

Die Bedeutung der gouvernementalen Verfaßtheit für die Entwicklung regionaler Innovationssysteme

1. Einleitung

Parallel zur Globalisierung hat sich eine Regionalisierung der Ökonomie eingestellt. Beide Prozesse verlaufen jedoch nicht getrennt voneinander, sondern stehen in einem Wechselwirkungsverhältnis. Auf der einen Seite finden sich in den jeweiligen Regionen die sie charakterisierenden endogenen Potentiale, wie z. B. qualifizierte Arbeitskräfte, technische Verfahren, Betriebsabläufe, Unternehmenskooperationen usw., die entscheidend dafür sind, daß innovative Güter und Dienstleistungen produziert werden können. Auf der anderen Seite werden diese regional-spezifischen Potentiale aber erst dann zu Erfolgsfaktoren, wenn die Güter und Dienstleistungen entweder selbst eine entsprechende Nachfrage induzieren können und/oder bereits entsprechende (Welt-)Marktsegmente vorhanden sind. Gleichzeitig – und spätestens hier liegt die Schnittmenge zwischen Globalisierung und Regionalisierung – führt der Wettbewerb auf den Märkten dazu, daß sich die endogenen Potentiale permanent an die sich dynamisch verändernden (Welt-)Marktbedingungen anpassen müssen.

In der Regional- und Politikwissenschaft wird vielfach davon ausgegangen, daß dieser Anpassungsprozeß (oder auch der permanente Strukturwandel) dann gelingen kann, wenn eine Region über ein funktionierendes Innovationssystem und/oder ein innovatives Milieu verfügt.¹ Unter einem regionalen Innovationssystem soll im folgenden die Arbeitsteilung zwischen den Unternehmen untereinander, zwischen Anbietern und Abnehmern sowie zwischen Firmen und anderen öffentlichen und privaten Institutionen in einer Region verstanden werden. Wesentliche Elemente des Innovationssystems sind mithin private Unternehmen, öffentlich finanzierte Forschungs- und Transfereinrichtungen, das Bildungssystem, das Arbeitskräftepotential, rechtliche Rahmenbedingungen sowie Politik und die öf-

1 Vgl. R. Campagni, *The Concept of Innovative Milieu and its Relevance for Public Policies in European Lagging Regions*. *Papers in Regional Science* 74 (1995); M. E. Porter, *Unternehmen können von regionaler Vernetzung profitieren – Trotz Globalisierung liegen viele langfristige Wettbewerbsvorteile direkt vor der Haustür*, in: *Harvard Business* (1999) 3, S. 51-63.

fentliche Verwaltung. Zugleich macht das Zusammenspiel dieser Elemente, also die Art und Weise ihrer Vernetzung, einen wesentlichen Teil des Innovationssystems aus und stellt einen entscheidenden Faktor für seine Funktionsweise dar.

Hier schließt das Konzept des innovativen Milieus an. Im Rahmen dieses Ansatzes werden Innovationen und innovative Unternehmen als Ergebnis der kollektiven Interaktion der in einer bestimmten Region ansässigen Akteure angesehen, die in mehr oder weniger synergieerzeugender Weise miteinander verflochten sind.² Dieses Milieu resultiert aus dem Zusammenspiel von Unternehmen, politischen Entscheidungsträgern, Arbeitskräften und den sonstigen vorhandenen Institutionen. Der Unterschied zum Innovationssystem-Ansatz liegt insbesondere in der besonderen Form der Interaktion innerhalb einer bestimmten Region, wie z. B. informellen sozialen Beziehungen (meist face-to-face-Kontakte), mit denen Innovationsaktivitäten stimuliert werden.³

Offenbar funktioniert das Innovationssystem aber nicht in allen Regionen gleichermaßen. Die Topographie industrieller Regionen in der EU und den USA weist Standorte mit einer hohen sozio-ökonomischen Dynamik und technologisch-industriellen Innovationspotentialen auf. Daneben verharren zahlreiche (alt-)industrielle Regionen nach wie vor im Meer der sozio-ökonomischen Stagnation.

Diese wenig spektakuläre Feststellung regionaler Disparitäten erhält aber dann einen anderen Stellenwert, wenn die Standorte nach nationalen Konstellationen systematisiert werden. Analysen zeigen, daß föderal verfaßte Länder wie die Bundesrepublik Deutschland und die USA über mehr Innovationsinseln verfügen als die zentralistisch verfaßten Staaten Großbritannien und Frankreich.⁴ Eigene Untersuchungen weisen bei der sozio-ökonomischen Entwicklung altindustrieller Regionen ebenfalls divergente Verläufe auf: US-amerikanische und deutsche Regionen sind bei der Bewältigung des Strukturwandels erfolgreicher als vergleichbare Regionen in Frankreich und Großbritannien.⁵

2 Vgl. M. Fritsch/K. Koschatzky/L. Schätzl/R. Sternberg, Innovationspotentiale und innovative Netzwerke – Zum Stand der Forschung, in: Raumforschung und Raumordnung, 57 (1998), S. 243-252.

