

---

**Ulrich Hilpert**  
**in Zusammenarbeit mit Dietmar Bastian**

**Region, Politik und Ideologie. Zu den  
extra-ökonomischen Faktoren ökonomisch  
erfolgreicher Politik**

Einführende Bemerkungen: Warum entwickeln sich Regionen unterschiedlich?

Aus unterschiedlichen Perspektiven ist die regionale Entwicklung und die Rolle der Regionalpolitik zunehmend in das Zentrum der Diskussion geraten. Die berühmten Beispiele der Bundesstaaten California<sup>1</sup> und Massachusetts in den U.S.A. und die Entwicklungen in Baden-Württemberg und Bayern in Deutschland haben den subnationalen Regierungsebenen eine besondere Rolle zugewiesen. Regionale Entwicklung und Politik auf regionaler Regierungsebene wurden zunehmend in Bezug zu einander gesetzt. Auch in den zentralstaatlich verfaßten Staaten wie Frankreich oder Großbritannien haben regionale Schwerpunkte der Entwicklung wie in Rhône-Alpes oder Edinburgh zu einer Akzentuierung der regionalen Konstellationen für die sozio-ökonomische Entwicklung geführt.

Dabei liegt den meisten Überlegungen die Suche nach dem politisch zu vermittelnden Königsweg der Entwicklung zu Grunde. Die Konzepte, die in einem Beispiel zum Erfolg geführt haben, sollen in einem anderen Falle kopiert und in positive Entwicklungen umgesetzt werden.<sup>2</sup> In einem technokratischen Verständnis wird davon ausgegangen, daß die Konzepte einen weitgehend universellen Gehalt hätten und deshalb der Transfer in verschiedene Situationen hinein machbar sei. Die ökonomische Diskussion um Standortbedingungen, Ansiedlungen und Kosten unterstützt diese Annahme

---

1 Vgl. A. J. Scott, *Technologis. High-technology industry and regional development in Southern California*, Berkeley 1993.

2 Diese Tendenz wird in letzter Zeit auch bei den verschiedenen Versuchen deutlich, die in Baden-Württemberg so erfolgreiche und aus den Konstellationen gewachsene Steinbeis-Stiftung zu kopieren und als Grundlage für günstige Entwicklungen zu etablieren. In ähnlicher Weise sind zuvor die Diskussionen über Technologieparks und Technologievermittlungsagenturen verlaufen (vgl. R. Hassink, *Regional Technology Policies in the Old and New Länder of Germany. Case Studies from Baden-Württemberg and Thuringia*, in: *European Urban and Regional Studies* 3 [1996] 4, S. 287-303.

und legt den Eindruck nahe, daß Entwicklungen ausschließlich einer betriebswirtschaftlichen Rationalität folgen würden und mithin an verschiedenen Standorten reproduzierbar seien.<sup>3</sup> Das Instrument des Benchmarking trägt diese *Message (ins deutsche angemessen übertragen)* in sich und wird zur Grundlage des Standortvergleiches sowie entsprechender Diskussionen politischer Entscheidungsträger. Die neo-klassische Ökonomie scheint dafür eine wissenschaftliche Grundlage zu liefern.

Aber bereits ein erster Blick auf die typischen Eigenschaften der Regionen und ihrer Entwicklungswege zeigt, wie unterschiedlich die Regionen, ihre Entwicklungen und die zugrundeliegenden Arrangements sind: Innovationsinseln stehen altindustrielle und traditionelle Industrieregionen gegenüber; andere Regionen können auch auf der Grundlage prä-industrieller Arrangements zu attraktiven sozio-ökonomischen Entwicklungen gelangen. Diese differenziertere Typologie der Regionen erhält selbst noch erhebliche Unterschiede, wenn die konkreten Entwicklungsprozesse und deren Zusammenhänge berücksichtigt werden. So gelingt es dem Rhein-Ruhr-Gebiet wieder Anschluß an moderne sozio-ökonomische Entwicklungen zu gewinnen, während die altindustrielle Region Nordengland weiterhin durch ihre krisenhaften Strukturen charakterisiert ist; Poitou-Charentes kann mit seiner Produktion von Cognac eine günstige Entwicklung aufweisen, wenn auch der regionalpolitische Handlungsspielraum durch das französische Plansystem zwischen Staat und Region zentral vorgegeben ist und disziplinierend wirkt.<sup>4</sup> Im Gegensatz dazu konkurrieren im Fall Andalusiens die prä-industriellen Strukturen dieser Comunidad Autónoma mit den innovationspolitischen Ansätzen der Regionalregierung und bringen die Entscheidungsträger in Sevilla trotz eines größeren verfassungsmäßigen Handlungsspielraums in ein Entwicklungsdilemma<sup>5</sup>; und schließlich bleibt Jena als einzige Innovationsinsel Ostdeutschlands in der Biotechnologie durch die hohe Arbeitslosigkeit geprägt, während München als zentraler Innovationsraum auch hohe Beschäftigungswerte aufweist.

Diese Unterschiede bei den Entwicklungen von Regionen vergleichbaren Typs bedürfen der Erklärung. Werden hierfür Gründe gefunden, dann lassen sich auch die Möglichkeiten und Grenzen von Regionen klarer definieren; ihr Platz in der nationalen und internationalen Arbeitsteilung wird

3 Vgl. M. R. Krätke, Globalisierung und Standortkonkurrenz, in: *Leviathan*, Volume 2 (1997), S. 201-232; M. Heidenreich, Wirtschaftsregionen im weltweiten Innovationswettbewerb, in: *KfSS*, Volume 49 (1998), S. 500-525.

4 Vgl. D. Bastian, Regional Identity and Limitation in Culture: The Case of Poitou-Charentes, Working Paper on Regional Identity, Friedrich-Schiller-Universität Jena.

