
- Mármora, L. / D. Messner:** Chile im lateinamerikanischen Kontext. Ein Modell für Demokratisierung und Entwicklung?, in: J. Ensignia / D. Nolte (Hrsg.), Modellfall Chile, Hamburg 1991
- : La integración de Argentina, Brazil y Uruguay: concepciones, objectivism resultadism, in: Comercio Exterior, Bd. 41, 1991, H. 2
- : Der Abstieg Argentinien und der Aufstieg Südkoreas, Zeitschrift für Lateinamerika, Wien 1991, H. 40/41
- : Jenseits von Etatismus und Neoliberalismus. Zur aktuellen Steuerungsdiskussion am Beispiel Argentinien und Südkorea, Hamburg 1992
- Marshall, A.:** Principles of Economic, 5. Ausgabe (Erstveröffentlichung 1890), Basingstoke 1986
- Matzner, E.:** Policies, Institutions and Employment Performance, in: E. Matzner / W. Streeck (Hrsg.), Beyond Keynesianism, Worcester 1991
- Matzner, E. / W. Streeck:** Introduction: Towards a Socio-Economics of Employment in a Post-Keynesian Economy, in: E. Matzner / W. Streeck (Hrsg.), Beyond Keynesianism, Aldershot 1991

- Mayntz, R.:** Die gesellschaftliche Dynamik als theoretische Herausforderung, in: B. Lutz (Hrsg.), *Soziologie und gesellschaftliche Entwicklung*, Frankfurt 1985
- : Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Th. Ellwein / J.J. Hesse et. al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden 1987
 - : Modernization and the Logic of Interorganizational Networks, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Diskussionspapier 91/8, Köln 1991
 - : Interessenverbände und Gemeinwohl, in: R. Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh 1992
 - : Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse*, Opladen 1993
- Mayntz, R., et al.:** Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Materialien zur Umweltforschung, Wiesbaden 1978
- Mayntz, R. / B. Nedelmann:** Eigendynamische soziale Prozesse, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Bd. 39, 1987, H. 4
- Mayntz, R. / F.W. Scharpf:** Planungsorganisation, München 1973
- Messner, D.:** Südkorea. Kontrastfall in der Verschuldungskrise, Streitfall in der entwicklungstheoretischen Debatte, in: *Peripherie*, Nr. 33/34, 1988
- : Die südkoreanische Erfolgsstory und der Staat. Von der Allmacht des Entwicklungsstaates zur Krise des hierarchischen Steuerungsmodells, in: *Vierteljahresberichte*, Nr. 130, 1992
 - : Der schwierige Weg aus der Krise des binnenmarktorientierten Industrialisierungsmodells. Das Beispiel Uruguay, in: K. Bodemer et al. (Hrsg.), *Uruguay*, Hamburg 1993a
 - : New Directions in Chilean Economic Policy, in: *Economics*, Nr. 48, 1993b
 - : Stärkung technologischer Kompetenz in Bolivien, *DIE*, Berlin 1993c
 - : Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung, in: *PROKLA-Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft*, Nr. 97, 1994
- Messner, D. / J. Meyer-Stamer:** Die nationale Basis internationaler Wettbewerbsfähigkeit, in: *Nord-Süd-aktuell*, 1993, H. 1
- : Systemic Competitiveness. Lessons from Latin America and Beyond. Perspectives for Eastern Europe, in: *European Journal of Development Research*, Bd. 6, 1994, H. 1
- Meyer, T.:** Die Transformation des Politischen, Frankfurt 1994
- Meyer-Krahmer, F. (Hrsg.):** Innovationsökonomie und Technologiepolitik. Forschungsansätze und politische Konsequenzen, Heidelberg 1993
- Meyer-Krahmer, F. / U. Kuntze:** Bestandsaufnahme der Forschungs- und Technologiepolitik, in: K. Grimmer et al. (Hrsg.), *Politische Techniksteuerung*, Opladen 1992
- Meyer-Stamer, J.:** Mit Mikroelektronik zum "Best Practice"?, in: *Peripherie*, Nr. 38, 1990
- : From Import Substitution to International Competitiveness. Brazil's Informatics Industry at the Crossroads, *DIE*, Berlin 1990
 - : Kompetenter Staat, wettbewerbsfähige Unternehmen. Die Schaffung dynamischer komparativer Vorteile in der ostasiatischen Elektronikindustrie, in: *Nord-Süd-aktuell*, 1991, H. 4
 - : Taiwan - die anhaltende Erfolgsstory, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1994, H. 1
- Migdal, J.:** *Strong Societies and Weak States*, Princeton 1988

- Miller, G.J. / T.M. Moe:** The Positive Theory of Hierarchies, in: H.F. Weinberg (Hrsg.), Political Science, New York 1986
- Müller, K.:** "Katastrophen", "Chaos" und "Selbstorganisation", in: PROKLA-Zeitschrift für Kritische Wissenschaft, Nr. 88, 1992
