

**Lokale Wirtschafts-
förderung in Ent-
wicklungs- und Trans-
formationsländern:
Vom Wissens- und
Methodentransfer zum
strukturierten Lernen**

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

Duisburg
Februar 2005

mesopartner
local economic delivery

www.mesopartner.com



www.paca-online.de

Content

1	Einführung	1
2	Beispiele für Instrumenten- und Institutionentransfer in der LWF	2
3	Die Kontextgebundenheit von LWF	4
4	LWF als Lernprozess	5
4.1	Lernprozesse auf der konzeptionellen Ebene	5
4.2	PACA: Die Inszenierung von Lernprozessen zum Thema LWF	8
4.3	Grenzen des Instrumententransfers	11
5	Erfahrungstransfer in der umgekehrten Richtung	12
6	Schlussfolgerungen: LWF als Lernprozess	14
7	Literaturverzeichnis	15

1 Einführung

Lokale Wirtschaftsförderung ist seit einigen Jahren eines der heißen Themen in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit Entwicklungs- und Transformationsländern. Zahlreiche bi- und multilaterale Geber sind in diesem Feld aktiv. Es gibt eine Reihe von Gründen für das steigende Interesse am Thema lokale Wirtschaftsförderung:

- Die Strukturanpassungsprogramme in Entwicklungsländern und der Transformationsprozess in ehemaligen sozialistischen Ländern gingen mit massiven Arbeitsplatzverlusten und Verarmung einher. Traditionelle zentralistische Top-down-Ansätze der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sind wegen ihrer geringen Effizienz und der marktverzerrenden Effekte in Misskredit geraten. Gleichzeitig ist unübersehbar, dass es nicht ausreicht, die makroökonomischen Rahmenbedingungen geradezubiegen und dann darauf zu warten, dass sich dynamisches Unternehmertum entfaltet und in kurzer Zeit in großer Zahl Arbeitsplätze schafft. Politische Entscheidungsträger, die am Rande stehen und gelassen die Entfaltung vom Marktprozessen beobachten, werden abgewählt. Die Wähler erwarten vom Staat aktive Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen.
- Viele Entwicklungsländer und praktisch alle Transformationsländer wiesen in der Vergangenheit hochgradig zentralistische politisch-administrative Strukturen auf. Dies ändert sich. Viele Länder haben massive Dezentralisierungsprozesse durchlaufen, die in einigen Ländern so weit führten, dass lokale Wirtschaftsförderung zur Pflichtaufgabe von Kommunen wurde (Südafrika, Peru).
- Lokale Wirtschaftsförderung fliegt unterhalb der Radarschwelle der neoliberalen Kritik am aktiven Staat. Traditionelle etatistische Entwicklungskonzepte, z.B. Industriepolitik, sind weitgehend verschwunden. Lokale Ansätze einer aktiven Entwicklungspolitik sind für Institutionen, die (wie die bekannten Finanzinstitutionen in Washington) mitunter eine Tendenz zur Propagierung fundamentalistischer marktwirtschaftlicher Sichtweisen haben, insbesondere dann akzeptabel, wenn sie mit der Organisation von Partizipation einhergehen, d.h. nicht einseitig vom Staat betrieben werden, sondern auf einer breiten Mobilisierung wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure fußen.

Immer, wenn ein Thema neu eingeführt wird, stellt sich die Frage: Wie sieht gute Praxis aus? Und wie sollten die ersten Schritte aussehen, um in unserem Land dieses neue Thema einzuführen? In dieser Hinsicht liefert das Thema lokale Wirtschaftsförderung (LWF) ein interessantes Lehrstück über die Kontextgebundenheit von bewährten Institutionen, Prozessen und Instrumenten, die den Transfer ungemein erschweren kann.

2 Beispiele für Instrumenten- und Institutionentransfer in der LWF

Betrachten wir zwei Beispiele, die typische Vorgehensweisen bei der Einführung lokaler Wirtschaftsförderung widerspiegeln. Die folgende Abbildung zeigt einen Auszug aus dem Inhaltsverzeichnis einer Studie, die deutsche Praktiker der LWF im Auftrag der GTZ für Aktivitäten in Kroatien erstellt haben (Reschl et al. 2003).

Abbildung 1: GTZ-LWF-Manual für Kroatien

6	METHODEN UND INSTRUMENTE DER WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG	22
6.1	Methoden der Wirtschaftsförderung	23
6.1.1	Analytische Grundlagen der Wirtschaftsförderung	23
6.1.2	Management in der Wirtschaftsförderung (Flächenmanagement, Projektmanagement etc.)	26
6.1.3	Marketing in der Wirtschaftsförderung (Stadtmarketing, Standortmarketing, Regionalmarketing etc.)	26
6.2	Instrumente der Wirtschaftsförderung	27
6.2.1	Liegenschafts- und Flächenpolitik	27
6.2.2	Infrastrukturpolitik	28
6.2.3	Initiierung von Standortgemeinschaften	29
6.2.4	Konzept der Cluster	32
6.2.5	Finanzhilfen und Förderprogramme	33
6.3	Beratung und sonstige Dienstleistungen	33
6.3.1	Kontaktpflege zu den Unternehmen	34
6.3.2	Unterstützung und Koordination bei Genehmigungsverfahren	35
6.3.3	Fördermittelberatung	35
7	HANDLUNGSFELDER UND PRAXISBEISPIELE	37
7.1	Erstellung eines kommunalen Konzeptes zur Wirtschaftsförderung	37
7.2	Gewerbeflächenmanagement	39
7.3	Neuorientierung gewerblich genutzter Flächen	41
7.4	Kompetenz- und Innovationszentren – Standortgemeinschaften	45