5 Vgl. ders., Approaching the Thresholds of Cultural Change: The Case of Andalusia. Working Paper on Regional Identity. Friedrich-Schiller-Universität Jena.

deutlich. Die ökonomischen Parameter der Neo-Klassik und die Standortvergleiche auf der Grundlage des Benchmarking können die verschiedenen Regionen mit der Begrenzung auf ihre Orientierung beschreiben, allerdings gelingt es ihnen weder, die Gründe für die unterschiedlichen Entwicklungen zu benennen, noch wird in diesen Zusammenhängen danach gesucht. Demgegenüber bieten andere Untersuchungsergebnisse Hinweise auf ungenügend herangezogene Entwicklungsbedingungen und Konstellationen. Es stellt sich die Frage, ob mit der einseitigen Orientierung auf die Mikroökonomie und die Interessen von Unternehmen und Kapitalverwertung ein ideologisches Element Eingang in die Diskussion der Regionalentwicklung und entsprechender Konzepte findet. Erst wenn die unterschiedlichen Entwicklungen von Standorten weiter als bisher erklärt werden können, dann wird klar, welche Chancen Regionen haben und welche Instrumente zu ihrer Entwicklung geeignet sind. Es stellt sich die Frage danach, in welchem Umfange es sich tatsächlich um rein ökonomische Prozesse handelt und inwiefern dies auch auf politischen und gesellschaftlichen Bedingungen und Aktivitäten aufbaut.<sup>6</sup>

#### 1. Durch Standortbedingungen zu regionalen Entwicklung: Differenzierungen und regionale Identitäten in globalen Prozessen

Die Prozesse regionaler Entwicklung sind im Zuge der Globalisierungsprozesse in zunehmendem Maße durch ihre spezifischen Angebote in Produktion und Dienstleistung charakterisiert. Die ansässigen Produzenten und Dienstleister sind nicht mehr exklusiv auf die Nachfrage der Umgebung bezogen; während dies bei Handwerksbetrieben noch der Fall sein mag, sind moderne Service-, Finanz- und Beratungsdienstleistung immer stärker auf internationale bzw. globale Zusammenhänge orientiert und werden umgekehrt an den Standorten aktiv, an denen eine entsprechende Nachfrage entsteht. Noch deutlicher werden diese Ablösungsprozesse von regionalen Märkten der Umgebung im Zusammenhang mit der Produktion. Hier kommt es in besonders starkem Maße zur Bedienung von Märkten außerhalb der Region und zur Nachfrage nach Produkten, die von global präsenten Anbietern geliefert werden.<sup>7</sup>

Damit verliert die Region ihre traditionelle sozio-ökonomische Basis. Produkte und Dienstleistungen werden in beständig abnehmendem Maße

6 Vgl. P. Cooke, *The governance of innovation in Europe. Regional perspectives on global competitiveness*, London 2000.

7 Vgl. A. H. Helmsing, *Flexible specialisation, clusters and industrial districts and 'second' and 'third generation' regional policies*. Working paper, Institute of Social Studies, The Hague 1999.

für die Region geleistet und beziehen sich zunehmend auf andere Standorte außerhalb des eigenen. Es kommt zu einer Transformation der Region als Lebens- und Wirtschaftsraum zum Standort mit der Fähigkeit, ausgewählte Produkte und Dienstleistungen zu erstellen. Mit der internationalen und globalen Nachfrage danach wird dann auch die Entwicklung am Standort und mithin in der Region beeinflusst. Regionale Entwicklung folgt deshalb der Standortentwicklung. Die Kompetenz der Unternehmen am Standort und ihre Fähigkeit zur Präsenz auf globalen Märkten wird deshalb auch zum wesentlichen Kriterium der wirtschaftlichen Entwicklung des Standortes.

Die Art und Weise, wie diese Standorte in die internationale Arbeitsteilung eingebunden werden und an globalen Märkten teilnehmen, hängt in fortgeschrittenen Industrieländern wesentlich von der innovativen und qualitativen Kompetenz der Unternehmen und der Standortarrangements ab.<sup>8</sup> Angesichts dieser Bedingungen für die Beteiligung an globalen Entwicklungen werden die Arrangements an den Standorten zunehmend entscheidend für die Lokalisierung der Prozesse. Die Regionen verlieren damit in sozio-ökonomischen Zusammenhängen ihre traditionelle Konstruktion; sie können kaum noch eigenes wirtschaftliches Gefüge bieten. Sie werden zu Standorten für spezifische Kompetenzen (z.B. Uhrenindustrie im Schwarzwald, Optik und Biotechnologie in Jena, Medien in Köln oder Automobilindustrie in Wolfsburg), aber sie entwickelt sich in dieser Weise als Standort spezifisch und in ausgewählten Bereichen.

Insbesondere fortgeschrittene Entwicklungen bedürfen spezifischer, wissens- und kompetenzbasierter Konstellationen. Diese Tendenzen sind in modernen high-tech-Industrien besonders ausgeprägt. Deren Nähe zur Spitzenforschung und die unterschiedlichen Forschungsprofile bewirken notwendiger Weise eine Akzentuierung der Bereiche und die Kooperation mit anderen, ebenfalls weit fortgeschrittenen Forschungsstandorten. Mit deutlichen Spezialisierungsprofilen und hoher innovativer Kompetenz werden die Standorte und deren Regionen von Nachfragern nach solchen Produkten und Dienstleistungen wahrgenommen. Diese Einbeziehung in inter-

