

Governance - die vernachlässigte Kategorie in der lokalen Wirtschaftsförderung

Artikel zur Veröffentlichung in
Nord-Süd aktuell

**Jörg
Meyer-Stamer**
jms@mesopartner.com

Duisburg
September 2003

mesopartner
Local Economic Delivery

www.mesopartner.com



www.paca-online.de

1 Einführung

Lokale Wirtschaftsförderung (LWF) hat sich in den letzten Jahren zu einem ausgesprochenen Modethema der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt. Die bi- und multilateralen EZ-Organisationen experimentieren mit unterschiedlichen Ansätzen herum.¹ Es gibt dafür eine Reihe von Gründen:

- In vielen Entwicklungsländern sind seit den 80er Jahren Dezentralisierungsprozesse abgelaufen. Damit gewannen Lokalregierungen Handlungsspielräume, erhielten mitunter aber auch explizit Verantwortung für entwicklungspolitische Interventionen.
- Wirtschaftskrisen und mehr oder weniger erfolgreiche Strukturanpassungspolitiken führten zu oft massiven Arbeitsplatzverlusten und Verelendung, die auf der lokalen Ebene unmittelbar sicht- und spürbar sind und Handlungsdruck schaffen.
- In den Industrieländern war eine tiefgreifende Erneuerung von Regionalpolitik und lokaler Wirtschaftspolitik zu beobachten. Traditionelle Interventionsformen (Subventionen und Steueranreize in der Regionalpolitik; Flächenentwicklung und Standortwerbung in der lokalen Wirtschaftsförderung) wurden ergänzt um eine Vielzahl neuer Instrumente. Grundlage dafür war ein Paradigmenwandel: die Entdeckung endogener Potentiale und der Übergang von top-down- zu bottom-up-Strategien. Diese Erfahrungen und Instrumente wurden von der Entwicklungspolitik aufgenommen.

Die Popularität von LWF steht in einem eigenartigen Kontrast zu ihrer fragwürdigen Wirksamkeit. Es gibt wenig harte Evidenz dafür, dass LWF irgendwann irgendwo signifikante Wirkungen entfaltet hat – weder in Industrie- noch in Entwicklungsländern. Es gibt einzelne spannende Stories, aber wenig systematische Evaluierungen und kaum *impact assessments*, und die vorhandenen Studien zu LWF und benachbarten Feldern zeichnen ein eher graues Bild:

- Regionalpolitik hat sehr begrenzte Wirkungen. Die deutsche „Gemeinschaftsaufgabe“ hat z.B. nicht verhindern können, dass die Diskrepanzen zwischen armen und reichen Regionen zugenommen haben (Deutscher Bundestag 1999, 26). Und auch die europäische Regionalpolitik leistet bestenfalls einen bescheidenen Beitrag zur Reduzierung regionaler Disparitäten (Fagerberg & Verspagen 1995, Moucque 2000, Ederveen & Gorter 2002).
- Ein spezieller (und besonders modischer) Typ von LWF ist Clusterförderung. In einer Untersuchung von 160 Clustern in aller Welt stellt Michael Enright (2000) fest, dass

1 Vgl. z.B. die Webseiten von BMZ/GTZ (<http://www.wiram.de/toolkit>), Weltbank (<http://www.worldbank.org/urban/led>) und ILO (<http://www.ilo.org/led> und <http://www.itcilo.it/delnet/>)

staatliche Förderpolitiken (mit Ausnahme von Aus- und Fortbildungsaktivitäten) für die Performance von Clustern irrelevant ist.

- Ein populäres Instrument insbesondere in Nordamerika waren *enterprise zones*, die Unternehmen durch Steuererleichterungen und Freistellung von Regulierungen zu Investitionen in strukturschwachen Innenstadtbezirken motivieren sollten. Der Erfolg dieses Konzepts war sehr begrenzt (Ladd 1994).
- Ein anderes populäres Konzept ist die Schaffung von Gründerzentren zur Unterstützung technologieorientierter Unternehmensgründungen. In NRW beispielsweise wurden dafür zwischen 1984 und 1996 mehr als DM 1 Milliarde aufgewandt. Eine Evaluierung stellte fest, dass die Unternehmen in den Zentren nur eine geringfügig bessere Performance aufwiesen als eine Kontrollgruppe. Der Nettoarbeitsplatzeffekt lag zwischen 2.000 und 4.000 (Elle et al. 1997).

Die Bilanz in Entwicklungsländern fällt im Grunde noch deprimierender aus. In Lateinamerika gab es seit den 90er Jahren eine Fülle von LWF-Initiativen (Aghón, Albuquerque & Cortés 2001). Viele davon kamen jedoch über das Planungs- und Mobilisierungsstadium nicht hinaus, und jene, die implementiert wurden, blieben meist wirkungslos (Llorens, Albuquerque & Castillo 2002, Helmsing 2001). In Südafrika sind die Kommunen gesetzlich verpflichtet, LWF zu betreiben, verzetteln sich dabei aber in insignifikanten und wirkungslosen *black empowerment*- und Armutsbekämpfungsprojekten (Tomlinson 2003, Meyer-Stamer 2002).

Welche Gründe gibt es für diese ernüchternde Bilanz? Aus meiner Sicht lassen sich drei zentrale Gründe benennen:

1. Es gibt kein kohärentes Konzept für LWF. Anders als z.B. die Stadt- und Regionalplanung ist LWF keine akademische Disziplin. LWF-Praktiker haben alle möglichen Qualifikationen und Hintergründe, und die LWF-Diskussion rekurriert auf eine bunte Mischung von Konzepten aus Ökonomie, Soziologie, Geografie, Raumplanung und anderem mehr. Besonders fatal ist der Sachverhalt, dass viele Praktiker und Institutionen in der LWF aus der Stadt- und Regionalplanung kommen und sich häufig nicht an die neue Sichtweise der Raumplanung (Fürst 1997) angepasst haben. Die Übertragung traditioneller stadtplanerischer Konzepte, insbesondere im Prozessmanagement, führt zu LWF-Aktivitäten, in denen zu viel geplant, zu wenig implementiert und so gut wie nichts erreicht wird. LWF zielt auf Unternehmen, und sie muss daher einer Business-Logik folgen. Wie das praktisch aussehen kann, habe ich im Hexagon-Konzept (Meyer-Stamer 2003b) und der PACA-Methode² (Meyer-Stamer 2003a) skizziert.
2. Die Widersprüche von LWF im Kontext von Globalisierung werden meist übersehen. Globalisierung, insbesondere die zunehmende Mobilität von Unternehmen und Arbeits-