Unter „Methoden und Instrumente der Wirtschaftsförderung“ finden wir im wesentlichen die Instrumente der LWF, die in Westdeutschland üblich sind – wo, anders als in einem ehemaligen sozialistischen Staat, die Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe kein wichtiges Thema ist; wo den lokalen Akteuren Konzepte wie Marktwirtschaft, Wettbewerb und Unternehmertum vertraut sind; wo hochentwickelte Strukturen von spezialisierten Zulieferern, Dienstleistern und unterstützenden Institutionen existieren; wo zwischen Staat und Privatwirtschaft funktionsfähige Dialogstrukturen existieren. Es gibt auf den ersten Blick keinerlei Hinweise darauf, dass bei dieser Studie eine nennenswerte Anstrengung zu Anpassung an die Realität in einem Land wie Kroatien stattgefunden hat.

Anders liegt die Sache beim folgenden Beispiel – einem Handbuch zur LWF in Bosnien und Herzegovina, das im Rahmen eines EU-geförderten Programms entstanden ist (European Union, ohne Jahr).

Abbildung 2: EU-LWF-Manual für Bosnien und Herzegovina

	What is Local Economic Development?	5
Step 1	Establish a professional Economic Development Department committed to private sector Job Creation	9
Step 2	Establish a Business Association	13
Step 3	Set up or develop a Public Private Partnership or "Local Economic Forum"	17
Step 4	Step 4: Review municipal business registration and regulation procedures	23
Step 5	Step 5: Establish an Equal Opportunities Policy	29
Step 6	Step 6: Complete an economic audit of the municipality	35
Step 7	Step 7: Develop a local economic strategy	47

Die Anstrengung, eine Methode zu entwickeln, die nicht einfach westeuropäische Instrumente transferiert, sondern an die lokalen Probleme angepasst ist, ist unverkennbar. In diesem Fall hat allerdings ein anderer Typus von Erfahrungstransfer nicht funktioniert: Wir wissen aus mehreren Jahrzehnten der Entwicklungszusammenarbeit mit außereuropäischen Ländern, dass bei schwachen staatlichen und wenig entwickelten privatwirtschaftlichen Strukturen jeder der oben genannten Schritte mit großem Aufwand und großem Risiko des Scheiterns behaftet ist. Wir wissen zudem, dass jeder Schritt aufwändige, langwierige Prozesse impliziert. Mit anderen Worten: Es wird etliche Jahre dauern, bis die oben aufgelisteten sieben Schritte vollzogen sind und endlich mit praktischen Aktivitäten der LWF begonnen werden kann.

Beide Beispiele illustrieren die Regel „Das Gegenteil von gut ist gut gemeint“. Das Kroatien-Manual liefert eine übersichtliche Einführung in LWF-Instrumente – in Deutschland, nicht in Kroatien. Das Bosnien+Herzegovina-Manual buchstabiert eine Sequenz von Entwicklungsaktivitäten, die sinnvollerweise nicht als Sequenz, sondern in iterativer und systemischer Weise betrieben wird. Beide Produkte sind Ergebnis eines Vorgehens, das durch eine inadäquate Anstrengung des Hineindenkens in die Realität des Partnerlands gekennzeichnet ist. Keines der beiden Vorgehen konzipiert die Einführung von LWF als das, was sie unweigerlich sein muss: als Lernprozess, insbesondere als Prozess des „learning by doing“.

3 Die Kontextgebundenheit von LWF

LWF ist in unterschiedlichen Kontexten mit sehr unterschiedlichen Motiven entstanden. In den USA des New Deal war LWF ein Instrument zur Ermutigung von *bottom-up*-Prozessen in armen Regionen. Im Ruhrgebiet der 60er und 70er Jahre war LWF in erster Linie verbunden mit dem Bemühen, den Investoren, die Schlange standen, trotz eklatanter Flächenknappheit Grundstücke anbieten zu können. Im Ruhrgebiet der 90er Jahre hingegen war LWF gleichbedeutend mit den Anstrengungen, trotz geringer Attraktivität für externe Investoren neue Arbeitsplätze zu schaffen, um den massiven Arbeitsplatzabbau in den Altindustrien zu kompensieren.

LWF ist nicht ein fest umrissenes Arsenal von Konzepten, Methoden und Instrumenten, sondern ein Sammelbegriff für situationspezifische Anstrengungen, um auf Probleme, die dem Wachstum der lokalen Wirtschaft entgegenstehen, flexibel zu begegnen. Befragt man einen deutschen LWF-Praktiker nach dem Kern seiner Aktivität, ist „ändert sich ständig“ eine typische Antwort.

Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass der einfache Transfer von Institutionen und Instrumenten zwischen Ländern mit sehr unterschiedlichen Entwicklungsniveaus und Problemlagen nicht gelingen kann. Nehmen wir nur die Unterschiede im Einkommensniveau als einen Indikator für die Divergenz zwischen Ländern: Vor der letzten Erweiterung lag der Variationskoeffizient des BIP pro Kopf in der EU bei 0,37. Einschließlich der Beitrittsländer steigt er auf 0,78. Betrachtet man nun die Länder, die Kandidaten für die Mitgliedschaft in der Freihandelszone der Americas sind, so kommt man auf einen Variationskoeffizienten von 1,26 (Angaben für 1999; Bustillo und Ocampo 2004).