8 Hingegen wirken in weniger weit entwickelten Ländern weiterhin vor allem die Produktionsbedingungen mit besonderer Bedeutung der Produktions- und Transaktionskosten unter der Bedingung gegebener Qualitätsanforderungen. Schwächer entwickelte Regionen an der Peripherie der innovativen Zentren können dabei in ein Dilemma zwischen einer kulturellen Spezialisierung auf traditionelle, teilweise präindustrielle Orientierungen und der politischen Herausforderung an eine nachholende Modernisierung geraten. (Vgl. D. Bastian, *Approaching* [Anm. 4]; M. Dunford/A. Smith, *Catching Up or Falling Behind? Economic Performance and Regional Trajectories in the „New Europe“*, in: *Economic Geography* 76 [2000] 2, S. 169-195; A. K. Glasmeier/M. E. Conroy, *Left in or Left out? Peripheral Regions in the Age of Globalization*, in: *Options Politiques Montreal* 20 [1999] 9, S. 48-53; K. Morgan, *Regional innovation strategies. The challenge for less favoured regions*, London 1999).

nationale und globale Kontexte beschleunigt die regionale sozio-ökonomische Entwicklung. Mit regionalen Agglomerationen solcher Unternehmen und Institutionen nimmt die Häufigkeit solcher Prozesse zu und es kommt zu einer beständigen Intensivierung der Standortqualitäten.

Die Ansiedlung von Unternehmen und Forschungsinstituten an den Standorten erhöht die Möglichkeit, durch Kooperationen vor Ort zu weiteren Entwicklungen zu gelangen. Über die Erhöhung der Anzahl möglicher Kooperationspartner hinaus stellt sich dadurch auch eine wesentliche ausgeprägtere Möglichkeit zu gemeinsamen neuen Entwicklungen ein. Es kommt zu einer umfassenden Verbindung von Kompetenzen und Erfahrungen. In diesem Sinne sind Netzwerke dann auch Beiträge zur Standortbildung und zur regionalen Entwicklung. Spezifische industrielle und Forschungskompetenzen (z.B. Mikroelektronik in Silicon Valley<sup>9</sup> oder Pharmaindustrie und Biotechnologie in München) intensivieren die Standortqualitäten und erhöhen die Möglichkeiten, auf globalen Märkten präsent zu sein sowie von anderen Akteuren als Standort mit attraktiven Partnern wahrgenommen zu werden. Die an einem Standort von den verschiedenen Akteuren geleisteten Netzwerkbildungen gehen dann in der Tat über die unmittelbaren Lokalisierungen hinaus und verleihen den Prozessen einen regionalen Charakter mit internationaler und globaler Orientierung.

Der Grad und die Intensität der Vernetzungen vorhandener Kompetenzen steigern die internationale Wahrnehmung und bewirken eine stärkere Integration des Standortes mit regionaler Ausdehnung. Dabei ist die regionale Ausdehnung der Netzwerke von der Lokalisierung der miteinander kooperierenden Akteure abhängig. Deren Wahrnehmung der Attraktivität des Standortes hängt von den Möglichkeiten ab, vor Ort zu attraktiven Entwicklungen zu gelangen; mit der regionalen Distanz zu den lokalen Kooperationspartnern nimmt sowohl die Standortintegration als auch die regionale Wirkung des Standortes für spezifische Entwicklungen ab. Es bleibt aber deutlich, daß diese Ausdehnung an die Kompetenzen von Unternehmen und Instituten gebunden ist.<sup>10</sup> Die Wahrnehmung der Region und des Standortes ist mithin themenbezogen bzw. durch spezifische technologische, industrielle oder Forschungskompetenzen geprägt. In diesem Sinne stellt die Region folglich ein gedankliches Konstrukt als Reflektion einer tatsächlich bestehenden Situation dar.

---

9 Vgl. A. L. Saxenian, *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge (Mass.) 1994.

10 Vgl. Z. J. Acs (Hrsg.) *Regional innovation, knowledge and global change*, London 2000; S. O. Park, *Knowledge Based Industry and Regional Growth*. IWSG-Working Papers. Frankfurt a. M. 2000.

Die durch Kompetenzen, Kooperationen und Netzwerke hergestellte tatsächliche Situation ist aber an einem Standort häufig auch in verschiedenen Bereichen festzustellen.<sup>11</sup> Ähnlich den traditionellen Industriestandorten und deren Standortfaktoren sind auch bei modernen und Hightech-Industrien einige Standorte in einer günstigeren Situation als andere. Manchen gelingt es aber auch, die neuen Standortbedingungen für zunehmend forschungs- und wissensbasierte Entwicklungen zu arrangieren, und so traditionelle und Hightech-Branchen an einem Standort zu verbinden.<sup>12</sup> Das gedankliche Konstrukt der Region findet so immer mehr eine materielle Basis in den tatsächlich anzutreffenden Situationen.<sup>13</sup> Schließlich wird diese Wirkung auf die Region nochmals intensiviert, wenn nicht nur weitgehend kongruente Standorte für jeweils spezifische Entwicklungen gebildet werden, sondern in Ergänzung zu den horizontalen Netzwerken auch vertikale Netzwerke die Entwicklungen und Möglichkeiten der verschiedenen Bereiche miteinander verbinden.<sup>14</sup>

Stellen sich derartige Prozesse ein, dann nimmt die Integration am Standort zu.<sup>15</sup> Die verschiedenen gedanklichen Konstruktionen einer Region finden dann eine immer stärkere materielle Begründung, bis hinter der Vielfalt der ablaufenden und miteinander vernetzten Prozesse die gedankliche Konstruktion zurücktritt und durch eine beeindruckende Komplexität der in Frage stehenden Region ersetzt wird. Die Prozesse horizontaler und vertikaler Vernetzungen an einem Standort sind auch unter den Bedingungen der Globalisierung und der Bedeutung von Entwicklungen außerhalb des Standortes für die Bildung der Wahrnehmung einer Region wesentlich.<sup>16</sup> In seiner intensivsten Form stellt die Region dann mehrere Schichten unterschiedlicher Regionalisierungen dar, die im Rahmen von Netzwerken selbst horizontale und vertikale Regionalisierungen bilden. Gelingen solche

11 Z.B. haben die San Francisco Bay Area und der Raum München sowohl in der Mikroelektronik als auch in der Biotechnologie herausragende Kompetenzen.