² PACA[®] steht für 'Participatory Appraisal of Competitive Advantage'. PACA[®] ist ein eingetragenes Warenzeichen und ein Produkt der Firma mesopartner (www.mesopartner.com).

kräften, wird zu Recht als zentraler Anreiz für LWF-Initiativen dargestellt (Vázquez-Barquero 2002). Zugleich schafft die Globalisierung aber eine Reihe von Problemen für lokale Initiativen, die u.a. damit zusammenhängen, dass Unternehmen schwerer für ein verbindliches Engagement in lokalen Initiativen zu gewinnen und lokale Akteure den Machtspielen innerhalb internationaler Wertschöpfungsketten ausgeliefert sind (Meyer-Stamer 2003c).

3. In der Literatur zu LWF ist Überbetonung von *policy* gegenüber *politics* und *polity* zu beobachten. Es geht vorwiegend um Instrumente von LWF, und es entstehen lange Übersichten der vielfältigen Werkzeuge, derer sich ein LWF-Praktiker bedienen kann (z.B. Blakely und Bradshaw 2002) – *policy* als Werkzeugkasten. Politische Akteure werden freundlich gebeten, konzeptionell überzeugende Vorschläge abzunicken, erscheinen jedoch häufig als die Schurken, die grossartige Projektvorschläge durch kleinkarierten Parteienstreit torpedieren – *politics* als Störfaktor. Damit Politiker weniger querschüssen können, sollen Institutionen wie LWF-Agenturen (LEDAs: local economic development agencies) geschaffen werden, die hoch vom Olymp auf das kleinliche politische Gezänk hinabblicken – *polity* als *social engineering*.

In diesem Artikel geht es um den letzten dieser drei Punkte: die Bedeutung von *politics* und *polity* in der lokalen Wirtschaftsförderung. Wir haben den deutschen politikwissenschaftlichen Begriff der „Steuerung“ immer mit „governance“ übersetzt, und in diesem Sinne dreht sich dieser Artikel um die Governance von LWF. Im anschließenden zweiten Abschnitt beleuchte ich das Spannungsverhältnis von *policy* und *politics*. Im dritten Abschnitt diskutiere ich die Frage der *polity* in der LWF, insbesondere mit Blick auf LEDAs und LWF-Foren und -Konferenzen. Im vierten Abschnitt ziehe ich einige Schlussfolgerungen und präsentiere eine alternative Vorgehensweise.

2 Policy vs. Politics

Die LWF-Diskussion ist eine einseitige Diskussion. Thematisiert wird in erster Linie *policy*: Welche Maßnahmen sollten lokale Akteure ergreifen, um das lokale Umfeld für Unternehmen zu verbessern und dadurch Wachstum und Einkommen zu schaffen? Publikationen und Konferenzen jagen ständig neuen *best practices* hinterher. Dabei sollte der aufgeweckte Beobachter schon bei diesem Begriff stutzig werden: Es mag gute Praxis geben, aber wie kann es in einem Feld, das so vielen intervenierenden Variablen ausgesetzt ist, *best practice* geben? Hat nicht spätestens der verkorkste Transitionsprozess in Ostdeutschland und Osteuropa gezeigt, dass sich entwicklungspolitische Praktiken nicht einfach übertragen lassen, sondern sorgfältig in institutionelle Arrangements eingefügt werden müssen – und dass bestimmte Instrumente, die in einem bestimmten Umfeld prima funktionieren, in einem anderen Umfeld ganz unangebracht sein können? Schon deswegen ist es nicht sinnvoll, *policy* zu stark zu betonen – und vor allem nicht auf Kosten von *politics*.

LWF ist in den meisten Ländern, in denen diese Art von Aktivität existiert, ein Teilbereich staatlicher Daseinsvorsorge. Er ist damit, genau wie benachbarte Politikfelder, vom politischen Wettbewerb der Ideen und Konzepte geprägt und politische Partialinteressen der Besitzstandswahrung, Ressourcenmaximierung, Machtzuwachs etc. ausgesetzt. Manchmal ist LWF eine Aktivität, die in erster Linie vom Privatsektor betrieben wird; aber auch dann ist sie politischen Einflüssen ausgesetzt, und die Ziel- und Mitteldiskussion wird entsprechend der üblichen Regeln politischer Kunst geführt.

Eine der Schwächen der LWF-Diskussion und –Praxis ist häufig die implizite Unterstellung, dass die beteiligten politischen Akteure grundsätzlich gutwillig, gutmeinend und dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Davon kann in der Realität häufig jedoch keine Rede sein. Nehmen wir ein praktisches Beispiel. An einem gegebenen Standort gibt es eine Reihe von etablierten Unternehmen in einer reifen Industrie, d.h. in der Tendenz geht die Beschäftigtenzahl nach unten. Betriebsteile werden geschlossen, die Flächen bleiben jedoch im Besitz der etablierten Unternehmen. Nun möchte sich ein neues Unternehmen ansiedeln. Es benötigt Flächen aus dem Besitz der etablierten Unternehmen, die ihm jedoch verweigert werden, weil die etablierten Unternehmen befürchten, dass der neue Investor ihnen Arbeitskräfte abwerben bzw. das örtliche Lohnniveau steigern könnte. Kommune und lokale Politiker würden den neuen Investor gerne ansiedeln, besitzen jedoch keine eigenen, hinreichend großen Flächen – und haben auch kaum Mittel in der Hand, die etablierten Unternehmen zur Veräußerung ihrer Flächen zu bewegen.