3 Vgl. R. Campagni, The Concept of Innovative Milieu (Anm. 1).

4 Vgl. I. Anselin/A. Varga/Z. J. Acs, Local Geographic Spillovers between University Research and High Technology Innovations, in Journal of Urban Economics, Vol. 42 (1996), S. 422- 488; U. Hilpert, Archipel Europa – Regionalisierung internationaler Innovationsprozesse als Problem politisch induzierter sozio-ökonomischer Entwicklung, in: ders. (Hrsg.), Zwischen Scylla und Charybdis, Opladen 1994, S. 195-220.

5 Vgl. J. Bruns, Struktur und Strategie – Die Bedeutung gouvernementaler Strukturen und der politischen Strategie für die sozio-ökonomische Modernisierung altindustrieller Regionen, unveröffentlichte Diss., 2001.

Beide Befunde verwundern dann, wenn die Förderschwerpunkte und finanziellen Aufwendungen der vier Staaten für den für die Regionalentwicklung so wichtigen FuE-Bereich betrachtet werden. Trotz länderspezifischer Variationen fördern alle vier Staaten die zukunftsweisenden Technologien, wie z. B. die Bio-, Umwelt- und Informationstechnologien.⁶ Dafür haben alle vier Länder in den Jahren 1995 bis 1998 durchschnittlich zwischen 0,7 und 1,0 Prozent ihres BIP aufgewendet. Den Größenvorteil beim realen Fördervolumen, den die USA aufweisen, kann die EU zumindest annähernd kompensieren. So hat die EU mit dem 4. und 5. Europäischen Forschungsrahmenprogramm von 1994–2000 fast 28 Mrd. € für den FuE-Bereich und im gleichen Zeitraum 190 Mrd. € aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für die Regionen zur Verfügung gestellt.⁷

Vor dem Hintergrund vergleichbarer Förderprofile stellt sich die Frage, ob und inwieweit die unterschiedlichen sozio-ökonomischen Entwicklungen der Regionen in den jeweiligen Staaten systematisch sind. Im folgenden wird die These vertreten, daß die gouvernementale Verfaßtheit (hier: Föderalismus vs. Zentralismus) eine wesentliche Rolle für das Funktionieren und die Ausprägung des Innovationssystems bzw. des innovativen Milieus spielt. Wenn dies aber der Fall wäre, dann würde dies auch bedeuten, daß die nationale Dimension trotz Regionalisierung und Globalisierung und ihres vor diesem Hintergrund oftmals angenommenen Bedeutungsverlusts nach wie vor wesentlich für die sozio-ökonomische Entwicklung von industriellen Regionen ist.

2. Effekte der gouvernementalen Struktur auf das regionale Innovationssystem

2.1 Vorteile des Föderalismus

Die regionale Differenzierung sozio-ökonomischer Entwicklungen in der Bandbreite von Innovationsinseln bis hin zu Krisenregionen schafft unterschiedliche Anforderungen an Regieren. So zeigt sich, daß sich die fortgeschrittenen westlichen Industrieländer an den Standorten, die moderne und innovative Branchen aufweisen und die durch ein funktionierendes Innovationssystem sowie durch das Vorhandensein eines innovativen Milieus charakterisiert sind, in ihren Bemühungen „lediglich“ auf die Förderung bereits ablaufender günstiger Prozesse oder aber möglicher ergänzender bzw. zusätzlicher Entwicklungen konzentrieren müssen, die durch entsprechende Innovations-, Technologie- und Wissenschaftspolitiken induziert werden

6 Vgl. OECD, Science, Technology and Industry Outlook, Paris 1996.

7 Vgl. BMBF, Das 5. Europäische Forschungsrahmenprogramm, Bonn ²1999.

können. Gleichzeitig erfordern niedrige Arbeitslosenraten, dynamische Unternehmensarrangements und die hohe Attraktivität für Zuwanderungen hochqualifizierter Arbeitnehmer nur in begrenztem Umfang Initiativen in den Bereichen Arbeitsmarkt-, Sozial- und Restrukturierungspolitik.

Anders bildet sich die Situation dagegen in altindustriell geprägten Regionen ab. Hier wird deutlich, daß sich die jeweiligen Staaten parallel zur Induzierung innovativer Arrangements (etwa im Bereich der Förderung von Wissenschaft und Forschung, der Ansiedlung moderner Branchen und deren Verflechtungen mit den vorhandenen Industriepotentialen) in erheblichem Maße mit Arbeitsmarkt-, Sozial-, Standorterhaltungs- und Rationalisierungspolitiken zur Krisenbewältigung auseinandersetzen müssen.

Bezieht man nun die Charakteristika der unterschiedlichen staatlichen Verfaßtheit auf die hochgradig variierenden regionalen (Problem-) Konstellationen und die daraus resultierenden unterschiedlichen Anforderungen an Regierungen, dann zeigt sich, daß föderal verfaßte Staaten mit ihren Untergliederungen komparative Vorteile bei der Bewältigung krisenhafter und der Fortsetzung sozio-ökonomischer und innovativer Prozesse haben.