12 So im Falle des Rheinlands, wo Chemie- und Pharmaindustrie und moderne Biotechnologie regional übereinstimmende Standorte bilden.

13 Vgl. L. Hoenninghausen (Hrsg.), *Regional images and regional realities*, Tübingen 2000.

14 Hier sei auf den Zusammenhang zwischen dem Automobilbau und der Elektronik sowie zwischen der Mikroelektronik und dem Spezialmaschinenbau im Raum Stuttgart oder auf die angestrebte Verbindung von Bereichen der modernen Biotechnologie mit den etablierten Kompetenzen der Optik und des Apparatebaus in Jena verwiesen.

15 Vgl. M. E. Porter, *Location, Competition, and Economic Development. Local Clusters in a Global Economy*, in: *Economic Development Quarterly* 14 (2000)1, S. 15-34.

16 Vgl. O. Arndt, *Sind intraregional vernetzte Unternehmen erfolgreicher? Eine empirische Analyse zur Embeddedness-These auf der Basis von Industriebetrieben in zehn europäischen Regionen*. Working Paper, Wirtschafts- und Sozialgeographisches Institut, Köln 1999.

Prozesse und entfalten sie günstige sozio-ökonomische Entwicklungen, dann bieten diese Regionen nicht nur Identifikationsmöglichkeiten, sondern sie eröffnen ihren Bewohnern reale Lebens- und Arbeitsmöglichkeiten.

Die Standortbedingungen unterschiedlicher industrieller Entwicklungen und Innovationsprozesse führen so zu starken Differenzierungen. Die räumliche Ausdehnung der Standortintegration und die materiellen Effekte regionaler Netzbildungen bewirken so starke Variationen von sozio-ökonomisch begründeten regionalen Identitäten. Mit der zunehmenden Bedeutung globaler Prozesse und Märkte nimmt die Auswahl der daran teilnehmenden Standorte zu und deren Anzahl gleichzeitig ab.

## 2. Extra-ökonomische Faktoren der ökonomischen Entwicklung: wodurch entsteht die unterschiedliche regionale Dynamik?

Mit der Rolle der Standorte für die regionale Entwicklung werden auch deren Variationen und Genese zu wichtigen Bestandteilen der Erklärungsmuster. Regionen entwickeln sich auf der Grundlage der vorhandenen Bedingungen. Nur selten wird eine neue industrielle Option eröffnet und in der Regel wird diese Konstellation durch spezifische neue Technologien und darauf basierenden neuen Produkten geschaffen.<sup>17</sup> Die bestehenden industriellen Strukturen, die vorhandenen Forschungspotentiale und die Qualifikationen der verfügbaren Arbeitskräfte definieren weitgehend die Bedingungen für die ökonomische Entwicklung. Mit den Globalisierungsprozessen sind die Bedingungen aber noch weiter spezifiziert worden. Einerseits können die Unternehmen eines Standortes jetzt auf globalen Märkten agieren und ihre Produkte ausgedehnter vermarkten, andererseits unterliegen alle Marktteilnehmer einer verschärften Preis- und Qualitätskonkurrenz. Anbieter von außerhalb der Region können nun neu auftreten und in der Region nach Kunden suchen.

Besondere industrielle Kompetenzen und Charakteristika der Standorte sowie eine starke Orientierung auf internationale Märkte werden dann zu wichtigen Kriterien bei einer Regionalentwicklung, die durch den Standort geprägt ist. Die Herangehensweise an technische Probleme und deren Umsetzung in neue Produkte, die in einer Region und ihrem Standort anzutreffen ist, und die Bereitschaft, sich mit diesen Angeboten auf internationalen Märkten zu präsentieren, bilden wesentliche Grundlagen für moderne sozio-ökonomische Prozesse. Erst auf dieser Grundlage können dann auch die ökonomischen Kriterien wirken und zu dynamischen Prozessen führen.

---

<sup>17</sup> Vgl. K. Koschatzky, *Technology-based firms in the innovation process. Management, financing and regional networks*, Heidelberg 1997.

Diese Herangehensweisen und die zugrunde liegenden Kompetenzen der Region bilden seltene, häufig einzigartige Arrangements. Die daraus resultierenden Produkte und Dienstleistungen sind ebenfalls nicht beliebig an den verschiedenen Standorten reproduzierbar.

Diese spezifischen Situationen und Arrangements der Standorte bilden die Grundlagen für ihre Entwicklungen – ebenso wie für ihre Probleme. Damit werden die Unterschiede zwischen den Standorten und zwischen den Regionen, in denen diese Prozesse ablaufen, deutlich. Insbesondere der bereits bestehende Internationalisierungsgrad der Standorte wird zu einem wesentlichen Element bei der Beteiligung an globalen Märkten und Entwicklungen. Aktuelle Standortunterschiede hinsichtlich der Dynamiken der Prozesse weisen damit gleichzeitig auf deren vorangegangene Entwicklungsgeschichte hin.

Mit der Bedeutung der bereits bestehenden Situationen und Arrangements werden alle Elemente technologisch-industrieller Innovation zur Grundlage der Entwicklungen. Bestehende Kompetenzen, Industrie- und Unternehmensstrukturen, entwickelte Netzwerke, Produktorientierungen und die Qualifikationen der Arbeitskräfte formen spezifische Situationen.<sup>18</sup> Die etablierten Unternehmenskompetenzen in ausgewählten Sektoren bewirken eine Akkumulation von wissenschaftlich-technischem Wissen verbunden mit einer Fülle von Erfahrungswissen, das aus den verschiedenen Produktentwicklungen und Kundenwünschen entstanden ist.<sup>19</sup> Die an den Standorten anzutreffenden Industriestrukturen definieren über die Kompetenzbereiche hinaus auch die Unternehmensstrukturen und damit die bestehenden Entwicklungsmöglichkeiten. Stahlerzeugung, Schiffbau oder Automobilbau weisen – ungeachtet der auch hier inzwischen realisierten Veränderungen – andere Unternehmensstrukturen auf als Feinmechanik, Softwareentwicklung oder Mikroelektronik. Auch die Netzwerkstrukturen unterscheiden sich durch die stärkere Ausprägung bei den letztgenannten Beispielen. Kleinere Unternehmen in qualitativ anspruchsvollen Bereichen haben flachere Hierarchien, intensivere Kooperationsaktivitäten und bedürfen für ihre Produkte und Dienstleistungen höher qualifizierten Personals.