Im Kern ist dies die Geschichte der Ansiedlungsversuche von General Motors (Opel) und Ford im Ruhrgebiet, anno 1960. Die Ansiedlung von Opel gelang – im wesentlichen deswegen, weil der Bürgermeister den Altunternehmen unter Vorspiegelung falscher Tatsachen Flächen abkaufte und den ganzen Vorgang in höchst konspirativer Manier steuerte. Ford hingegen spielt mit offenen Karten, bekam keine Flächen und siedelte sich deshalb im belgischen Gent an (Gaigalat und Kania 2000).

Was bei holistischer Betrachtung als borniertes, kurzsichtiges Verhalten von Einzelakteuren erscheint, ist aus der einzelwirtschaftlichen Perspektive völlig rationales Verhalten. Das ansässige Unternehmen muss sich (hoffentlich) in einem wettbewerblich strukturierten Markt behaupten und wird daher alles, was seine Kostenseite belasten könnte, abzuwenden suchen. Dies ist keine Besonderheit des Reviers; wir haben das gleiche Phänomen 1996 in Brasilien beobachtet, als Lokalpolitiker an einigen Standorten um die Ansiedlung einer Automobilfabrik warben und die lokalen Unternehmen Himmel und Hölle in Bewegung setzten, um genau dies zu verhindern.

Das Grundproblem, dessen Auswirkungen wir hier beobachten können, ist ein Einfaches: In der Regel gibt es bei LWF Gewinner und Verlierer. Wenn wir PACA-Exercises (Meyer-Stamer 2003a) zur Analyse lokaler Ökonomien durchführen, beobachten wir in aller Regel zwei zentrale Hindernisse, die wirtschaftlichem Wachstum im Wege stehen: Fragmentierung und Marktversagen. Marktversagen hemmt das Wachstum, weil z.B. potentielle Gründer mangels Marktinformation vor einer Unternehmensgründung zurück schrecken. Für manche

Unternehmen aber schafft die Intransparenz von Märkten die Option auf Renten – und diese Unternehmen werden demzufolge LWF-Initiativen zur Bekämpfung von Marktversagen nach Kräften behindern:

- Mikrofinanz-Initiativen müssen mit dem Widerstand großer, mächtiger Banken rechnen,
- Wochenmärkte werden nicht eben auf die Unterstützung der etablierten Supermärkte treffen,
- Flächeninformationssysteme werden von Grundstücksspekulanten, die von der Intransparenz des Immobilienmarktes profitieren, nach Kräften bekämpft werden,
- die Etablierung von Datenbanken, Informationssystemen oder Messen mit Infos über Vorprodukte und Kunden muß sich gegen die Handelsvertreter einzelner Großlieferanten durchsetzen, denen ebenfalls nicht an Markttransparenz gelegen ist.

Ein anderes Beispiel für Aktivitäten, die nicht mit der Unterstützung von lokalen Unternehmen rechnen können, ist das Strategie-Dilemma im Bereich der Qualifizierung: vorbeugende, innovative Qualifizierung begünstigt externe Effekte – und trifft daher auf ein geringes Interesse lokaler Arbeitgeber; ohne Qualifizierung bleiben aber die Standortbedingungen für innovative Branchen ungünstig. Das Dilemma ist vor allem dann wichtig, wenn Qualifizierung lokal finanziert werden muss.

Der Widerstand von Unternehmen ist nur eine Manifestation der Partialinteressen, gegen die LWF-Initiativen sich durchsetzen müssen. Hinzu kommen politische Kabalen. Für Praktiker ist es ein gängiges Problem, dass Politiker alles, was von der jeweiligen Konkurrenz kommt, grundsätzlich torpedieren. Wechselt die Macht im Stadtrat zur Opposition, so wird der neue Entwicklungsdezernent alle Initiativen seines Vorgängers einstellen, weil der das umgekehrt genau so machen würde. Die Lösung solcher Probleme ist eine Frage politischer Kultur und politischer Kunst.

Das strukturell schwierigere Problem heisst Fragmentierung. Dies betrifft nicht nur die Zersplitterung der Parteienlandschaft. Fragmentierung existiert auch zwischen Exekutive und Legislative, zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen, zwischen Staat und Privatsektor, zwischen verschiedenen Organisationen des Privatsektors, zwischen Institutionen der Mesoebene usw. Meist hat jeder dieser Akteure seine eigene Agenda und seine eigenen partikularen Interessen. Diese Agenden und Interessen unter einen Hut zu bringen, setzt komplexe und langwierige Verhandlungsprozesse voraus – eben *politics*. Welches der sinnvolle institutionelle Rahmen für solche Verhandlungsprozesse ist, ist eine Frage, der ich mich im folgenden Abschnitt zuwenden werde.

Bevor wir uns dem Thema der LWF-*polity* zuwenden, ist noch ein Hinweis wichtig: Fragmentierung wird mitunter noch verstärkt durch die sehr unterschiedliche Integration unterschiedlicher lokaler Akteure in internationale Zusammenhänge. Für lokale politische Akteure und die Exekutive ist Globalisierung oft wenig mehr als ein abstraktes Konzept. Für manche

Unternehmen hingegen ist die Integration in internationale Wertschöpfungsketten weit relevanter, als es die meisten lokalen Faktoren zu sein scheinen. Ein Beispiel dafür sind die von Schmitz (1998) geschilderten Spannungen im Schuhcluster in Rio Grande do Sul, Brasilien, wo die größten Unternehmen die lokalen *upgrading*-Initiativen torpedierten, weil sie fürchteten, dass die Ergebnisse dieser Initiativen zu einer nachhaltigen Verstimmung auf Seiten ihrer wichtigsten Kunden in den USA führen könnten (vgl. auch Schmitz 2003).