Regionen mit einer gouvernementalen Struktur (wie z. B. die deutschen Bundesländer) verfügen auf der einen Seite aufgrund ihrer Nähe zum Problem über die notwendigen Informationen und das relevante Wissen und können auf der anderen Seite ihren verfassungsrechtlich garantierten Gestaltungsspielraum durch den Einsatz ihrer, ihnen zustehenden Ressourcen für erste problemadäquate Strategie- bzw. Lösungsansätze nutzen. Mit ihren finanziellen Möglichkeiten und im Rahmen ihrer Kompetenzen (wie z. B. der Kulturhoheit) können die Bundesländer die regionalspezifischen und adäquaten (Infra-)Strukturen schaffen und Maßnahmen ergreifen, die grundlegend für das Entstehen und das Funktionieren eines regionalen Innovationssystems sind.

Daß regionale Innovationssysteme angepaßt bzw. aufgebaut wurden, zeigen die Beispiele der drei großen und potenten deutschen Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen, deren sozio-ökonomische Situation und Wirtschaftsstrukturen sich binnen zwei Jahrzehnten z. T. drastisch verändert haben. Baden-Württemberg, das traditionell durch den Maschinenbau geprägt war, hat die Krise beim Übergang vom Fordismus zum Postfordismus in den 1980er Jahren bewältigt und befindet sich nach wie vor auf einem Wachstumspfad. Bayern, das noch in den 1980er Jahren im Rahmen des bundesdeutschen Länderfinanzausgleichs Empfängerland war, hat die Transformation von einem Agrarland in ein Industrieland geschafft und weist mit München eine der vitalsten und innovativsten Regionen in Europa auf. Nordrhein-Westfalen schließlich, das durch die altindustriellen Branchen Kohle, Stahl und Textil geprägt

war, kann mit dem Rheinland ebenfalls auf eine Innovationsinsel verweisen. Gleichzeitig ist im Ruhrgebiet der De-Industrialisierungsprozeß gestoppt und ein durchaus dynamischer Restrukturierungsprozeß eingeleitet worden.

Gemeinsam ist allen drei Bundesländern, daß ihre (parteilpolitisch unterschiedlichen!) Landesregierungen in vergleichbarer Weise regionalspezifische Strategien entwickelt haben. Von Bedeutung waren und sind dabei der Auf- und Ausbau von Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die Denomination von spezifischen Lehrstühlen, die Schaffung von Studiengängen und Ausbildungsberufen und die Formulierung von Qualifizierungsprogrammen, die im wesentlichen deutlich regionale Bezüge aufweisen. Darüber hinaus wurden Initiativen zur verstärkten Kooperation und Netzwerkbildung zwischen Unternehmen auf der einen und Unternehmen und Forschungseinrichtungen auf der anderen Seite gefördert.

Gleichzeitig wurden diese Strukturen im Zeitverlauf rezeptiv für Gestaltungsmaßnahmen der übergeordneten (nationalen und/oder supranationalen) Ebenen und potenzierten so die Effekte regionaler Modernisierungspolitik.⁸ Die Förderprogramme des Bundes oder auch der EU haben die Bundesländer oftmals selbst initiiert und mitgestaltet. Dies ist deshalb möglich, weil die Landesregierungen über den Bundesrat die Möglichkeit haben, nicht nur regionale Themen auf die politische Tagesordnung des Bundes zu setzen, sondern auch politischen Druck auf die jeweilige Bundesregierung auszuüben, wodurch Modernisierungsprozesse in der Region zusätzlich verstärkt werden können.

Untersuchungen im Ruhrgebiet zeigen, daß sich durch die Etablierung der Hochschulen ein hochqualifiziertes Arbeitskräftepotential gebildet hat, das in zunehmenden Maße an die Stelle der handwerklich bzw. fordistisch geprägten Bergleute und Stahlarbeiter getreten ist.⁹ Gleichzeitig haben sich beispielsweise durch die Förderung der Umweltschutztechnologien im Ruhrgebiet qualitativ neue Kooperationen herausgebildet, die nicht mehr nur intraregional¹⁰, sondern auch interregional ausgerichtet sind. Mithin hat sich im Ruhrgebiet ein regionales Innovationssystem und ein innovatives

8 Deutlich wird dies beispielsweise bei der Schaffung von Forschungseinrichtungen oder der Förderung von Unternehmensgründungen, die dann wiederum an der Projektförderung nationaler und supranationaler Verwaltungseinheiten partizipieren können (vgl. U. Hilpert, Regieren und intergouvernementale Beziehungen, in: U. Hilpert/E. Holtmann (Hrsg.), Regieren und intergouvernementale Beziehungen, Opladen 1998, S. 23-48).

9 Vgl. J. Bruns, Struktur und Strategie (Anm. 5).

10 Vgl. dazu den von Grabher beschriebenen „lock-in-Effekt“ (G. Grabher, The Weakness of Strong Ties: the Lock-In of Regional Development in the Ruhr Area, in: ders., The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks, London/New York 1993, S. 255- 277).

Milieu etabliert, das im wesentlichen durch Offenheit und Kooperation charakterisiert werden kann.¹¹ Ausschlaggebend ist dabei die verfassungsrechtlich garantierte Potenz der Landesregierung, mit der sie für regionalspezifische Problemkonstellationen Lösungen erarbeiten und auch umsetzen kann. Mithin besteht die Möglichkeit für Politik, einen wesentlichen Beitrag zur dynamischen Gestaltung von Innovationssystemen zu leisten.