Diese Variationen zwischen den Standorten gehen über die bisherige Wahrnehmung der Faktorkosten Arbeit, Kapital und Rohstoffe hinaus. Die

---

18 Vgl. L. Bottazzi/P. Giovanni, *Innovation, demand and knowledge spillovers. Theory and evidence from European regions*, London 1999; J. DeLaMothe, *Local and regional systems of innovation. Economics of science, technology and innovation*, Boston 1998.

19 Das ist besonders im Anlagenbau sowie im Spezialmaschinen- oder Apparatebau deutlich. Hier werden nicht nur neueste technologische Möglichkeiten genutzt. Wesentliche Grundlage für die Entwicklung bieten auch die lange Erfahrungen mit der Anpassung der Möglichkeiten an die spezifischen Situationen der Auftraggeber.

Entwicklungsmöglichkeiten der Standorte und der sie umgebenden Regionen sind zunächst durch deren Strukturen und Kompetenzen geprägt und erst beim Vergleich ähnlicher Standorte kommt den bekannten und von der Neo-Klassik betonten unmittelbar ökonomischen Kriterien ihre Bedeutung zu. Jenseits dieser Vergleichbarkeit spielen aber Faktoren eine wesentliche Rolle, die aus der industriegeschichtlichen Entwicklung (z.B. Industriestrukturen), den gesellschaftlichen Bedingungen (z.B. mittelständische Strukturen) oder gesellschaftlichen Orientierungen (z.B. die Betonung von Bildungseinrichtungen) resultieren. Entsprechend unterschiedlich sind auch die Situationen, in denen Politik auf die Standortentwicklung einwirken kann. Die politischen Instrumente sind in ihrer Wirkung an die Standortarrangements gebunden und können deshalb kaum bzw. selten als Folie genutzt und an andere Standorte transferiert werden, um dort in ähnlicher Weise günstige Entwicklungen zu bewirken.<sup>20</sup>

Die Bedeutung solcher extra-ökonomischer Faktoren für die regionale Wirtschaftsentwicklung wird gerade mit Blick auf die politischen Bemühungen deutlich. Die unterschiedlichen Regierungssysteme bilden nicht lediglich den organisatorischen Rahmen für die sozio-ökonomische Entwicklung, sondern sind mit ihrer Bedeutung für die dynamischen Prozesse der forschungsbasierten Entwicklungen eine wesentliche Grundlage der Standortentwicklung. Die regionale Verantwortung für Forschung und Bildung, die in den föderalen Systemen der U.S.A. und der BR Deutschland besteht, eröffnet zumal den finanzstarken Bundesstaaten und -ländern Möglichkeiten zur eigenständigen Akzentsetzung. Diese Chancen liegen in den zentralistischen Systemen (z.B. Frankreich) nur begrenzt vor. Die Standortentwicklung in föderalen Systemen kann die regionalen Mittel so nutzen, daß die bestehenden Chancen gestärkt werden und vermehrt an nationalen Förderungen teilhaben; in Europa wird dieser Prozeß im Rahmen intergouvernementaler Arbeitsteilung zusätzlich dadurch begünstigt, daß die Mittel der EU regional genutzt werden.<sup>21</sup>

Die unterschiedlichen Regierungssysteme sind damit mehr als das Resultat historischer Prozesse. Sie bilden mit ihrem organisatorischen Rahmen die Grundlage für mögliche Regionalisierungen von sozio-ökonomischen und Innovationsprozessen. Diese extra-ökonomische Struktur hat mit ihrer Organisationsform einen Gehalt, der für die Standortent-

---

20 Vgl. U. Hilpert/W. Thierse, De-Industrialisierung in den neuen Bundesländern und Probleme bei der innovativen Restrukturierung, in: U. Bullmann/R. G. Heinze (Hrsg.), Regionale Modernisierungspolitik – Nationale und Internationale Perspektiven, Opladen 1997, S. 299-316.

21 Vgl. U. Hilpert/E. Holtmann (Hrsg.), Regieren und intergouvernementale Beziehungen, Opladen 1998.

wicklung unmittelbar von Bedeutung ist. In der Verbindung mit den industriegeschichtlichen und den gesellschaftlichen Bedingungen der Standortentwicklung bilden die politischen Möglichkeiten der Regionen unterschiedliche Arrangements für die in den Regionen stattfindenden Entwicklungen. Sie bilden den Rahmen für Wirtschafts- und Beschäftigungsdynamiken ebenso wie für die darauf zielenden Politiken.<sup>22</sup>

So finden sich wissenschafts- und forschungsbasierte Prozesse typischer Weise an anders charakterisierten Standorten als solche, die auf fordistischen Modellen und tayloristischen Industrien basieren.<sup>23</sup> Gerade die weniger komplexen Arrangements der Massenproduktion öffnen sich dem Benchmarking und der neo-klassischen Interpretation, während die Bedingungen der modernen und innovativen Industrien mit diesen Instrumenten und Erklärungsansätzen kaum bzw. nur unvollständig erfaßt werden können. Unterschiedliche regionale Dynamiken finden ihre Ursachen eben nicht in den Faktorkosten der Standorte, sondern sind durch die bestehenden extra-ökonomischen Arrangements geprägt, die dann als Grundlage für entsprechende Variationen bei den ökonomischen Prozessen dienen.