3 Die *Polity* von LWF

Eines der oben beschriebenen Probleme mit der LWF-Praxis in Entwicklungsländern ist das Missverhältnis zwischen Planung und Implementation. Dies Problem ist auch in Industrieländern nicht unbekannt, und es hat seinen Ursprung unter anderem dort, wo LWF häufig ihren Ausgang nimmt: Flächenentwicklung und Stadtplanung. Für den Stadt-, Regional- und Raumplaner ist es selbstverständlich, dass am Anfang jeder Aktivität ein Plan steht. Bei vielen Projekten ist dieses Vorgehen sinnvoll. Bei der Erschließung eines Gewerbegebiets beispielsweise wäre es peinlich, wenn erst die Straßen gezogen und danach die Wasserleitungen gelegt würden. Kritisch wird es, wenn diese Vorgehensweise unbesehen auf ganz andere Typen von Interventionen übertragen wird. Wie soll eine Blaupause für ein *business networking*-Projekt aussehen? Der erste Networking-Event lässt sich planen. Wer aber wen dort trifft und interessant findet, und welche Folgeaktivitäten dann sinnvoll sind: dies entzieht sich der Planung. Und weil viele der interessanten LWF-Interventionen eher in Richtung Networking gehen (z.B. weil man mit wenig Geld viel erreichen kann) als in Richtung Gewerbegebiet (wo man viel Geld versenken kann, ohne dass hinterher zwangsläufig Arbeitsplätze entstehen), liegen die Planer mit einem traditionellen Planungsverständnis häufiger falsch als richtig.

Irritierend sind überzogene Planungsaufwände in Entwicklungsländern auch deshalb, weil die Diskussion in den Industrieländern längst weiter ist. Die raumplanerische Diskussion war einem bemerkenswerten Wandel unterworfen. Fürst (1997, 117 f.) konstatiert einen Übergang „vom geschlossenen Modell der Planung‘ (final plan-Denken) zum ‚offenen Modell der Planung‘ (Planung als Prozeß)“. Es habe einen Bewußtseinswandel gegeben, dass „die Adressaten der Planung nicht durch mehr und bessere Verfahren der Planbeteiligung zur Mitwirkung gewonnen werden könnten, sondern durch mehr Mobilisierung der Betroffenheit: Problemorientierte Ansätze haben höhere Mitwirkungs-Motivation als generelle Raumordnungspläne“, und dass „Planungsprozesse kollektive Lernprozesse sind, in denen Probleme in neuem Zusammenhang wahrgenommen und Lösungen kreativ und sachlich, aber im kooperativen Prozeß, gesucht werden müssen“.

Tatsächlich kann man sich bei orthodoxen LWF-Planungsvorhaben mitunter des Eindrucks nicht erwehren, dass hier Konzepte aus den 60er und 70er Jahren fröhliche Urstände feiern. Genauer: LWF-Konzepte sind zum Teil treue Nachbildungen vergangener nationaler Entwicklungskonzepte, insbesondere der „strategischen Industriepolitik“, von der heute aus gutem Grund auf nationaler Ebene niemand mehr redet. Eines der zentralen Missverständnisse dabei: Manche Akteure hoffen, durch aufwendige Partizipationsprozesse liessen sich die

Problem von planungs- und strategieorientierten Top-down-Prozessen beheben. Was sie dabei übersehen, ist der dramatisch schnelle Wandel, dem die Wirtschaft heute unterworfen ist – er führt dazu, dass die Planung überholt ist, kaum dass der Plan ausgedruckt ist. Es kommt nicht von ungefähr, dass Strategie im Unternehmenssektor seit langem nicht mehr mit der Ausarbeitung von mehrjährigen Plänen gleichgesetzt wird (Mintzberg 1987, Mintzberg 1994, Porter 1996).

In Sachen *polity* ist das planungsorientierte Verständnis von LWF in kommunalen Dezernaten und Agenturen zu Hause, die ihren Ursprung in der Stadtentwicklung haben und wo Planer bewährte Konzepte der Stadt-, Regional- und Raumplanung auf die LWF übertragen – auch dann, wenn LWF über traditionelle Maßnahmen wie Flächenentwicklung hinausgeht und Interventionen beinhaltet, die im Grund nicht planbar sind, sondern als Prozess gestaltet und gesteuert werden müssen.

In der Praxis – gerade von Entwicklungsländern – sind Institutionen, die LWF mit einem planungsorientierten Verständnis betreiben, einer von drei häufig anzutreffenden Typen von Agenturen. Ein zweiter Typ von Agentur betreibt LWF vor dem Hintergrund sozialpolitischer Ziele und Instrumente; es geht nicht um *business development*, sondern um Armutsbekämpfung. Dies ist z.B. das vorherrschende Muster von LWF in Südafrika (Tomlinson 2003). Dieses Muster ist aber auch in Industrieländern nicht unbekannt. Michael Porter hat diese Praxis in den USA kritisiert (Porter 1995). Auch in Deutschland ist bei lokaler Arbeitsmarktpolitik häufig unklar, ob sie eigentlich Wirtschaft fördert (z.B. mit gezielten Qualifizierungs- und Fortbildungsaktivitäten) oder behindert (z.B. bei der Kombination von ABM mit Qualifizierung in Bereichen wie dem Landschafts- und Gartenbau, wo Qualifizierungsträger dann zu Niedrigpreis-Konkurrenten für mittelständische Landschaftsbaubetriebe werden).

3.1 LWF-Agenturen als logische institutionelle Struktur für LWF?

Ein dritter Typus von Institution, der in der Diskussion um LWF häufig auftaucht, sind Agenturen für lokale Wirtschaftsförderung (LEDAs, Local Economic Development Agencies). Dieses Modell wird in der internationalen Zusammenarbeit insbesondere von einem Konsortium verbreitet, das aus der ILO, UNOPS, dem Zusammenschluss europäischer LWF-Agenturen EURADA sowie der italienischen EZ besteht. Vorbild für dieses Modell sind Agenturen, wie man sie in Norditalien findet – womit schon ein erstes Problem benannt ist: jene Agenturen stehen nicht für ein einheitliches Modell, sondern haben recht unterschiedliche Profile (Pietrobelli & Rabelloti 2002). Insbesondere stehen sie nicht für das von ILO et al. propagierte Modell der rundum-sorglos-Betreuung von KMU³, sondern sind insbesondere dann signifikant, wenn sie sehr spezialisierte Dienstleistungen anbieten, die der Markt an-

3 „LEDAs have organised their functions so as to supply enterprises with all-around assistance, including help in formulating reliable business plans, credit disbursement and post-financing assistance.“ (ILO et al., ohne Jahr, S. 26).

sonsten nicht bereitstellt, insbesondere im Bereich von Qualitätssicherung, Prüfung und Normierung.