Aber wie ist nun der Kontext von LWF in verschiedenen Ländern beschaffen? Die Logik der LWF in Deutschland ist denkbar einfach: Hat man Erfolg, so wird man mit Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen belohnt. LWF hat einen klaren Business-Fokus. Ihr Gegenstand sind Unternehmen und Beschäftigte sowie jene Arbeitslosen, die hinreichend leistungsfähig sind für moderne Betriebe, die sich im Wettbewerb behaupten müssen. Jene Arbeitslosen, die diese Anforderung nicht erfüllen, werden den sozialen Sicherungssystemen überantwortet.

In Entwicklungs- und Transformationsländern ist die Lage eine andere. Soziale Sicherungssysteme sind wenig ausgebaut und erfassen vorwiegend jene Beschäftigten, die im weltmarktintegrierten Sektor arbeiten. Der leistungsfähige, moderne Sektor der Ökonomie ist aber klein; in vielen Ländern sind nicht mehr als 20% der arbeitsfähigen Bevölkerung im modernen Sektor beschäftigt. Der größere Teil der Bevölkerung schlägt sich in der Schattenwirtschaft, Überlebens- oder Subsistenzökonomie durch. In diesen Ländern ist der Fokus der LWF meist ein anderer: Es geht darum, Einkommensmöglichkeiten für jene Menschen zu schaffen, die in

Armut leben. Der Bezugspunkt von LWF ist nicht in erster Linie Wettbewerbsfähigkeit, sondern Überleben. LWF ist nicht so sehr Element lokaler Wirtschafts-, sondern vor allem lokaler Sozialpolitik. Dies gilt ironischerweise in vielen Transformationsländern genauso, wenn nicht noch mehr als in Entwicklungsländern. Während Schwellenländer der zweiten Generation, wie Chile oder Malaysia, die nach wie vor bestehenden Möglichkeiten zu beschleunigten Wachstumsprozessen demonstrieren, ist in vielen Ländern der ehemaligen Sowjetunion und des früheren Jugoslawiens keine ernsthafte ökonomische Basis erkennbar.

4 LWF als Lernprozess

Der Unterschied zwischen Industrieländern einerseits und Entwicklungs- und Transformationsländern andererseits lässt sich in Sachen LWF auf folgenden Punkt bringen: Hier ist es eine Aktivität, die seit langem betrieben wird, deren Profil sich differenziert hat, in der es letztlich aber um Wettbewerbsfähigkeit geht. Dort ist es eine Aktivität, die meist sehr jungen Datums ist, und es geht in erster Linie um Armutsbekämpfung.

Bedeutet dies, dass es kaum Möglichkeiten des Erfahrungstransfers zwischen den einen und den anderen Ländern gibt? Das Gegenteil ist der Fall. Ein schlichter Instrumententransfer ist zum Scheitern verurteilt. Erfahrungstransfer jedoch, d.h. das Lernen von schmerzhaften Experimentier- und Lernprozessen anderer Länder, kann sowohl auf der konzeptionellen als auch auf der instrumentellen Ebene gelingen.

4.1 Lernprozesse auf der konzeptionellen Ebene

Betrachten wir zunächst die konzeptionelle Ebene. Die unscharfe Grenze zwischen lokaler Wirtschafts- und lokaler Sozialpolitik ist auch den OECD-Ländern nicht fremd. Die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik beispielsweise krankt – auch nach Hartz IV – daran, dass nicht zwischen wirtschaftspolitischen Zielen (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit) und sozialpolitischen Zielen (Integration von Personen mit geringer Aussicht auf Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt in sinnstiftende Aktivitäten) unterschieden wird. Auf der territorialen Ebene führt dies zu einer ständigen Überforderung von Einrichtungen der Beschäftigungsförderung, die sich mit Maßnahmen zur Integration leistungsgeminderter Arbeitnehmer abmühen oder aber sich auf leicht integrierbare Personen konzentrieren und die jeweils andere Gruppe vernachlässigen. Und selbst an sich erfolgreiche Maßnahmen, z.B. praxis- und unternehmensorientierte Qualifizierungsmaßnahmen, stiften mitunter beachtlichen Schaden, wenn z.B. mehr Arbeitslose in Qualifizierungsprojekten im Landschafts- und Gartenbau untergebracht werden als alle Unter-

nehmen dieses Sektors Beschäftigte haben – und die Projekte den Unternehmen zudem noch unfaire Konkurrenz machen.

Kategorial vergleichbare Probleme hat Michael Porter (1995) mit Blick auf die USA und insbesondere die Bemühungen zur Revitalisierung von Innenstädten konstatiert. Die Struktur US-amerikanischer Großstädte ist seit langem durch "Suburbanisierung" gekennzeichnet – die Mittelklasse und die Oberschicht ziehen vorzugsweise in die mehr oder weniger grünen Vorstädte. Die Innenstädte werden zu Problemregionen mit hohem Anteil an Fürsorgeempfängern, hoher Arbeitslosigkeit und hohen Kriminalitätsraten. Die seit den 60er Jahren initiierten Programme zur Revitalisierung waren jedoch nur sehr begrenzt erfolgreich – insbesondere durch die Vermischung von wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen. Porter gelangt in dieser Hinsicht zu einem sehr deutlichen Statement und Empfehlungen:

- Die existierenden, meist staatlichen Trainingsprogramme in US-Innenstädten leiden u. a. unter einer zu großen Praxis- und Wirtschaftsferne – "many programs train people for nonexistent jobs in industries with no projected growth" (Porter 1995, 66). Trainingsprogramme sollten, so Porter, sowohl auf die lokale Wirtschaftsstruktur in der Innenstadt als auch auf nahegelegene Cluster in nicht benachteiligten Stadtteilen bezogen sein. Sie sollten sich auf Personen konzentrieren, die Mindestvoraussetzungen für eine spätere Beschäftigung mitbringen – und nicht auf die am meisten Benachteiligten, die so oder so kaum eine Chance der Integration in den Arbeitsmarkt haben, weil sie z. B. drogenabhängig sind. Und sie sollten bereits beim Übergang von der Schule zu Berufstätigkeit ansetzen, etwa durch ausgedehnte Praktika während der High School.
- Wirtschaftsförderprogramme sollten nicht in erster Linie durch wirtschaftsferne Community-NROs, halbstaatliche Organisationen und speziell geschaffene Institutionen (*community development banks, small business investment corporations*) durchgeführt werden, die meist hohe Verwaltungskosten haben und für die es schwierig ist, in direkter Konkurrenz zur Privatwirtschaft qualifizierte und erfahrene Arbeitskräfte zu rekrutieren. Wirtschaftsförderprogramme sollten vielmehr hauptsächlich durch Organisationen der Privatwirtschaft implementiert werden. Beispiel Finanzierung: Anstatt ineffiziente, Marktverzerrungen schaffende (halb-) staatliche Kleinkreditorganisationen aufzubauen, sollten die Bedingungen dafür geschaffen werden, dass kommerzielle Banken in den Innenstädten aktiv werden - z. B. durch die Reduzierung von Informationsproblemen, die zu erhöhter Unsicherheit und daher zu hohen Transaktionskosten führen. Erst recht sollten existierende Finanzierungsprogramme über solche Finanzinstitutionen abgewickelt werden, die von Angehörigen von Minderheiten in Innenstädten gegründet wurden.

Erfahrungen dieser Art sind für Entwicklungs- und Transformationsländer unmittelbar relevant. Nehmen wir das Beispiel Südafrika. Dort wurde in den letzten Jahren eine LWF-Politik umgesetzt, die in erster Linie auf direkte Armutsbekämpfung zielte, also sozialpolitische Ziele verfolgte – dabei allerdings eine wirtschaftspolitische Terminologie nutzte (Projektvorschläge z.B. heißen immer *business plan*) und Aktivitäten förderte, die den Charakter von Quasi-Unternehmen hatten (in dieser Hinsicht vergleichbar mit Beschäftigungsgesellschaften im Beitrittsgebiet der 90er Jahre, die allerdings meist weit größere Belegschaften aufwiesen). Typische Aktivitäten dieser Quasi-Unternehmen waren Hühnerzucht, Bäckerei und die Produktion von Ziegeln. Die Quasi-Unternehmen hatten keine klaren Entscheidungsstrukturen, keine klar definierten Verantwortlichkeiten, kein Gewinnziel und blieben abhängig von staatlichen Subventionen. Nicht selten wurde der LWF-Verantwortliche der jeweiligen Kommune zum Quasi-CEO des Quasi-Unternehmens. Diese Quasi-Unternehmen brachen spätestens dann zusammen, wenn die staatliche Subvention aufgebraucht war. Ein Umdenken begann erst, als das verantwortliche nationale Ministerium für Dezentralisierung durch eine Evaluierung die sehr geringen und meist nicht nachhaltigen Beschäftigungseffekte beobachtete und zudem herausfand, dass es praktisch der größte Besitzer von Hühnerzuchtanlagen im Lande war.

Derlei Erfahrungen sind nicht ungewöhnlich. In vielen Entwicklungsländern ist z.B. in der Kleingewerbe- und KMU-Förderung ein assistentialistischer, sozialpolitisch motivierter Zugang zu beobachten – Gewerbetreibende, häufig aus der Unter- oder unteren Mittelklasse, werden von Beamten, häufig aus der Ober- oder oberen Mittelklasse, als Klienten wahrgenommen – und nicht als ernstzunehmende, für das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft entscheidende Kooperationspartner.

Vor diesem Hintergrund sind die Erfahrungen der OECD-Länder – die unerfreulichen Folgen der Vermischung von Sozial- und Wirtschaftspolitik, auch und gerade in territorialen Entwicklungsinitiativen, sowie Ansätze zur klaren Trennung der beiden Politikbereiche – unmittelbar relevant. Entscheidungsträger in Entwicklungs- und Transformationsländern sind gut beraten, diese Erfahrungen bei ihrer Policy-Entwicklung zu berücksichtigen. LWF wird nur dann sichtbare, signifikante Ergebnisse produzieren, wenn sie einen klaren, konsistenten Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit hat. Ihr Ziel muss es sein, die Eigenanstrengungen von Unternehmen durch die Schaffung eines leistungsfähigen Umfelds zu unterstützen und Marktversagen auf der lokalen Ebene zu beheben. Dies gilt insbesondere für jene Länder, in denen die Suche nach international wettbewerbsfähigen Sektoren weitgehend ergebnislos verläuft. Wenn hier LWF als Sozialpolitik betrieben wird, schreiben diese Länder ihre Position als internationale Zuwendungsempfänger auf Dauer fest. Ein Wandel der Sichtweisen von Sozialpolitik zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit setzt allerdings fundamentale Lernprozesse voraus. Wie

solche Lernprozesse organisiert werden können, ist eines der Themen im folgenden Abschnitt.