Anders als die deutschen Bundesländer können die Städte und Gemeinden in Großbritannien und die Kommunen und Regionen in Frankreich nicht auf vergleichbare verfassungsrechtliche Garantien zurückgreifen. In beiden Staaten können die jeweiligen Zentralregierungen jederzeit durch ein einfaches Gesetz die Höhe der finanziellen Mittel, Kompetenzen und Zuständigkeiten verändern. Zwar handelt die jeweilige subnationale Ebene mit der Zentralregierung die Höhe der Finanzmittel („block grants“ bzw. „Contrats de Plan“) aus; die letztendliche Entscheidung obliegt jedoch nach wie vor der Londoner bzw. der Pariser Regierung.

Damit ergibt sich eine Konstellation, die sich am Beispiel des zentralistischen Systems in Großbritannien illustrieren läßt. So verfügt die einzige weitere staatliche Ebene der Städte und Gemeinden nicht über ausreichende finanzielle Ressourcen, um eigene regionalspezifische Strategien zu entwickeln und einen Beitrag zum regionalen Innovationssystem liefern zu können. Die Gründe hierfür liegen vor allem darin, daß insbesondere die Regierung Thatcher zur Durchsetzung ihrer monetaristischen Wirtschaftspolitik und ihrer Politik gegen die zumeist in den größeren Städten Englands regierende oppositionelle Labour-Party die lokale Ebene finanziell und administrativ fortgesetzt geschwächt hat; eine nennenswerte Stärkung durch die Regierung Blair ist zudem bisher weitgehend ausgeblieben.¹² Gleichzeitig macht sich im zentralistisch verfaßten Großbritannien das Fehlen einer dem deutschen Bundesrat vergleichbaren zweiten Kammer bemerkbar. Denn dadurch gelingt es den britischen Kommunen nur unzureichend, regionale Belange auf die politische Agenda der nationalen Ebene setzen und entsprechenden politischen Druck auf die Zentralregierung auszuüben. Damit unterbleibt eine Verstärkung von regionalen Modernisierungsprozessen, wie dies etwa durch das Verhältnis zwischen Bund und Bundesländern in Deutschland der Fall ist.

Damit ergibt sich folgende Situation: Die Kommunen entwickeln zwar eigene regionale Strategien, können diese aber wegen der unzureichenden

11 Hilpert spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „culture of innovation“ (U. Hilpert, *Regional Identity and Economic Development, Final Report* (unveröffentl. Ms.), im Auftrag der Flämischen Regierung, 2000).

12 Vgl. J. Tomanev/N. Ward, *England and the „New Regionalism“*, in: *Regional Studies*, Vol. 34.5 (2000), S. 471-478.

Ressourcenausstattung und der damit korrespondierenden reduzierten Verwaltungskapazität kaum umsetzen. Entsprechend sind Initiativen und Programme, die von den Städten und Gemeinden vorgelegt werden, oftmals nur das Resultat einer schlichten Kopie eines Modells, das bereits anderswo realisiert wurde.¹³ Dagegen verfügt die Londoner Zentralregierung zwar über ausreichende Ressourcen. Doch hat sich durch die Re-Zentralisierungspolitik der Vergangenheit eine funktionale Überlastung der zentralstaatlichen Ebene eingestellt, mit der Konsequenz, daß die Londoner Zentralregierung angesichts der Heterogenität der regionalen Problemlagen und fehlender Detailkenntnisse regionalspezifische Lösungsstrategien kaum konzipieren kann.

Deutlich wird dies am Beispiel der Biotechnologie-Region um das nord-englische Sheffield. So hat das zuständige *BBSRC (The Biotechnology and Biological Sciences Research Council)* in den 1990er Jahren das strukturschwache Sheffield mit erheblichen Mitteln zu einem Biotechnologiestandort ausgebaut. Tatsächlich ist Sheffield zur viertwichtigsten Biotechnologieregion in Großbritannien aufgestiegen. Wie wenig kompatibel aber das Innovationsmuster der nationalen Ebene war, zeigt die Analyse der Förderungsschwerpunkte. Danach wird deutlich, daß es sich mit den Bereichen Agrobiotechnologie und Genomforschung um solche handelt, die mangels einer entsprechenden Unternehmensstruktur weder an die endogenen Potentiale bzw. das bestehende Innovationssystem in der Region ankoppeln, noch Effekte für die Revitalisierung Sheffields aufweisen, weil die industrielle Verwertung nicht in der Region stattfindet.¹⁴

Für den Auf- und Ausbau bzw. die Anpassungsfähigkeit der regionalen Innovationssysteme ergibt sich damit wegen der zentralistischen Struktur Großbritanniens ein Dilemma: So führen die unterschiedliche Ressourcenausstattung und die asymmetrisch verteilten Informationen bzw. regionalen Detailkenntnisse der beiden staatlichen Ebenen auf der einen Seite und die nur unzureichend entwickelte funktionale Arbeitsteilung zwischen den Kommunen und der Zentralregierung auf der anderen Seite zu Steuerungsdefiziten, die wiederum ein nicht unerhebliches Strategievakuum im Hinblick auf die Gestaltung regionaler Innovationssysteme zur Folge haben können.