Das zweite – und wichtigere – Problem des LEDA-Modells ist indes ein anderes. Je nach dem Umfeld, das mit einer LEDA beglückt wird, leidet die Agentur unter Überforderung oder Anfeindung:

- In einem Umfeld, das durch institutionelle Schwäche gekennzeichnet ist (d.h. wo wenige oder keine unternehmensorientierten Mesoinstitutionen existieren und der Staat und Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft schwach sind), sieht eine LEDA sich mit völlig überzogenen Erwartungen konfrontiert. Eine typische LEDA hat zwischen fünf und zehn Beschäftigten und soll ein Gebiet bedienen, in dem zwischen 100.000 und 500.000 Menschen wohnen. Zum Vergleich: Scottish Enterprise, eine der profiliertesten Wirtschaftsförderagenturen der Welt, hat 1.500 Beschäftigte – und Schottland hat 5 Mio. Einwohner, woraus sich ein Verhältnis von 3.333 : 1 ergibt, während die LEDA in der Größenordnung von 20.000 bis 50.000 : 1 liegt. Überdies hat Schottland eine hohe Dichte von kommerziellen Service Providern, auf die SE zurück greifen kann. Mit anderen Worten: Eine LEDA in einem sehr strukturschwachen Umfeld wird entweder von allem ein wenig, aber nichts richtig machen, oder sich auf wenige Aufgaben konzentrieren – und im einen wie im anderen Fall für Enttäuschung sorgen.
- In einem Umfeld, in dem bereits eine Reihe von Institutionen existiert, wird eine LEDA versuchen, sich als Koordinator zu etablieren. Dies ist aber keine leichte Aufgabe. Welches Interesse haben die existierenden Institutionen, sich koordinieren zu lassen? Sie verfolgen ihre jeweils eigenen Ziele, haben ihre jeweils eigenen Erfolgsparameter und nehmen externe Koordinationsversuche als Beschränkung ihrer Handlungsautonomie wahr. In der Realität wird die LEDA, nachdem sie wiederholt mit Koordinationsansinnen abgeblitzt ist, dazu neigen, ihre eigenen Interventionen zu entwerfen und zu implementieren – und damit nicht zehn andere Agenturen koordinieren, sondern zur elften Agentur werden und damit zur weiteren Fragmentierung der Institutionenlandschaft beitragen.

Spricht man mit EZ-Praktikern, die die Implementation des ILO/UNOPS/EURADA/CI-Konzepts in der Praxis in Zentralamerika, Südafrika oder Osteuropa verfolgt haben, hört man in der Regel wenig schmeichelhafte Einschätzungen. Vor dem Hintergrund der hier präsentierten Überlegungen kann dies nicht überraschen.

3.2 LWF-Foren als Steuerungsgremium?

Welche Institutionen die Implementation von LWF übernehmen sollen, ist die eine große Frage. Die andere große Frage lautet: Wer steuert LWF? Es gibt nur noch wenige Akteure, die diese Rolle allein dem Staat zuweisen wollen. Wirtschaft findet eben in der Wirtschaft statt, und daher ist es sinnvoll, die Wirtschaft bei der Steuerung von LWF zu beteiligen. Als probates Gremium erscheinen dabei Foren, runde Tische, Konferenzen oder anders bezeichnete

Gremien, die alle eines gemeinsam haben: sie versammeln eine Vielzahl von Akteuren, die in der einen oder anderen Weise mit LWF zu tun haben könnten.

Eine der Pioniererfahrungen hat in dieser Hinsicht die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen gesammelt, die 1989 in 15 Entwicklungsregionen Regionalkonferenzen ins Leben rief, um Strukturpolitik zu dezentralisieren und als *bottom-up*-Prozess zu organisieren. Der Erfolg dieser Initiative, die viel Aufmerksamkeit erfahren hat und insbesondere von der EZ-Community mit Interesse betrachtet wurde, war begrenzt (Potratz 1999). Die meisten Regionalkonferenzen entschliefen sanft nach einem kurzen Leben, das im wesentlichen durch intensiven Kuhhandel ausgefüllt wurde. Weil die Regionalkonferenz der Priorisierung von förderwürdigen Projekten dienen sollte, gab es reichlich Gelegenheit zu Tauschhandeln nach dem Prinzip „Unterstützt du mein Projekt, unterstütze ich dein Projekt“. Nur in zwei Regionen, in denen es bereits genuine *bottom-up*-Prozesse gab, existieren heute noch funktionierende Regionalkonferenzen. Andernorts ist die LWF in das Gestrüpp von Fragmentierung und Kirchturmdenken zurückgefallen.

Eine der wichtigen Lehren aus der Praxis der Regionalkonferenzen lautet: Innovation im Konsens ist Nonsense. Wenn Konsens gefordert ist (wie in NRW von der Landesregierung gewünscht), bekommt man unendlich langweilige Projektvorschläge. Innovation in der LWF muß gegen Heerscharen von Bedenkenträgern durchgesetzt werden. Eine Regionalkonferenz ist daher ein ganz ungeeignetes Instrument, wenn es um mehr als die inkrementelle Veränderung bewährter Ansätze und Instrumente geht.

Bislang eher verhalten sind auch die Einschätzungen von Beobachtern zu einer ähnlichen Initiative, die seit 2001 in Schottland läuft. Mandat und Legitimation der dort ins Leben gerufenen Regionalkonferenzen sind unklar. Vor diesem Hintergrund entfaltete sich ein eher akademischer Brainstorming- und Planungsprozess, der zumindest bislang für LWF-Praxis irrelevant ist.

Ähnliche Beobachtungen haben wir in Südafrika gemacht, wo auf der kommunalen Ebene vielerorts LWF-Foren ins Leben gerufen wurden. Auch hier: der Status war unklar, die Zuständigkeit nicht definiert, das Verhältnis zur lokalen Legislative unklar. Hinzu kam, dass niemand genau wusste, was LWF sein könnte und wer daher sinnvollerweise in einem LWF-Forum repräsentiert sein sollte. Es entstanden daher häufig sehr umfangreiche Foren, in der sich Vertreter von Unternehmensverbänden, AIDS-Gruppen, anderen NGOs und politischen Gruppen ratlos anschauten und in einen unstrukturierten Brainstorming-Prozess eintraten. Je ne Vertreter, die unter knappen Zeitressourcen litten, insbesondere die Vertreter des Unternehmenssektors, blieben nach wenigen, meist frustrierenden Sitzungen fern, und das LWF-Forum versank in der Irrelevanz.