4.2 PACA: Die Inszenierung von Lernprozessen zum Thema LWF

In der Praxis territorialer Entwicklung in OECD-Ländern hat sich in den letzten zwanzig Jahren in vielfacher Hinsicht ein grundlegender Wandel vollzogen – von etatistischen Konzepten zur Partnerschaft zwischen Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft, von einem engen Fokus auf Flächenentwicklung und Infrastruktur zu einem breiten Bündel von Instrumenten, von planerisch geprägtem Vorgehen zu Pragmatismus. Selbst vor der Raumplanung hat dieser Wandel nicht Halt gemacht. 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“.

Besonders intensive Lernerfahrungen ermöglichte in dieser Hinsicht die Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA), die zwischen 1989 und 1999 das Profil des nördlichen Ruhrgebiets fundamental veränderte. Das Vorgehen der IBA folgte dem Prinzip der „perspektivischen Inkrementalismus“:

Auf Planung bezogen kann man von einer Strategie der kleinen, nicht oder nur locker koordinierten Schritte sprechen, die somit zum bewußten Gegensatz zur komprehensiven Planung steht und ein hohes Maß an Offenheit zuläßt (Ganser, Sievers und Siebel 1993)

Zu Beginn gab es keine detaillierte Planung der Aktivitäten für die ersten fünf Jahre Laufzeit, geschweige denn einen *logical framework* oder ähnliche Planungsdokumente, wie sie in Programmen und Projekten der Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transformationsländern obligatorisch sind. Stattdessen wurden Qualitätskriterien formuliert und ein Prozess entworfen, der Experimente auf hohem Niveau ermöglichte. Es wurde auf diese Weise ein Lernprozess inszeniert, der letztlich Projekte ermöglichte, die bei einer umfassenden ex-ante-Planung im wahrsten Sinne des Wortes kaum vorstellbar gewesen wären; man denke nur an den Landschaftspark in Duisburg oder die Kokerei Zollverein in Essen.

Das Vorgehen der IBA steht in krassem Gegensatz zum üblichen Prozedere bei territorialen Entwicklungsprojekten in Entwicklungs- und Transformationslän-

dern. Am Beginn steht hier immer der Plan (was insbesondere in Transformationsländern nicht ohne Ironie ist), häufig in Form eines *logical framework*. Es wird kein offener Prozess entworfen, der in Lernschleifen erfolgt, sondern ein häufig umfassender Prozess detailliert geplant. Es gibt hierfür, so würde ich mutmaßen, folgende Gründe:

- Viele Praktiker in der territorialen Entwicklung sind von der Ausbildung und Sozialisation her Planer, und viele von ihnen haben den Übergang zum offenen Modell der Planung nicht nachvollzogen. Für sie ist es ein Merkmal guter Praxis, zu Beginn eines Prozesses zu planen und umfangreiche MS Project-Ganttcharts zu erzeugen.
- Viele politische und administrative Entscheidungsträger fühlen sich in offenen Planungsprozessen unwohl. Umfangreiche ex-ante-Planung schafft die Fiktion von Kontrolle und Vorhersehbarkeit – auch in finanzieller Hinsicht.

Wenn das vorherrschende Muster territorialer Entwicklungsinitiativen in Entwicklungs- und Transformationsländern ein planungsorientiertes Vorgehen ist, stellt sich gleichwohl die Frage: gibt es realistische Alternativen? Lässt sich territoriale Entwicklung in Entwicklungs- und Transformationsländern als offener Lernprozess darstellen? Die Antwort ist positiv, und sie kreist um das Akronym PACA.

PACA steht für Participatory Appraisal of Competitive Advantage – ein Konzept zur Initiierung und Dynamisierung territorialer Entwicklungsinitiativen, die Konzepte territorial begründeter Wettbewerbsvorteile verbindet mit der Philosophie des *Participatory Learning and Action* (PLA) und dem Einsatz effizienter Kommunikationsinstrumente wie z.B. der Moderationsmethode.¹ PACA ist eine Methode, die 1998 unter Leitung des Autors als spontane Antwort auf den Bedarf einiger brasilianischer Kommunen an der Formulierung einer pragmatischen lokalen Entwicklungsinitiative entstand. In der Folgezeit entwickelte sich die Methode ständig weiter, wurde dokumentiert und transferiert, gewann an Sichtbarkeit und Unterstützung. Bis heute (Januar 2005) hat mesopartner, die Beratungs- und Trainingsfirma, die der Autor zusammen mit zwei Partnern 2003 gegründet hat, PACA in 18 Ländern auf vier Kontinenten eingeführt.

Den Kern von PACA bildet der „PACA Exercise“, ein zweiwöchiges Projekt, in dem lokale Akteure gemeinsam mit ortsfremden PACA-Moderatoren eine schnelle Diagnose ihrer lokalen Ökonomie durchführen, Potentiale analysieren, Optionen für „quick-win“-Projekte identifizieren und an die lokale Community zurückmelden. Die starke Beteiligung lokaler Akteure, die Betonung des PLA-

1 Vgl. www.paca-online.de.

Prinzip *optimum ignorance and appropriate imprecision* und der Fokus auf *Opportunitäten* und *quick wins* unterscheidet PACA von anderen Konzepten. Ziel des PACA Exercise ist es, einen Prozess anzustoßen, der in eine nachhaltige, von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren getragene territoriale Entwicklungsinitiative mündet, die von relativ simplen „quick-win“-Projekten zu komplexen, strategisch bedeutsamen katalytischen Projekten fortschreitet. Verschiedene Fallstudien, die unter der angegebenen Webadresse abrufbar sind, zeigen an, unter welchen Bedingungen dies gelingt. Grundsätzlich, so zeigen die Erfahrungen in sehr unterschiedlichen Entwicklungs- und Transformationsländern, ist es möglich, auf diese Weise einen Prozess des *learning by doing* zu initiieren, der nachhaltige Prozesse und Strukturen der pragmatischen Implementierung von LWF schafft.