Die deutlichen Nachteile des Zentralismus im Hinblick auf die Ausgestaltung der regionalen Innovationssysteme könnten aber durch Reformen kompensiert werden, wie sie etwa 1982 in Frankreich von der Regierung Mitterrand unter dem Begriff der „Dezentralisierung“ und Ende der 1990er

13 Vgl. G. Wood, Die Umstrukturierung Nordost-Englands. Wirtschaftlicher Wandel, Alltag und Politik in einer Altindustrieregion, Dortmund 1994.

14 Vgl. J. Bruns, Struktur und Strategie (Anm. 5).

Jahre in Großbritannien von der Regierung Blair mit der „Devolutionspolitik“ vorgenommen wurden.

2.2 Reform und Anpassung

Nahezu alle fortgeschrittenen westlichen Industrieländer sind mit ihren Politiken den Anforderungen, die sich aus den Regionalisierungstendenzen der Ökonomie ergeben haben, gefolgt. Deutlich wird aber, daß diese Reform- oder Anpassungsprozesse unterschiedlich verlaufen sind, weil sie wesentlich von der jeweiligen gouvernementalen Struktur abhängen.

So finden sich in Frankreich bereits seit Mitte der 1980er Jahre Bemühungen zur Übertragung von Kompetenzen von der zentralstaatlichen Ebene auf regionale und kommunale Gebietskörperschaften.¹⁵ Dennoch kann in Frankreich nicht vom einem Abschied vom Zentralismus die Rede sein. So wird deutlich, daß trotz sichtbarer Dezentralisierungstendenzen und dadurch entstandener Spielräume die subnationalen Gebietskörperschaften kaum eigene strategische Akzente setzen können, da sie noch immer weitestgehend am finanziellen Tropf der Pariser Zentrale hängen.

Die Konsequenzen sind eindeutig: Tatsächlich ist es in Frankreich nur den vergleichsweise wirtschaftsstarke Regionen wie der Île-de-France, Rhône-Alpes und PACA gelungen, mit ihren, die kritische Schwelle überschreitenden finanziellen Mitteln und durch den Auf- und Ausbau der für die Modernisierung von Standorten so wichtigen spezifischen (Infra-)Strukturen (wie z. B. Hochschulen, Forschungseinrichtungen etc.) den veränderten, innovationsbezogenen Standortbedingungen zu folgen. Gleichzeitig aber reproduziert sich vor dem Hintergrund einer unzureichenden Ausstattung mit finanziellen Ressourcen und Kompetenzen der französischen Regionen die sozio-ökonomische Raumstruktur mit nur wenigen Innovationsinseln, weil zwei Drittel aller Mittel für die Technologieförderung in die drei dynamischen Regionen fließen.¹⁶ Den schwächeren Regionen dagegen gelingt es kaum, mangels eigener Ressourcen geeignete (Infra-)Strukturen aufzubauen und an der Technologieförderung der nationalen und EU-Ebene zu partizipieren. Damit wird ihnen aber die Möglichkeit entzogen, einen Beitrag zur Anpassung des regionalen Innovationssystems an die sich verändernden Rahmenbedingungen zu leisten oder den Nährboden für das Entstehen eines innovativen Milieus zu schaffen.

15 Vgl. B. Eberlein, Abschied vom Etatismus in Frankreich: Das Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik, in: Politische Vierteljahreszeitschrift, (1997) 3, S. 441-474; W. Neumann/H. Uterwedde, Abschied vom Zentralstaat? Neue Regionale Modernisierungspolitiken in Frankreich, Stuttgart 1997.

16 Vgl. INSEE, La France et ses régions, Paris 1997.

Die Devolutions- und Regionalisierungspolitik der neuen britischen Regierung ist dagegen deutlich differenzierter zu betrachten. Mit der Politik der „devolution“, der Übertragung von legalistischen Kompetenzen und finanziellen Ressourcen, die zunächst der Befriedigung nach mehr Autonomie in Schottland, Wales und Nordirland dienen sollte, sind – quasi als Nebeneffekte – insbesondere Schottland und in abgeschwächter Form auch Wales zu hinreichend potenten Regionen geworden. Beide Regionen sind damit in die Lage versetzt worden, eigene den regionalen Problemen adäquate Lösungsstrategien zu entwerfen bzw. umzusetzen und können so in stärkerem Maße als bisher an künftigen Innovationsprozessen teilhaben. Damit aber können sie einen wesentlichen Beitrag zum Funktionieren des regionalen Innovationssystems und zum Entstehen eines innovativen Milieus liefern.