3.3 Netzwerkdilemmata

Aber selbst wenn Steuerungsversuche nicht in derlei absurden Veranstaltungen versanden, ist die Steuerung von LWF in Akteursnetzwerken keine leichte Aufgabe. In der Begleitforschung zur InnoRegio-Initiative in Ostdeutschland wurden sechs typische Dilemmata identifiziert, die nach unserer Erfahrung in anderen Regionen und Kulturkreisen genauso Gültigkeit haben (Wetzels et al. 2001, 92 ff.):

1. Das Besitzdilemma: In einem Netzwerk müssen die beteiligten Akteure *ownership* für bestimmte Aktivitäten entwickeln. Ohne *ownership* gerät die Implementierung rasch ins Stocken. Auf der anderen Seite kann eine zu starke *ownership* zu unkooperativem Verhalten bzw. zum Abschluss einer Gruppe gegenüber weiteren, an Mitarbeit interessierten Akteuren führen.
2. Das Vertrauensdilemma: Neue Akteursnetzwerke sind zunächst durch geringes Vertrauen gekennzeichnet. Mitglieder geben nur zögerlich sensible Informationen preis. Je weniger sie dies tun, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Netzwerk rasch kollabiert. Geben sie aber sensible Informationen preis, setzen sie sich dem Risiko opportunistischen Verhaltens anderer Netzwerkmitglieder aus.
3. Das Selbstorganisationsdilemma: Wenn ein Netzwerk eine Fülle von Interventionen loslässt, steigt der Koordinationsaufwand rasch an. Die Stärke des Netzwerks, seine Flexibilität, wird nun zur Schwäche – es fehlt eine zentrale Clearingstelle. Wird eine solche Stelle eingerichtet, steigt aber das Risiko, dass sie sich in Richtung hierarchischer Steuerung entwickelt und damit die Vorteile der Netzwerkconfiguration verloren gehen.
4. Das Kommunikationsdilemma: Zusammenarbeit zwischen diversen Akteuren führt unweigerlich zu Konflikten. Man kann diese Konflikte ignorieren (und hoffen, dass sie sich mit der Zeit von selber erledigen) oder bearbeiten. Beides kann den Konflikt lösen – oder zu seiner Eskalation und letztlich zum Kollaps des Netzwerkes führen.
5. Das Legitimationsdilemma: Akteure in Netzwerken sind häufig Repräsentationen einer Organisation. Sie verhalten sich nicht als Individuen, sondern als Vertreter der Ziele und Interessen ihrer Organisation. Je besser aber das Netzwerk funktioniert, um stärker kann die Spannung zwischen der Loyalität gegenüber der einen Organisation und der Loyalität gegenüber dem Netzwerk werden.
6. Das Dilemma der Anschlussfähigkeit: Die interne Funktionslogik von Netzwerken unterscheidet sich von der Funktionslogik der hierarchischen Organisationen und Funktionssysteme, die im Netzwerk vertreten sind. Wenn die Unterschiede zu groß werden, leidet die Kommunikationsfähigkeit zwischen Netzwerk und Umwelt. Ähnelt das Netzwerk der Umwelt, kann es sein Potential nicht entfalten.

Für diese Dilemmata gibt es keine einfachen Lösungen. Es ist die Aufgabe für kompetente Moderatoren, die Balance zwischen den Extrempunkten zu finden. Fehlen indes diese Mode-

ratoren, stellt sich die Frage, wer die Aufgabe des Netzwerkmanagements wahrnehmen kann. Meist hängt der Erfolg eines Netzwerks davon ab, ob es in einem Netzwerk zufällig eine Führungsfigur mit gutem Moderationstalent gibt. In den seltensten Fällen gibt es Mitglieder, die qualifikatorisch auf eine Moderationsaufgabe vorbereitet sind. Vertreter des Staates und Politiker nehmen zwar häufig für sich in Anspruch, für *facilitation* zuständig zu sein. Ihre Techniken sind meist jedoch näher an den altbewährten Instrumenten des Nicolo Machiavelli als an jenen von Eberhard Schnelle, dem Erfinder von Metaplan. Es kommt nicht von ungefähr, dass z.B. in Deutschland die Moderationsbranche eine ausgesprochene Wachstumsbranche ist.

4 Inszenierung von Lernprozessen zu LWF: das PACA-Konzept

LWF und Standortpolitik wird vorwiegend in instrumenteller Hinsicht diskutiert: Was sind die Maßnahmen, die zur Schaffung von Jobs und zur Steigerung der Steuereinnahmen lokaler Gebietskörperschaften führen? Diese Diskussion ist im Grunde langweilig, denn die einschlägigen Instrumente sind im wesentlichen bekannt und in einer Vielzahl von Publikationen dokumentiert. Das eigentlich Interessante an lokaler Standortpolitik ist nicht die *policy*-Komponente, sondern die *politics*- und *polity*-Elemente. Erfolgreiche Standorte sind nicht deshalb erfolgreich, weil sie geheimnisvolle Instrumente erfunden haben, die weniger erfolgreichen Standorten verborgen geblieben sind. Erfolgreiche Standorte sind vielmehr deshalb erfolgreich, weil das lokale politisch-administrative System und die Policy-Netzwerke besser funktionieren: Wichtigen Akteuren gelingt es, sich

- auf eine gemeinsame Problemdefinition zu verständigen,
- prioritäre Maßnahmen zu definieren,
- eine sachgerechte Aufgabenverteilung auszuhandeln, die zu erfolversprechender Implementation führt,
- ein System von Monitoring und Evaluierung zu installieren, das eine regelmäßige Anpassung von Problemdefinition und Maßnahmen sicherstellt.