Verantwortlich für die Einführung von PACA in Entwicklungs- und Transformationsländern sind in der Regel Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit wie GTZ, InWEnt, USAID und andere. Die Attraktion von PACA liegt für sie im strukturierten, zugleich aber pragmatischen und flexiblen sowie aktionsorientierten Einstieg in das Thema LWF. Die typische Einführungsstrategie läuft über die Ausbildung von lokalen Fachkräften im jeweiligen Land (Consultants, Mitarbeitern von Kommunen und Kammern, gelegentlich Personen aus Universitäten und Forschungsinstituten) in der PACA-Methode. Auf diese Weise entsteht im Land eine Kerngruppe von Praktikern, die mit gewisser Regelmäßigkeit PACAs durchführen. Sie werden dabei unterstützt von der jeweiligen EZ-Organisation und von mesopartner. Letztere organisieren ein weltweite *PACA Community of Practice*, in der PACA-Praktiker mit regelmäßigen Updates versorgt werden und *distance coaching* in Anspruch nehmen können.

Komplementär zur Einführung von PACA hat es sich als sinnvoll herausgestellt, Trainings und andere Events zum Thema LWF durchzuführen, um die impliziten Lernprozesse, die durch PACA induziert werden, auf einer konzeptionellen Ebene zu unterstützen und zu unterfüttern. Flankiert werden kann dies durch Reisen nach Deutschland, wie sie z.B. von InWEnt angeboten und von mesopartner in Kooperation mit anderen Beratungsfirmen (Regionomica, IFOK) durchgeführt werden. Bei diesen Reisen wird ein fachlicher Austausch zwischen deutschen und ausländischen LWF-Praktikern inszeniert und durch Briefings und Workshops flankiert. Die Erfahrung hat gezeigt, dass der „Übersetzungsaufwand“ groß ist: Einen deutschen LWF-Praktiker mit Kollegen aus Mazedonien, Südafrika und Thailand an einen Tisch zu setzen und sich austauschen zu lassen, ist reine Zeitverschwendung. Jeder dieser Kontakte bedarf einer eingehenden Vorbereitung und Auswertung, damit er für die ausländischen Besucher irgend eine Form von Wert schafft. Er wird insbesondere dann fruchtbar sein, er von Experten organisiert wird, die sowohl die Praxis in Deutschland und anderen OECD-Ländern als auch die Realität in Entwicklungs- und Transformationsländern gut kennen.

4.3 Grenzen des Instrumententransfers

Auf der Ebene von praktischen Instrumenten der LWF scheint auf den ersten Blick viele Anschlussmöglichkeiten zwischen OECD- und Entwicklungs- und Transformationsländern zu geben. Instrumente wie Bestandspflege / *business retention and expansion*, Clusterförderung, Technologie- und Gründerzentren, praxis- und unternehmensorientierte Qualifizierung und andere mehr sind hier wie dort gängig. Themen wie mittelstandsfreundliche Verwaltung stehen allenthalben hoch oben auf der Prioritätenliste. Der Teufel liegt hier, wie so oft, im Detail.

Betrachten wir ein Beispiel, um die Unterschiede zu verdeutlichen. In Remscheid gibt es einen Kleinbetrieb, der Weltmarktführer in der Herstellung von Federn für Autotankdeckel ist. In der EZ-Terminologie ist es ein Mikroununternehmen: Besitzer und drei Beschäftigte. In Europa ist es gang und gäbe, Kleinbetriebe zu finden, die international wettbewerbsfähig sind; die Story der „hidden champions“ und die Erfahrung der *distretti industriali* in Italien illustrieren dies. In Entwicklungs- und Transformationsländern hingegen ist Betriebsgröße korreliert mit Kompetenz. Leistungsfähige, international wettbewerbsfähige KMU sind dort die Ausnahme. Dies hat Implikationen für ein Instrument wie Clusterförderung. Die „Kompetenz Hoch 3“-Initiative im Rahmen der Regionale 2006 im Bergischen Städtedreieck zielt nicht in erster Linie darauf, die Kompetenz der einzelnen Unternehmen zu stärken, denn in der Hinsicht gibt es wenig zu bemängeln. Es geht vielmehr darum, die Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen zu intensivieren (und die Sichtbarkeit hochkompetenter, wenig bekannter KMU zu erhöhen), um Innovationen zu stimulieren und zugleich die Bedeutung des Standorts zu betonen und die Standortbindung der Unternehmen zu stärken.

Clusterinitiativen in Entwicklungs- und Transformationsländern haben in der Regel einen anderen Fokus. Die Popularität dieses Instruments hat viel damit zu tun, dass Wirtschaftsförderer in diesen Ländern einen Hoffnungsschimmer sehen, was die Potentiale ihrer rückständigen, international nicht wettbewerbsfähigen KMU angeht (Altenburg und Meyer-Stamer 1999). Ziel von Clusterinitiativen ist die Steigerung der Wirksamkeit von Fördermaßnahmen (z.B. von der Förderung von Einzelbetrieben zur Förderung einer ganzen Gruppe von Firmen) und insbesondere die Initiierung eines *upgrading*-Prozesses, in dem die Firmen an international übliche Effizienz- und Qualitätsstandards herangeführt werden.