### 3. Traditionelle Arrangements innovativer Regionen:

#### Adaptionsfähigkeit und sozio-kultureller Wandel als Grundlage der dynamischer Entwicklungen

Mit der zunehmenden Bedeutung wissensintensiver und innovativer Produkte verweisen die unterschiedlichen Entwicklungen der Regionen und ihrer Standorte immer stärker auf Konstellationen, die über die bloße Kalkulation der Faktorkosten hinausgehen. Die Voraussetzungen für die Beteiligung an den attraktiven sozio-ökonomischen Prozessen werden durch Arrangements gebildet, die an vorangegangene Prozesse anschließen. Die Wirkungen vorangegangener Entwicklungen auf die regional anzutreffenden Konstellationen führen zu den an den Standorten typisch zu unterscheidenden Profilen. In den führenden Industrieländern sind diese Standorte immer mehr an wissenschaftlich-technische Fortschritte und deren Anwendung innerhalb der bestehenden Industriestrukturen oder den permanenten Strukturwandel gebunden.

Deshalb reicht ein Vergleich der Industrie-, Forschungs- und Qualifikationsstrukturen zwischen den verschiedenen Standorten nicht aus, um die

22 H.-J. Bracyk/P. Cooke/M. Heidenreich (Hrsg.), *Regional Innovation Systems. The Role of Government in a Globalized World*, London 1998.

23 Vgl. L. 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.

Entwicklungsmöglichkeiten und ihre Unterschiede zu erklären. Es geht vielmehr darum, welches Arrangement daraus gebildet wird, und welche Chancen sozio-ökonomischer Entwicklung damit wahrgenommen werden können. Der Forschungskompetenz und -orientierung kommt dabei besondere Bedeutung zu. Der politische Wandel in Europa im Anschluß an 1990 hat sehr deutlich gezeigt, daß die Kompetenz der Forschung als solche nicht hinreicht, um innovative Standorte für attraktive sozio-ökonomische Entwicklungen aufzubauen. Die Orientierung auf die vor 1990 dominierenden Branchen hat zu einer Wissenschafts- und Forschungslandschaft geführt, die den veränderten Bedingungen internationaler Arbeitsteilung und Konkurrenz nicht gerecht werden konnte.<sup>24</sup>

Aber es ist nicht nur die Kompatibilität der Industrie- und Forschungsbereiche, die eine wesentliche Variable darstellt, sondern es sind auch generelle gesellschaftliche Orientierungen hinsichtlich der wissenschaftlich-technischen Forschung und deren Beziehung zum gesellschaftlichen Nutzen. In Skandinavien fällt immer wieder die pragmatische Orientierung auf Anwendung wissenschaftlicher Ergebnisse auf, während in größeren Industrieländern der Grundlagenforschung besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Während kleine Länder sich im internationalen Kontext wie Regionen und Standorte darstellen<sup>25</sup> und deshalb auf eine Anwendung der Ergebnisse am Standort zielen müssen, können sich große Industrieländer reine Wissenschaftsstandorte leisten, deren Ergebnisse an anderen Standorten genutzt werden. Mit zunehmender Globalisierung und wachsendem Druck auf die Geschwindigkeit, mit der Fortschritte erzeugt werden müssen, wachsen die Erfordernisse an grenzüberschreitende Kooperationen zwischen Unternehmen und Instituten an verschiedenen Standorten. Nationale Entwicklungen scheinen sich weitgehend zu transzendieren. Entwicklungszusammenhänge stellen sich auf diese Weise neu und zunehmend bezogen auf Standorte und deren Beteiligung an internationalen Netzwerken her.

Erst über das Konzert der nationalen Standorte bilden sich die nationalen Zusammenhänge erneut. Damit werden die regionalen und in den

---

24 So hatte die DDR eine Weltspitzenposition im Bereich der Erforschung und Produktion von synthetischen Ersatzstoffen wie Zitronat und Orangeat. Mit der Öffnung zum Weltmarkt konnten diese auf natürlichem Wege erzeugten Produkte billiger eingekauft werden. Damit waren sowohl die industriellen Kompetenzen wie auch die entsprechenden Forschungsbereiche obsolet. Ähnliche Beispiele lassen sich im Bereich der Mikroelektronik (z.B. bei PCs) oder anderer Massenprodukte (z.B. im Haushaltsbereich) darstellen.

25 Schweden entspricht mit Weltmarktanteilen und Bevölkerungszahl derjenigen von Baden-Württemberg. Länder wie Dänemark, Finnland oder Belgien rangieren deutlich darunter. Die industriellen und wirtschaftlichen Potentiale der Länder Ostmitteleuropas und Osteuropas sind nochmals eingeschränkter.

Standorten besonders deutlich wahrnehmbaren Kompetenzen für die Entwicklungen wesentlich. Traditionen in der Forschung und in industriellen Bereichen bilden spezifische Arrangements, die für neue technologische Optionen günstige Konstellationen bieten (z.B. bei der Anwendung der Mikroelektronik im Maschinenbau oder der Bio- und Gentechnik in den Bereichen der Chemie- und Pharmaindustrie). Traditionen in Forschung und Industrie ebenso wie in der Bildung – als Grundlage für hoch- und höchstqualifiziertes Personal – formen so Standortarrangements mit deutlich extra-ökonomischen Grundlagen.