- Murswieck, A.:** Policy-Forschung und politische Institutionenanalyse, in: H.H. Hartwich (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1985
- Naschhold, F.:** Politik und politische Institutionen in neokorporatistischen und Public-Choice-Ansätzen. Anmerkungen zu einem Theorieprogramm, in: H.H. Hartwich (Hrsg.), Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen 1989
- : Soziotechnische Modernisierungspolitik in der Bundesrepublik, in: Jahrbuch Arbeit und Technik, Bonn 1990
- Naschold, F., et al. (Hrsg.):** Constructing the New Industrial Society, Assen / Maastrich 1993
- Nelson, R.R.:** What has been the Matter with Neoclassical Growth Theory?, in: G. Silverberg / L. Soete (Hrsg.), The Economics of Growth and Technical Change, Aldershot 1994
- Nozick, R.:** Anarchy, State, and Utopia, New York 1974
- Nuscheler, F. / W. Steffani (Hrsg.):** Pluralismus, München 1972
- O'Toole, L.J. / R.S. Montjoy:** Interorganizational Policy Implementation. A Theoretical Perspective, in: Public Administration Review, 1984, H. 6
- OECD / TEP:** Technology in a Changing World, Paris 1991
- : Technology and the Economy. The Key Relationship, Paris 1992
- Olson, M.:** Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968
- : The Rise and Decline of Nations, New Haven 1982
- : Umfassende Ökonomie, Tübingen 1991
- Ouchi, W.G.:** Bureaucracies, Markets, and Clans, in: Administrative Science Quarterly, Nr. 25, 1980
- Papcke, S.:** Auf dem Weg in eine Gesellschaft ohne Staat?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1993, H. 2
- Pappi, F.U. (Hrsg.):** Methoden der Netzwerkanalyse, München 1987
- : Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: A. Hériter (Hrsg.), Policy-Analyse, Opladen 1993
- Peters, B.:** Die Integration moderner Gesellschaften, Frankfurt 1993
- Peters, H.-R.:** Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik, Bern 1981
- Piore, M.J. / Ch.F. Sabel:** Das Ende der Massenproduktion, Berlin 1984
- Pollak, D.:** Das Ende einer Organisationsgesellschaft, in: Zeitschrift für Soziologie, Nr. 19, 1990
- Porter, M.:** The Competitive Advantage of Nations, New York 1990
- Powell, W.W.:** The Nonprofit Sector, New Haven 1987
- Powell, W.W.:** Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization, in: Research in Organizational Behavior, Nr. 12, 1990
- Reich, R. B.:** Die neue Weltwirtschaft, Frankfurt 1994
- Rhodes, R.A.W.:** Policy Networks. A British Perspective, in: Journal of Theoretical Politics, 1990, H. 2
- Rödel, U. (Hrsg.):** Autonome Gesellschaft und Libertäre Demokratie, Frankfurt 1990
- Ronge, V.:** Politökonomische Planungsforschung, in: V. Ronge / G. Schmiege (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971

- : Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit, in: V. Ronge (Hrsg.), Frankfurt 1980
- : Politische Steuerung - innerhalb und außerhalb der Systemtheorie, in: K. Damman et al. (Hrsg.), Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen 1994
- Rosewitz, B. / U. Schimank:** Verselbständigung und politische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt 1988
- Sartre, J.P.:** Marxismus und Existenzialismus, Reinbek 1964
- Scharpf, F.W.:** Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970
- : Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschriften, 1972, H. 4
- : Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 1985, H. 4
- : Grenzen der institutionellen Reform, in: Th. Ellwein et al. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1987
- : Politische Steuerung und politische Institutionen, in: H.H. Hartwich (Hrsg.), Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen 1989
- : Koordination durch Verhandlungssysteme. Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen am Beispiel der Zusammenarbeit zwischen zwei Bundesländern, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Diskussionspapier, Köln 1991
- : Wege aus der Sackgasse. Europa: Zentralisierung und Dezentralisierung, in: WZB-Mitteilungen, Nr. 56, Berlin 1992
- : Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: A. Benz et al. (Hrsg.), Horizontale Politikverflechtung, Frankfurt 1992a