Ähnliche Unterschiede lassen sich auch bei anderen Instrumenten beobachten. Mittelstandsfreundliche Verwaltung bedeutet in NRW: eine kompetente, stabile, aber häufig langsame und viel zu sehr mit dem Management ihrer internen Fragmentierung beschäftigte Kommunalverwaltung auf die Nöte und Bedarfe von KMU aufmerksam machen und Genehmigungsprozesse und dergleichen beschleunigen und transparenter machen. In Entwicklungs- und Transformationsländern hingegen ist die Kommunalverwaltung häufig nicht besonders kompetent,

nach jeder Wahl findet ein weitgehender Personalaustausch statt, es gibt kein institutionelles Gedächtnis, Entscheidungen werden zufällig oder gar nicht getroffen (oder erst nach Zahlung eines Schmiergeldes), usw. Konkrete Aktivitäten, die darauf zielen, das lokale administrative Umfeld wirtschaftsfreundlicher zu gestalten, sehen sich ganz anderen Herausforderungen gegenüber.

In diesem Stil ließen sich weitere Beispiele aufzählen, die alle eines anzeigen: Auf der Ebene von Stichworten gibt es in der LWF in Industrie-, Entwicklungs- und Transformationsländern viele Ähnlichkeiten. Schaut man allerdings, welche Praxis sich hinter einem gegebenen Stichwort verbirgt, so werden dramatische Unterschiede offenbar. Dies führt uns zurück zum oben konstatierten Befund des hohen Übersetzungsbedarfs bei der Kommunikation zwischen Praktikern aus diesen verschiedenen Ländergruppen. Ohne einen Dolmetscher, dem die großen Unterschiede bei der Füllung der Begriffe in den verschiedenen Ländergruppen geläufig sind, wird die Kommunikation etwas Kafkaeskes bekommen.

5 Erfahrungstransfer in der umgekehrten Richtung

Zwischen 1998 und 2001 hat das Institut für Entwicklung und Frieden an der Universität Duisburg ein ungewöhnliches Projekt durchgeführt: Meso-NRW, eine Analyse der Regional- und Strukturpolitik in NRW aus der Perspektive fortgeschrittener Entwicklungsländer (vgl. Meyer-Stamer, Maggi und Giese 2004). Gemeinsam mit Kollegen aus Chile und Korea sowie Gästen aus Brasilien und Mexiko hat der Autor diverse Aspekte der territorialen Entwicklungspolitiken in NRW analysiert. Gefördert wurde das Projekt vom Wissenschaftsministerium, unterstützt aber auch vom Wirtschaftsministerium, wo der Leiter der Grundsatzreferats Strukturpolitik großes Interesse an unkonventionellen Ideen und Sichtweisen zeigte. Er stand mit dieser Sichtweise allerdings recht alleine. Die meisten Praktiker in NRW fanden die Idee, dass Praktiker und Experten aus Entwicklungs- und Schwellenländern ernstzunehmende *resource persons* sein könnten, hochgradig unplausibel. Sie waren in der Sichtweise „Der Norden zeigt dem Süden, wie man es richtig macht“ gefangen.

Dabei zeigte das Projekt, dass territoriale Entwicklung in NRW – und generell in OECD-Ländern – in mancherlei Hinsicht von der Praxis in der EZ und in Entwicklungs- und Transformationsländern lernen kann. Insbesondere an zwei Elementen lässt sich dies festmachen.

- Planung und Strukturierung des Vorgehens: Während Projekte der EZ – und angeregt dadurch auch nationale Projekte in den Ländern – mitunter überplant werden, haben wir in NRW eine bemerkenswerte Neigung zu Opportunismus, ad-hoc-Vorgehen und Improvisation beobachtet. Es ist fraglich, ob bei einer

mehrjährigen, hochkomplexen, innovativen regionalen Entwicklungsinitiative eine Planung auf der Grundlage eines *logical framework* sinnvoll ist. Es steht indes außer Frage, dass ein *logical framework* bei der Planung eines konkreten Projekts sehr sinnvoll ist. In NRW lässt sich dies am Beispiel von Technologie- und Gründerzentren gut illustrieren. In der LogFrame-Terminologie hat ein typisches TGZ in NRW in der Regel ein Oberziel („Beitrag zum regionalen Strukturwandel“), jedoch kein klar definiertes Projektziel, keine klar ex ante formulierten Ergebnisse und keine klar definierten Indikatoren. Die meisten TGZ wurden gegründet, weil die Landesregierung Fördermittel anbot; die Folgekosten spielten zunächst keine Rolle. Dies änderte sich nach einiger Zeit. Irgendwann kommt im Rat immer die Frage: „Das kostet uns ja einiges. Was bringt uns das eigentlich?“ Weil es keine *baseline*-Daten und keine formulierten und über die Zeit verfolgten Erfolgsindikatoren gibt, wird plötzlich ein einziger Indikator zum zentralen Erfolgskriterium: die Kostendeckung. Um diese zu verbessern, findet man plötzlich Handwerkskammern, die AOK und andere Mieter in TGZ – Unternehmen, die dort gewiss nicht hinein gehören.

- Monitoring und Evaluierung (M+E): Weil die EZ seit jeher unter dem Verdacht steht, das hart erarbeitete Geld deutscher Steuerzahler für goldene Wasserhähne in Afrika zu verschwenden, sind seit langem aufwändige M+E-Systeme entstanden, die in dieser Form in der LWF und der Regionalpolitik in Deutschland unbekannt sind (mit der partiellen Ausnahme der Arbeitsmarktpolitik). Die M+E-Diskussion in der EZ und in Entwicklungsländern dreht sich um Themen, die in NRW und generell in Deutschland unbekannt sind. Ein Beispiel ist Impact Assessment (vgl. Späth 2004), d.h. der Versuch, nicht nur die direkten, geplanten Wirkungen von Projekten zu messen, sondern auch die ungeplanten, nicht intendierten Effekte.