Die unterschiedlichen Dynamiken an den Standorten entstehen insofern nicht unmittelbar aus den technologischen Entwicklungen, sondern resultieren aus der Verbindung der Optionen neuer Technologien mit geeigneten Traditionen. Auf diesen Zusammenhang haben die zuvor genannten Beispiele hingewiesen, aber auch die Produktion von Maschinen für die Holz verarbeitende Industrie in Finnland (mit einem Exportanteil von über 90 Prozent), der Entwicklung von Software für off-shore Ölförderung in Norwegen (Exportanteil ebenfalls über 90 Prozent) oder die Nutzung von Fortschritten in der Biotechnologie für die Produktion von Parfümen in Frankreich (Weltmarktanteil über 70 Prozent) geben gute Beispiel für diese Zusammenhänge. Auch im Bereich der science-based-Innovationen bilden Entwicklungen ohne einen Bezug zu einer geeigneten Industrie am Standort oder in der Region die Ausnahme. Unter den 29 Innovationsinseln, die Anfang der 1990er Jahre in EU-Europa und den U.S.A. identifiziert werden konnten, waren lediglich drei Beispiele zu finden, die keine Tradition bei einer Referenzindustrie aufweisen konnten, für die die Ergebnisse von Interesse waren.<sup>26</sup>

Standortbezogene regionale Entwicklungsprozesse verweisen sehr deutlich auf die extra-ökonomischen Grundlagen gerade besonders fortgeschrittener Entwicklungen. Mit der wachsenden Spezifität und den Auswahlprozessen unter den an internationalen Netzwerken beteiligten Innovationsprozessen werden die Verbindungen mit traditionellen Kompetenzen zu wesentlichen Kriterien. Die verschiedenen Regionen erhalten in diesem Sinne eine spezifische Form der Einmaligkeit. Trotzdem stellen sich unter ähnelichen Arrangements unterschiedliche Prozesse her. Zusätzlich zu den industriellen und Forschungskompetenzen lassen sich Variationen der Standortprofile durch politische Gestaltungen bewirken. Gerade

---

26 Vgl. U. Hilpert, *Archipelago Europe – Islands of Innovation*. Synthesis Report, Brussels, Commission of the European Communities, XL/411/92, May 1992; U. Hilpert, *Europe's Innovative Center – Its Role for Continental Europe and for Community Cohesion*, *The Archipelago II Report*, Brussels, Commission of the European Communities, XII-382-95, 1995.

durch extra-ökonomische Faktoren wie Forschungsintensitäten oder Qualifikationen der Arbeitskräfte können auch regionale gouvernementale Ebenen auf die Standortentwicklung und deren Platzierung in globalen Zusammenhängen Einfluß nehmen.<sup>27</sup>

Diese Möglichkeiten stehen insbesondere finanzstarken Bundesstaaten in den U.S.A. und Bundesländern in der BR Deutschland offen. Ihre Zuständigkeiten für die öffentlichen Hochschulen haben ihnen ein Instrument eröffnet, wesentliche Standortkriterien für wissensintensive und forschungsbasierte Industrien zu arrangieren. In Deutschland haben Baden-Württemberg, Bayern und in letzter Zeit zunehmend Nordrhein-Westfalen auf diese Zusammenhänge im Rahmen ihrer Industrie- und Innovationspolitik hingewirkt; in den U.S.A. gilt das neben den bekannten Beispielen California und Massachusetts auch für North Carolina, Texas, Maryland und Virginia. Ungleich schwieriger als in diesen föderalen Strukturen sind solche Initiativen in zentralistisch verfaßten Ländern wie Frankreich oder Großbritannien. Selbst wenn Standorte wie Grenoble, Lyon oder Marseille im Maschinenbau oder der Chemieindustrie günstige Bedingungen bieten, können die regionalen gouvernementalen Ebenen nicht für entsprechende Forschungs- und Bildungsstrukturen Sorge tragen.<sup>28</sup> In Großbritannien bemüht sich die Blair-Administration, neue Handlungsspielräume für die einzelnen Teile des Vereinigten Königreiches zu eröffnen.<sup>29</sup> Aber selbst dann bleiben diese Möglichkeiten Schottlands, Wales oder Nordirlands weit hinter denen in Deutschland und den U.S.A. zurück.<sup>30</sup>

Damit ist nicht nur die politische Orientierung auf eine aktive Gestaltung ein für die sozio-ökonomische Entwicklung wesentlicher Bereich, sondern gerade die gouvernementale Struktur weist auf die unterschiedlichen Möglichkeiten und Effekte dieser extra-ökonomischen Bedingungen hin. Die Beziehungen von besonders fortschrittlichen und attraktiven Industrien zu Wissenschaft, Forschung und Bildung betonen deren Bedeutung und geben den Regionalregierungen in den föderalen Systemen ein Instru-

27 Auf solche Möglichkeiten weisen die dynamischen Entwicklungen im Research Triangle Park in North Carolina ebenso hin, wie die Etablierung einer Innovationsinsel in der Biotechnologie in Jena innerhalb des kurzen Zeitraumes seit der Vereinigung 1990. Auch die Entwicklung Münchens zum Hightech-Standort oder die Prozesse in Dublin (auf der Grundlage hoher Ausbildung der Arbeitskräfte) und Edinburgh (als interessanter Forschungsstandort) ebenso wie die durch die Öleinnahmen ermöglichten Forschungsstrukturen in Texas verdeutlichen die politischen Gestaltungsmöglichkeiten.

28 Vgl. B. Eberlein, Abschied vom Etatismus in Frankreich: das Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 3 (1997), S. 441-474.

29 Vgl. J. Bruns, Struktur und Strategie. Die Bedeutung gouvernementaler Strukturen und der politischen Strategie für die sozio-ökonomische Modernisierung alt-industrieller Regionen (Leipzig, unveröff. Diss.-Manuskript).

30 Vgl. V. Bogdanor, Devolution in the United Kingdom, Oxford/New York 1999.

ment an die Hand, das ihnen gerade unter den Bedingungen der Globalisierung zu attraktiven Standortgestaltung und Entwicklung verhelfen kann.<sup>31</sup> Die Verbindung zwischen den gesellschaftlichen Strukturen, den industriellen Kompetenzen und den gouvernementalen Akteuren an den verschiedenen Standorten eröffnet nicht nur Möglichkeiten der Einflußnahme auf Entscheidungen, sondern führt auch dazu, daß an einigen Standorten Entscheidungen getroffen werden, die den regionalen Entwicklungsmöglichkeiten Rechnung tragen.