- : Koordination durch Verhandlungssysteme. Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: A. Benz et al. (Hrsg.), Horizontale Politikverflechtung, Frankfurt 1992b
- : Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: A. Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse, Opladen 1993a
- : Games in Hierarchies and Networks, in: F.W. Scharpf (Hrsg.), Games in Hierarchies and Networks, Frankfurt 1993b
- : Coordination in Hierarchies and Networks, in: F.W. Scharpf (Hrsg.), Games in Hierarchies and Networks, Frankfurt 1993c
- : Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: R. Czada / M.G. Schmidt (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung und Regierbarkeit, Opladen 1993d
- Schmalz-Bruns, R.:** Ansätze und Perspektiven der Institutionentheorie, Wiesbaden 1989
- : Zivile Gesellschaft und reflexive Demokratie, in: Neue soziale Bewegungen, 1994, H. 1
- Schwegler, H. / G. Roth:** Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit komplexer Systeme, Köln 1992
- Sen, A.:** Poverty and Famines, Oxford 1981
- Shonfield, A.:** Geplanter Kapitalismus, Köln / Berlin 1968
- Simon, H.A.:** The Organization of Complex Systems, in: H.H. Pattee (Hrsg.), Hierarchy Theory. The Challenge of Complex Systems, New York 1973
- : Organizations and Markets, in: Journal of Economic Perspectives, 1991, H. 5
- : Homo rationalis, Frankfurt 1993
- Smith, A.:** The Theory of Moral Sentiments, Oxford 1976

- Smith, C.S.:** Networks of Influence, in: M. Bulmer (Hrsg.), Social Science Research and Government, Cambridge 1987
- Soto, H. de:** The Other Path, New York 1989
- Streeck, W.:** Interest Heterogeneity and Organizing Capacity - Two Class Logics of Collective Action?, in: R. Czada / A. Windhoff-Héritier (Hrsg.), Political Choice. Institutions, Rules and Limits of Rationality, Frankfurt 1991
- :** On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production, in: E. Matzner / W. Streeck (Hrsg.), Beyond Keynesianism, Worcester 1991
- Streeck, W. / P.C. Schmitter (Hrsg.):** Private Interest Government - Beyond Market and States, Beverly Hills 1985
- Sydow, J.:** Strategische Netzwerke, Wiesbaden 1992
- Tenbruck, F.:** Zur Kritik der planenden Vernunft, Freiburg / München 1972
- Teubner, G.:** Die Vielköpfige Hydra. Netzwerke als kollektive Akteure höherer Ordnung, in: W. Krohn / G. Küppers (Hrsg.), Emergenz. Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung, Frankfurt 1992
- Teubner, G. / H. Willke:** Kontext und Autonomie, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 1984, H. 1
- Thorelli, H.B.:** Networks. Between Markets and Hierarchies, in: Strategic Management Journal, 1986, H. 7
- Vollrath, E.:** Institutionenwandel als Rationalisierungsprozeß bei Max Weber, in: H.H. Hartwich (Hrsg.), Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen 1988
- Waarden, F. v.:** Dimensions and Types of Policy Networks, in: European Journal of Political Research, Nr. 21, 1992
- Wade, R.:** Governing the Market, Princeton 1990
- Walzer, M.:** Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie, Berlin 1992a
- :** Sphären der Gerechtigkeit, Frankfurt 1992b
- Weber, M.:** Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Tübingen 1947
- :** Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1956
- Wilks, S. / M. Wright:** Government - Industry Relations. States, Sectors, and Networks, Oxford 1987
- Williamson, O.E.:** Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen 1990
- Williamson, O.E. / W.G. Ouchi:** The Markets and Hierarchies and Visible Hand Perspectives, in: A.H. v. Ven / W.F. Joyce (Hrsg.), Perspectives on Organization Design and Behavior, New York 1981
- Willke, H.:** Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation, in: Th. Ellwein et al. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1987
- :** Die Ironie des Staates, Frankfurt 1992a
- :** Staat und Gesellschaft, in: K. Damman et al. (Hrsg.), Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen 1994
- Womack, J.P., et al.:** The Machine that Changed the World, New York 1990
- Zahlmann, C. (Hrsg.):** Kommunitarismus in der Diskussion, Berlin 1992
- Zintl, R.:** Kooperation und die Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Diskussionspapier, Köln 1991