Parallel zur Übertragung zentralstaatlicher Kompetenzen an Schottland, Wales und – zeitlich versetzt – an Nordirland begann die Regierung Blair auch ihre Politik der Regionalisierung in England umzusetzen. Dazu wurden sog. *Regional Development Agencies* (RDA) in den elf englischen Standardregionen mit den Zielen eingerichtet, maßgeschneiderte strategische Konzepte für die jeweilige Region zu entwickeln und den Informationsfluß aus den Regionen zum Zentralstaat zu verbessern. Dennoch handelt es sich bei den RDAs um staatliche Einrichtungen, die den bereits vorhandenen Institutionen nicht nur hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten, sondern auch im Hinblick auf ihre Organisationsstruktur ähneln. So werden die RDAs als „semi-autonomous organizations operating on the regional level“¹⁷ beschrieben, die über keine gewählten Kammern verfügen. Damit wird der Regionalisierungsgrad in England deutlich: Zwar unternimmt die Londoner Zentralregierung mit der Einrichtung der RDAs den Versuch, den Anforderungen, die sich aus den ökonomischen Regionalisierungstendenzen ergeben, nachzukommen. Dennoch entstehen in England keine Schottland (oder auch Wales) vergleichbaren potenten Regionen. Damit verharnt England als größter Teil des Vereinigten Königreiches, in dem ca. 80 Prozent der britischen Bevölkerung (rd. 48,7 Mio. Einwohner) leben¹⁸, weitgehend in der Kontinuität zentralstaatlicher Steuerung. Mithin bleibt für die englischen Städte und Gemeinden im wesentlichen alles beim alten: Ihnen fehlen weiterhin die Ressourcen und Kompetenzen, um im Rahmen des lokalen/regionalen Innovationssystems strategische Akzente zu setzen.

17 H. Halkier/ M. Danson, *Regional development agencies in Western Europe: a survey of key characteristics and trends*, in H. Halkier/ M. Danson/ C. Damborg (Hrsg.), *Regional Development Agencies in Europe*, London 1998, S. 14.

18 Vgl. Central Office of Information (COI) (Hrsg.), *An official handbook*, London 1996.

Es zeigt sich insbesondere am Thema der Regionalisierung in England die Schwierigkeit, Reformen, die mit Blick auf die notwendige Modernisierung eingeleitet wurden, so zu gestalten, daß sie den Anforderungen, die sich aus den veränderten innovativen Standortbedingungen ergeben, entsprechen. Dies ist aber ein typischer Vorteil des bundesdeutschen Föderalismus: So können die Bundesländer mit den aus ihrer Nähe zum Problem und den auf der Grundlage eigener Maßnahmen gewonnenen Lernprozessen Programme auf der Bundesebene initiieren. Der Bund wiederum kann damit und auf der Grundlage eigener Lernprozesse seine Programme gestalten. Mithin ergänzen sich nicht nur die Wissensvorräte der beteiligten gouvernementalen Ebenen wechselseitig, sondern es kommt dadurch auch zu einer permanenten Innovation der Wissensvorräte. Aus dieser intergouvernementalen Arbeitsteilung resultiert eine Flexibilität und Elastizität, durch die sich die föderale gouvernementale Struktur an die sich dynamisch verändernden Umwelten anpassen kann.

Damit werden zwei wesentliche Unterschiede zwischen der föderalen und zentralistischen Verfaßtheit deutlich: Erstens hat sich in föderal verfaßten Staaten ein Anpassungsprozeß eingestellt, der deutlich problembezogen und durch eine Orientierung auf eine Problemlösung charakterisiert ist. In zentralistisch verfaßten Staaten unterliegen die Reformen der jeweiligen Regierungen oftmals einer ideologischen Orientierung, die zwar auch an Problemlösungen interessiert waren bzw. sind. Dabei kommt es jedoch – wie aufgezeigt – oftmals zu suboptimalen Lösungen, weil Reformen immer mit der Schwierigkeit verbunden sind, sie so auszugestalten, daß sie die wesentlichen Variablen im Hinblick auf die Lösung von Problemkonstellationen aufnehmen. Zweitens ist im Föderalismus eine kontinuierliche Anpassung an Veränderungen möglich, während im Zentralismus Reformen meistens nur zu einem bestimmten Zeitpunkt durchgeführt werden. Die Reformen sind deshalb oftmals technokratisch und/oder statisch und weisen meistens schon bald Friktionen zu sich dynamisch verändernden Umwelten auf.

Für das Funktionieren regionaler Innovationssysteme hat dies aber klare Konsequenzen: Die erforderlichen Anpassungen, die die endogenen Potentiale angesichts des Wettbewerbs auf den (Welt-)Märkten vornehmen müssen, können in föderal verfaßten Staaten nicht nur durch Ressourcen und Kompetenzen der Bundesländer und des Bundes unterstützt werden, sondern sie können auch durch die Bereitstellung der aggregierten Wissensvorräte der gouvernementalen Ebenen forciert und gestaltet werden. Mithin können aus den Informationen von Markt und Staat die wesentlichen Synergien entstehen, die regionalen Innovationssystemen eine positive Dynamik verleihen.

Angesichts der Vorteile, die der Föderalismus aufweist, müßte er das Funktionieren regionaler Innovationssysteme auf der Ebene der Bundesländer geradezu garantieren. Wenn dies aber nun tatsächlich der Fall wäre, dann hätte beispielsweise der Modernisierungsprozeß in den ostdeutschen Bundesländern deutlich günstiger verlaufen müssen als bisher. Mithin ist noch nicht abschließend geklärt, unter welchen Bedingungen nun die föderale Struktur tatsächlich entwicklungsfördernd ist.