An Standorten, die erstmals in einem LWF-Prozess eintreten, stellt sich – entgegen der Vorstellung vieler Akteure – nicht die Frage, ob zuerst eine LEDA oder ein LWF-Forum gegründet werden sollte. Es stellt sich vielmehr die Frage, wie ein möglichst effektiver und effizienter Lernprozess zum Thema LWF organisiert werden kann. In Sachen *policy* können lokale Akteure auf einige Handbücher und Websites zurückgreifen, die eine Fülle von Ideen anbieten. In Sachen *politics* hingegen werden sie allein gelassen, und mit Blick auf die *polity* werden sie von internationalen Organisationen auf einen Holzweg geschickt. Was ist die Alternative?

Eine pragmatische Alternative ist das PACA-Konzept. Grundlage ist eine Methode zur schnellen Analyse lokaler Ökonomien, die eine begrenzte Zahl von praktischen Vorschlägen zur Verbesserung des lokalen Umfelds für Unternehmen als Ergebnis hat. Es ist dezidiert

nicht Ziel dieser Methode, eine Strategie zu formulieren. Es geht vielmehr darum, rasch sichtbare Erfolge zu produzieren, die

- lokalen Akteuren einen Eindruck vermitteln, was LWF praktisch bedeutet,
- eine steigende Zahl von lokalen Akteuren für die Mitwirkung bei LWF-Initiativen motiviert,
- insbesondere den Privatsektor von der Sinnhaftigkeit von LWF überzeugt.

Der letzte Punkt ist einer der Schwachpunkte konventioneller LWF-Konzepte. Für einen Stadtplaner ist es kein Problem, weil ein Projekt erst in vier bis sechs Jahren sichtbare Ergebnisse zeigt – größere Stadtentwicklungsprojekte dauern immer lange. Für einen Unternehmer ist es hingegen eine offene Frage, ob sein Geschäft in vier Jahren überhaupt noch existieren wird, und er wird sich an LWF-Aktivitäten nur beteiligen, wenn sie in überschaubarer Zeit greifbare Ergebnisse produzieren.

Eine der konzeptionellen Grundlagen von PACA ist ein Phasenmodell von LWF, das in der folgenden Tabelle zusammengefasst ist.

Tabelle 1: Ein Phasenmodell der Evolution von LWF

| | <i>Kick-off-Phase</i> | <i>Lasso-Phase</i> | <i>Netzwerk-Phase</i> |
|---|--|---|--|
| <i>Fokus</i> | Praktische LWF-Interventionen implementieren | Fragmentierte, auseinander laufende LWF-Aktivitäten einfangen Strategie formulieren | Segmentierung von Aktivitäten (Sektor- und Clusterinitiativen, Leuchtturmprojekte) Delegation von Verantwortlichkeiten Pro-Forma-Strategie |
| <i>Steuerungsmuster</i> | Informell | Klare Verteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten | Zentraler Informationsaustausch, dezentrale Verantwortlichkeiten |
| <i>Monitoring und Evaluierung</i> | Findet nicht statt | Findet informell statt | Wird formalisiert |
| <i>Anreiz und Belohnung für Akteure</i> | Persönliche Motivation | Disziplin Gehalt | Identifizierung mit Projektzielen Entscheidungsspielräume |
| <i>Krise</i> | Fragmentierung, fehlende Koordinierung | Explodierender Koordinationsaufwand Zunehmende Zahl von LWF-Angestellten = wachsende Fixkosten Hoher Zeit- und Kostenaufwand für strategische Planung | Netzwerkdilemmata und Netzwerkversagen |

Ausgangspunkt der Entwicklung von PACA war 1998 ein wachsender Problem- und Handlungsdruck in brasilianischen Kommunen, die auf der Suche nach vielversprechenden LWF-Interventionen waren (Meyer-Stamer 1999). In den Folgejahren wurden Methode und Konzept im Rahmen der Anwendung in verschiedenen Ländern und Kontinenten weiterentwickelt und immer stärker fokussiert auf Interventionen, die sofort umsetzbar sind und binnen weniger Monate sichtbare Ergebnisse versprechen. PACA betreibt eine dynamische Verknüpfung von *policy*, *politics* und *polity* und ist damit das angemessene Konzept für die Kick-off-Phase:

- *policy*: PACA ist offen für diverse, auch innovative Instrumente, ermutigt die lokalen Akteure jedoch, sich nicht an zu ambitionierten und komplexen Projekten abzumühen – und jene Aktivitäten zu vermeiden, die sich mit aller Wahrscheinlichkeit im politischen Kleinkrieg verheddern würden. In aller Regel lassen sich durch die Überwindung von Fragmentierung und die Bearbeitung von Marktversagen schnelle Erfolge erzielen. Erfolge schaffen häufig erst die Voraussetzung für wirksame *public-private-partnership*, die in der Regel erst eingeübt werden muß.
- *politics*: PACA propagiert die Vermeidung von aufwendigen Prozessen der Mobilisierung ohne Aktion und die Vermeidung der umfassenden Konsensbildung; der Fokus liegt auf der Identifikation von „Champions“, d.h. handlungswilligen Akteuren, wobei dies ambitionierte politische Akteure einschließt. Diese werden nicht als Störfaktor interpretiert, sondern als wichtige Akteure eingebunden. Wenn nötig, werden politische Rituale bedient – wenn der Politiker Sichtbarkeit braucht, muß eben ein entsprechender Event inszeniert werden.
- *polity*: PACA ist offen für unterschiedliche institutionelle Modelle und weist die Richtung in die Schaffung eines LWF-Governance-Systems als Verhandlungssystem. Ganz wichtig ist dabei die Betonung von dem, was das Grundprinzip der LWF-*polity* sein sollte: *form follows function*. Es ist nicht sinnvoll, in einer frühen Phase von LWF bestimmte institutionelle Lösungen vorzuschreiben. In Abhängigkeit von der Evolution eines lokalen LWF-Prozesses werden im Zeitablauf Herausforderungen auftreten, die durch eine spezifische institutionelle Lösung bearbeitet werden. Welche Form diese Lösung haben wird, läßt sich nicht lange im Voraus planen. Die zentrale Aufgabe für den externen Berater ist es, die lokalen Akteure in die Lage zu versetzen, die für ihre Bedingungen ideale institutionelle Lösung zu finden.