Die Erfahrung aus dem Meso-NRW-Projekt, dass Erfahrungstransfer nicht nur in einer Richtung – von Nord nach Süd – stattfinden muss, findet mittlerweile Bestätigung durch Erfahrungen wie jene mit dem Instrument Mikrofinanz,² einem Thema, das in der EZ und in Entwicklungsländern seit dem unerwarteten Erfolg der Grameen-Bank in Bangladesh in den 80er Jahren große Aufmerksamkeit erfahren hat und dessen Relevanz für Deutschland in den letzten Jahren – nicht zuletzt im Kontext der Ich-AG – deutlich wurde.

2 GIB-Newsletter 86, Oktober 2004

6 Schlussfolgerungen: LWF als Lernprozess

Einer der wichtigsten Unterschiede zwischen LWF in Deutschland und LWF in Entwicklungs- und Transformationsländern ist die unterschiedliche Betonung des Elementes „Lernprozess“. Während dort völlig klar ist, dass LWF mit umfangreichen Lernprozessen verbunden ist (insbesondere, wenn das Thema neu ist), herrscht hier ein Einschätzung vor, dass man ja weiß, wie das geht. Diese Selbsteinschätzung (Selbstüberschätzung?) geht einher mit einem frappierenden Maß an Unterentwicklung von organisierten Lernprozessen. Es spricht für sich, dass im Vereinsland Deutschland der Verband der Wirtschaftsförderer sehr jungen Datums ist. Organisierte Fortbildungsangebote für LWF sind Mangelware. Die Beteiligung deutscher Praktiker an internationalen Diskussionen, z.B. im Rahmen von EURADA und OECD-LEED, ist überaus dürftig. Selbst die akademische Beschäftigung mit dem Thema ist unterdimensioniert. Angesichts der Tatsache, dass seit über zehn Jahren der Begriff von der Standortkrise durch die Diskussion geistert, sind diese Befunde überraschend.

Für Besucher aus Entwicklungs- und Transformationsländern birgt die LWF in Deutschland vielerlei Überraschungen. Zum Beispiel die enge Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatsektor, insbesondere im Rahmen der Kammern. Zum Beispiel die Vielfalt an Institutionen, Initiativen und Instrumenten. Zum Beispiel aber auch die Unstrukturiertheit. LWF in Deutschland ist eine Veranstaltung, die zur permanenten Neuerfindung des Rades neigt. Erfahrungsaustausch zwischen Praktikern findet nur selten und zufällig statt. Planungsmethoden, Monitoring und Evaluierung sind unterentwickelt. Die in Entwicklungsländern recht weiter verbreiteten Verfahren partizipativer Planung und des partizipativen M+E sind hierzulande kaum bekannt. Wollte man garstig sein, würde man statt lokaler Wirtschaftsförderung von provinzieller Wirtschaftsförderung sprechen, denn es ist nicht zu übersehen, dass der LWF in Deutschland ein gewisses Maß an Provinzialismus anhaftet.

Ist vor diesem Hintergrund die Organisation von internationalen, nicht auf den OECD-Raum beschränkten Lernprozessen zum Thema LWF überhaupt sinnvoll? Die Antwort ist ein klares Ja. Für Besucher aus Entwicklungs- und Transformationsländern, in denen häufig noch die Vorstellung vom Staat als zentralen, alles koordinierenden und kontrollierenden Steuerungszentrums vorherrscht, ist die Berücksichtigung lokaler und regionaler Politiknetzwerke ein ausgesprochener Augenöffner. Für deutsche Praktiker birgt die Konfrontation mit organisierten Prozessen von Planung, Monitoring und Evaluierung die Chance zu wichtigen Lernprozessen. Wichtig ist vor allem jedoch eines: Internationaler Austausch muss als echter wechselseitige Lern- und Reflexionsprozess organisiert werden, nicht als Geber-Nehmer-Transferbeziehung. Und „organisiert“ bedeutet nicht nur, dass Tagungsraum und Getränke bereitgestellt werden, sondern dass ein beachtlicher Aufwand betrieben werden muss, damit sinnhafte Kommunikation stattfinden kann.

7 Literaturverzeichnis

Altenburg, Tilman, & Meyer-Stamer, Jörg (1999): How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America. *World Development*, Vol. 27, No. 9, pp. 1693-1713.

Bustillo, Inés, and José Antonio Ocampo (2004): Free Trade Agreements and Asymmetries: Proposals to Foster Gains from Trade. In: Jörg Meyer-Stamer et al. (Hrsg.), *Global and Local: Confronting the Challenges of Regional Development in Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank.

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.

Ganser, K., Siebel, Walter, Sieverts, Thomas (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park, in: *Raumplanung*, Nr. 61, Juni

Meyer-Stamer, Jörg, Claudio Maggi & Michael Giese (Hrsg.) (2004): *Die Strukturkrise der Strukturpolitik. Tendenzen der Mesopolitik in Nordrhein-Westfalen*. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 16-44.

Porter, Michael (1995): The Competitive Advantage of the Inner City. *Harvard Business Review*, Vol. 73, No. 3, pp. 55-71.

Reschl, Richard, Roth, Bertram, & Pietsch, Jürgen (2003): *Handbuch zur lokalen Wirtschaftsförderung in Kroatien*. Eschborn: GTZ.

Späth, Brigitte (2004): *Current State of the Art in Impact Assessment: With A Special View on Small Enterprise Development*. Swiss Agency for Development and Cooperation.