3. Strategiebildung und Verwaltungskapazität

Mit dem Beitritt zum Bundesgebiet konnten die neuen Bundesländer nun auch die Möglichkeiten nutzen, die sich aus dem bundesdeutschen Föderalismus ableiten lassen. Neben eigenständigen Kompetenzen verfügen sie über eigene finanzielle Ressourcen, die darüber hinaus wegen des hohen Nachholbedarfs im Infrastrukturbereich bis Ende 1994 aus dem Fonds „Deutsche Einheit“, ab 1995 aus Mitteln des Länderfinanzausgleichs und über Bundesergänzungszuweisungen erheblich aufgestockt wurden. Damit wird deutlich, daß die föderale Struktur den neuen Bundesländern eine Potenz verliehen hat, die sie in die Lage versetzt hat, eigene Strategien zur Bewältigung der massiv eingetretenen sozio-ökonomischen Krise zu formulieren und auch umzusetzen.

Eine Analyse der wirtschafts- und innovationspolitischen Förderprogramme der neuen Bundesländer zeigt, daß zwar alle Landesregierungen eine strategische Orientierung aufweisen, diese sich aber in ihren Profilen z. T. erheblich unterscheiden.¹⁹ Gemeinsam ist zuuächst allen Landesregierungen, daß sie über den politischen Willen verfügen, ihr jeweiliges Bundesland sozio-ökonomisch zu dynamisieren. Geht es aber darum, den innovationsbezogenen Standortbedingungen zu folgen und ein regionales Innovationssystem aufzubauen, dann lassen sich nur in Thüringen (mit der Biotechnologieregion Jena) und Sachsen (Mikroelektronik und Umweltschutztechnologie in Dresden) entsprechende Konturen erkennen.²⁰

Die Variationen in den Strategieprofilen könnten aber auf die unterschiedliche Problemverarbeitung in den ostdeutschen Bundesländern zurückzuführen sein. Tatsächlich kamen die Herausforderungen für die neuen Bundesländer nach der politischen „Wende“ einer „Herkulesarbeit“ gleich:

19 Vgl. U. Hilpert, Dokumentation und Bewertung wirtschafts- und innovationspolitischer Programme der neuen Bundesländer, Berlin ²1998 (im Auftrag der Otto-Brenner-Stiftung).

20 Tatsächlich läßt sich in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt eine Orientierung erkennen, nach der alles gefördert wird, was danach aussieht, Arbeitsplätze zu schaffen.

Neben der Umsetzung der bundesdeutschen Normen und der Entwicklung geeigneter Strategien zur Bewältigung der sozio-ökonomischen Krise verlief parallel weiterhin der Prozeß der Globalisierung und Europäisierung, dessen Konsequenzen, wie etwa der gemeinsame EU-Binnenmarkt und/oder damit verbundene Fördermöglichkeiten, eruiert werden mußten.

Diese neue, hoch dynamische politische und ökonomische Umwelt und die daraus entstehende Unübersichtlichkeit verlangte eine leistungsfähige und funktionstüchtige Verwaltung. Studien im Bereich der Verwaltungswissenschaft weisen in diesem Zusammenhang aber immer wieder auf die Bedeutung einer ausreichenden Verwaltungskapazität zur Problemlösung hin.²¹ Die ausreichende Kapazität hängt dabei aber wiederum insbesondere von der Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft einer Gebietskörperschaft (hier: des Bundeslandes) ab, die eine kritische Größe erreicht haben muß, um der Ministerialverwaltung eine genügende Potenz zu verleihen, geeignete Strategien zu entwerfen und auch umzusetzen.

Für die ostdeutschen Bundesländer heißt dies aber folgendes: Zwar können sie aufgrund der föderalen Struktur auf eine nicht unerhebliche Potenz zurückgreifen. Angesichts ihrer Einwohnerzahl von durchschnittlich 2,5 Mio. Einwohnern, die aber nur ungefähr zwei Drittel der Einwohnerzahl des Regierungsbezirkes Arnsberg in Nordrhein-Westfalen entsprechen, und ihrer geringen Wirtschaftskraft verfügen die neuen Bundesländer über deutlich begrenzte Ressourcen, die sich nicht nur in der Verwaltungskapazität niederschlagen, sondern auch weitere strategische Optionen verschließen. Konkret heißt dies, daß außer Sachsen und vielleicht noch Thüringen die anderen ostdeutschen Länder einerseits kaum in der Lage sind, der Geschwindigkeit der sozio-ökonomischen und politischen Veränderungen zu folgen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen in ein aktiv gestaltendes Regieren, wie z. B. den Auf- und Ausbau eines regionalen Innovationssystems, zu transformieren. Andererseits reduzieren die begrenzten Ressourcen auch die Möglichkeit, verschiedene Entwicklungspfade (etwa im Bereich der Förderung innovativer Technologien) einzuschlagen und die dafür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.²²

Hingegen weisen die großen Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen eine nahezu optimale Konstellation auf. Mit einer Einwohnerzahl von 10,2 Mio., 11,9 Mio. und 17,8 Mio. und einer Wirtschaftskraft, mit denen die Bundesländer, wenn sie souveräne Staaten wä-

21 Vgl. M. Ohlhauser, Regierung und Ministerialverwaltung in den deutschen Ländern: Bibliographie und Annotierung, Speyer 1992.