Ist PACA also das Wundermittel zur Lösung der Governance-Probleme bei LWF? Natürlich nicht – es gibt keine magische Formel. Aber PACA hat aus wenig erfolgreichen anderen Ansätzen Lehren gezogen. Es ist nicht die Lösung auf der Suche nach dem passenden Problem. Es ist vielmehr ein Konzept, das explizit die Weichen in Richtung Lernprozeß stellt. Wenn LWF für lokale Akteure ein neues Thema ist, sollten möglichst viele von ihnen eine möglichst steile Lernkurve durchlaufen. Das effektivste Lernkonzept ist *learning-by-doing*. *Doing* ist dabei zu verstehen als Gegenteil von *planning*. PACA knüpft an die wenig ermutigenden Erfahrungen mit planungslastiger LWF in Lateinamerika und Südafrika an und versucht, lokale Akteure in die Lage zu versetzen, LWF als Prozess des Aktionslernens zu betreiben.

5 Bibliographie

- Aghón, Gabriel, Albuquerque, Francisco, & Cortés, Patricia (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago: CEPAL/GTZ.
- Blakely, Edward J., & Bradshaw, Ted K. (2002): *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. Thousand Oaks etc.: Sage (Third Edition).
- Deutscher Bundestag (1999): 28. Rahmenplan der GA für den Zeitraum 1999-2002. Drucksache 14/776.
- Ederveen, Sjef, & Gorter, Joeri (2002): *Does European cohesion policy reduce regional disparities? An empirical analysis*. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Elle, Hans-Dieter, & et al., (1997): *Technologiezentren in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer Studie zu Entwicklung, Leistungen und Perspektiven*. Düsseldorf: MWMTV.
- Enright, Michael J. (2000): *Survey of the Characterization of Regional Clusters: Initial Results*. University of Hong Kong.
- Fagerberg, Jan, & Verspagen, Bart (1995): *Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3.
- Fürst, Dietrich (1997): *Wandel raumplanerischer Leitbilder - Wandel raumplanerischen Denkens*. In Heiner Monheim & Christoph Zöpel, *Raum für Zukunft. Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik*. Essen: Klartext, S. 108-122.
- Gaigalat, Michael, & Kania, Rolf (2000): *Autos statt Kohle? Opel und Ford entdecken das Ruhrgebiet*. In Landschaftsverband Rheinland, *War die Zukunft früher besser? Visionen für das Ruhrgebiet*. Oberhausen: Rheinisches Industriemuseum, S. 271-286.
- Helmsing, A. J. H. (2001): *Partnerships, Meso-institutions and Learning. New local and regional economic development initiatives in Latin America*. The Hague: Institute of Social Studies (mimeo).
- Ladd, Helen F. (1994): *Spatially Targeted Economic Development Strategies: Do They Work?* *Cityscape*, Vol. 1, No. 1, pp. 193-218.
- Llorens, Juan Luis, Albuquerque, Francisco, & Castillo, Jaime del (2002): *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Meyer-Stamer, Jörg (1999): *Strategien lokaler / regionaler Entwicklung: Cluster, Standortpolitik und systemische Wettbewerbsfähigkeit*. *Nord-Süd aktuell*, Vol. 13, No. 3, pp. 447-460.
- (2002): *Current Challenges for Local Economic Development in South Africa: Experience from Mpumalanga*. Duisburg: mimeo (<http://www.meyer-stamer.de>).
- (2003a): *Participatory Appraisal of Competitive Advantage (PACA): Launching Local Economic Development Initiatives*. Duisburg: mesoparter Working Paper, 1.
- (2003b): *Organising the Key Elements of Local Economic Development: The Hexagon Concept*. Duisburg: mesoparter Working Paper, 3.
- (2003c): *Why is Local Economic Development so difficult?* Duisburg: mesoparter Working Paper, 4.
- Mintzberg, Henry (1987): *5 Ps for Strategy*. *California Management Review*, Fall.
- (1994): *Rethinking Strategic Planning. Part I: Pitfalls and Fallacies*. *Long Range Planning*, Vol. 27, No. 3, pp. 12 - 21.
- (1994): *Rethinking Strategic Planning. Part II: New Roles for Planners*. *Long Range Planning*, Vol. 27, No. 3, pp. 22 - 30.
- Moucq, Daniel (2000): *A survey of socio-economic disparities between the regions of the EU*. *EIB Papers*, Vol. 5, No. 2, pp. 13-24.

- Pietrobelli, Carlo, & Rabelloti, Roberta (2002): Business development service centres in Italy. An empirical analysis of three regional experiences: Emilia Romagna, Lombardia and Veneto. Santiago: CEPAL.
- Porter, Michael (1995): The Competitive Advantage of the Inner City. *Harvard Business Review*, Vol. 73, No. 3, pp. 55-71.
- Porter, Michael (1996): What is strategy? *Harvard Business Review*, Vol. 74, No. 6, pp. 61-78.
- Potratz, Wolfgang (1999): Dezentrale Koordination durch Verhandlung. Die Innenwelt der regionalisierten Strukturpolitik in NRW. Diss., Bochum.
- Schmitz, Hubert (1998): Responding to Global Competitive Pressure: Local Co-operation and Upgrading in the Sinos Valley, Brazil. Brighton: Institute of Development Studies (Working Paper, 82).
- Schmitz, Hubert (ed., 2003): *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*. Aldershot: Elgar.
- Tomlinson, Richard (2003): The Local Economic Development mirage in South Africa. *Geoforum*, Vol. 34, pp. 113-122.
- Vázquez-Barquero, Antonio (2002): *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*. London: Routledge.
- Wetzel, Ralf, Aderhold, Jens, Baitsch, Christof, & Keiser, Sarina (2001): Moderation in Netzwerken - Theoretische, didaktische und handlungsorientierte Betrachtungen aus einer internen Perspektive. In Christof Baitsch & Bernhard Müller, *Moderation in regionalen Netzwerken*. München: Hampp, S. 7 - 124.