22 Dies ist deshalb von Bedeutung, weil anfangs kaum eingeschätzt werden kann, ob der eingeschlagene Entwicklungspfad tatsächlich der „richtige“ ist. Entsprechend reduzieren mehrere eingeschlagene Entwicklungspfade das Risiko eines Fehlgriffs.

ren, unter den 20 wirtschaftsstärksten Ländern der Welt stünden,²³ verfügen die drei Landesregierungen nicht nur über eine ausreichende Verwaltungskapazität, sondern können auch wegen des Umfangs ihrer Ressourcen verschiedenste Entwicklungspfade einschlagen. Nicht umsonst weisen die drei Bundesländer eine Vielzahl von Technologie-Clustern und dynamischen Innovationsinseln auf. Gleichzeitig sind die Bundesländer aber noch nicht zu groß, um die Nähe zu den spezifischen Problemen der unterschiedlichen Standorte zu verlieren. Mithin können sie mit ihren Verwaltungskapazitäten die „neuen Unübersichtlichkeiten“ bewältigen und so zu einer permanenten Modernisierung des regionalen Innovationssystems beitragen.

4. Fazit

Damit ergibt sich eine Konstellation, in der die gouvernementale Struktur und die politische Strategie in einem nahezu perfekt austarierten Verhältnis stehen müssen, um einen Beitrag zum Funktionieren eines regionalen Innovationssystems zu leisten und ein innovatives Milieu zu schaffen. Die Voraussetzung dafür ist zunächst das Vorliegen einer adäquaten gouvernementalen Struktur, aus der sich eine ausreichende fiskalische Potenz und administrative Kompetenz für den Staat und seine Untergliederungen ableiten läßt.

Mögen hier die Bundesländer oder -staaten in föderal verfaßten Staaten komparative Vorteile haben, können jedoch auch solche Gebietskörperschaften in zentralistisch verfaßten Staaten, die wie Schottland nach der Devolutionspolitik Tony Blairs eine relativ hohe staatliche Autonomie aufweisen, oder aber auch wirtschaftlich potente Regionen wie Greater London, East Anglia, Paris und Rhône-Alpes eigene regionale Strategien entwickeln und auch umsetzen. Tatsächlich ist es diesen vergleichsweise starken Regionen gelungen, mit ihren die kritische Schwelle überschreitenden finanziellen Mitteln und durch den Auf- und Ausbau der für die Modernisierung von Standorten so wichtigen spezifischen (Infra-)Strukturen (z. B. Hochschulen, Forschungseinrichtungen etc.) ein funktionierendes Innovationssystem und die Voraussetzungen für ein innovatives Milieu zu schaffen. Den schwächeren Regionen gelingt es dagegen weder, mangels eigener Ressourcen, geeignete politische Strategien zu entwickeln und zu den endogenen Potentialen korrespondierende (Infra-)Strukturen aufzubauen, noch an der Technologieförderung der nationalen und EU-Ebene zu partizipieren.

23 Vgl. E. H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, New York 1998.

Im Föderalismus weist dagegen die regionale Ebene wegen der verfassungsrechtlichen Garantien eine zunächst hinreichende fiskalische Potenz und administrative Kompetenz auf. So haben nahezu alle deutschen Bundesländer eigenständige Strategien in den Bereichen der Industrie- und Technologiepolitik konzipiert und den Auf- und Ausbau von regionalen Innovationssystemen forciert. Gleichzeitig können sie mit politischen Initiativen im Bundesrat immer wieder die regionalen Belange auf die Agenda der nationalen Ebene setzen und so das Strategieniveau des Bundes erhöhen, wodurch es sich in der Addition ihres Strategieniveaus im Ergebnis sogar potenziert. Damit initiieren sie eine intergouvernementale Arbeitsteilung, die den Auf- und Ausbau sowie die permanente Anpassung des regionalen Innovationssystems an sozio-ökonomische Veränderungen ermöglicht.

Dennoch läßt sich allein aus dem Vorhandensein der föderalen Struktur noch keine adäquate politische Strategie ableiten, die im Kontext der fiskalischen Potenz zu geeigneten Problemlösungen beiträgt. Auch hier ist die Formulierung einer geeigneten politischen Strategie an die Voraussetzung des Überschreitens einer kritischen Größe gebunden. Denn zum einen korreliert mit der adäquaten Ausstattung an finanziellen Ressourcen die administrative Kapazität, die für die Problempertzeption und Strategiefindung ausschlaggebend ist. Zum anderen ist die ausreichende Potenz ausschlaggebend dafür, daß mehrere und unterschiedliche Entwicklungspfade eingeschlagen werden können.

Entsprechend sind kleinere Bundesländer, wie die ostdeutschen Länder, benachteiligt. Dennoch ist es die Systematik des Föderalismus, die es den Regionen eher ermöglicht, regionale Innovationssysteme zu gestalten als dies in zentralistisch verfaßten Staaten der Fall ist. Damit aber bleibt die nationale Dimension auch im Zeitalter der Regionalisierung und Globalisierung von Bedeutung.