Mit der zunehmenden Komplexität besonders hoch entwickelter Industrien steigen auch die Anforderungen an die Standortarrangements. Profilbildung und Spezialisierung innerhalb globalisierter Zusammenhänge überwinden die traditionellen Standortbedingungen und stellen an ihre Stelle neue, komplexe Strukturen und Strategien. Waren bei den bisherigen Überlegungen zu Produktionsstandorten noch weitgehend Kostenvergleiche wesentlich, so kann diese Orientierung bei modernen wissensintensiven Industrien nicht aufrechterhalten werden. Montagestätten, wie sie auch in Europa oder Nordamerika aus dem Automobilbau noch bekannt sind, bedürfen weniger der tradierten kulturellen Arrangements als dies bei Hightech-Standorten der Fall ist, die an gegebene und gewachsene Strukturen gebunden sind.<sup>32</sup> Die verschiedenen kulturellen Facetten und Arrangements eröffnen oder verschließen spezifische Entwicklungsoptionen. Ob es zu dynamischen Prozessen kommt, das geht über die Frage der Standortkonstellationen hinaus und ist in erheblichem Maße durch die gouvernementale Struktur und die Orientierung auf aktive Formen der Gestaltung der Prozesse bestimmt. Die Einleitung wissensbasierter Prozesse wird nicht selten über die Assimilierung zunächst öffentlicher Forschungseinrichtungen bewerkstelligt<sup>33</sup>, welche über ihre Reputation zu einer Steigerung der Standortattraktivität führen kann.

Gelingt die Entwicklung eines Standortes innerhalb einer Region, dann kann die Region ihre Traditionen und sozio-kulturellen Arrangements in

31 Vgl. U. Hilpert, Wirtschaftlicher Strukturwandel und die Steuerungsfähigkeit des Staates. Die Bedeutung des gouvernementalen Systems für fortgeschrittene sozioökonomische Entwicklung, in: M. Berndt (Hrsg.), *Wie Phönix aus der Asche? Demokratische Partizipation im Zeitalter von Globalisierung*, Opladen 2001.

32 Das wird in Europa sehr deutlich durch die Produktionsentscheidungen von Volkswagen demonstriert. Die Montage des VW-Golf konnte in Barcelona ablaufen, wie eine produktionstechnische Modernisierung von Skoda nach 1990 möglich war. Es kam aber nicht zu einer Verlagerung von forschungsbasierten Unternehmen oder Unternehmensteilen, da diese an spezifische Strukturen von Standorten gebunden sind, die häufig jenseits der ökonomischen Faktoren in den Arrangements extra-ökonomischer Faktoren liegen und die Grundlage ihrer Unternehmen bilden.

33 Vgl. M. Fritsch/C. Schwirten, *The role of public research institutions in the regional innovation systems. Evidence from three German regions*, Freiberg 1999.

die Entwicklung einbringen und durch den Standort zu dynamischen Prozessen gelangen, die über das Gebiet des unmittelbaren Standortes hinausgehen. Spezifische Kompetenzen, die in einer Region anzutreffen sind, können so innerhalb eines globalen Zusammenhanges zu dynamischen und attraktiven Prozessen führen. Damit bieten Regionen für ihre Bewohner aber auch nicht mehr in der traditionellen Weise relativ umfassende Lebens- und Arbeitsmöglichkeiten, sondern sie werden durch internationale Konkurrenz und globale Märkte zunehmend auf die Bereiche reduziert, in denen die Region als Standort geeignet ist. Die Transformation der extra-ökonomischen Faktoren in Standortfaktoren und die daraus resultierenden Prozesse wirken auf die Region und ihre Ökonomie: die Unternehmen am Standort wachsen und Mitarbeiter mit hohen Einkommen fragen einfachere Dienstleistungen in Service, Handel und Gaststätten sowie höherwertige Dienstleistungen des Handwerks nach.

War die Region zunächst hinter der Standortkompetenz für spezifische Entwicklungen zurückgetreten, so entsteht sie nun neu, weil sie nicht nur dem Standort eine – stark traditionsvermittelte – extra-ökonomische Grundlage vermittelt hat, sondern über die Standortentwicklungen erneut als Region sozio-ökonomisch reintegriert wird. Die Region als gedankliches Konstrukt erhält nun – ex post – eine materielle Basis; die intraregionale Arbeitsteilung zwischen Standort und Region läßt sie wieder entstehen und durch die Modernisierung traditioneller Kompetenzen erfährt sie ein Revival, das den Menschen als Basis für ihre alltägliche Existenz dient.

### Fazit. Die Ideologie der Standortentwicklung

Die Konstitution der Region aus den verschiedenen Traditionen und deren Arrangements bewirkt unterschiedliche Entwicklungsoptionen. Mit dem Auftreten neuer Technologien und Innovationsmöglichkeiten werden die regionalen Bedingungen zu Standortfaktoren: sie können wesentliche Kriterien für moderne ökonomische Entwicklungen formen, sie können aber auch zur Verbindung mit diesen neuen Prozessen ungeeignet sein. Wissenschaftlich-technischer Fortschritt steht nicht allen Industrien und Standorten in gleicher Weise zur Nutzung offen. Die extra-ökonomischen Faktoren bestimmen weitgehend die tatsächlichen Verläufe der Standortentwicklung und ihre Wirkung auf die Region. Es geht um die Befähigung zu attraktiven Prozessen fortgeschrittener sozio-ökonomischer Entwicklung. Dabei sollen vor allem neue Entwicklungsoptionen eröffnet werden, während Überlegungen zur Kostenreduktion vor allem bereits bestehende Prozesse ökonomisch optimieren sollen.

Benchmarking und Überlegungen der Neo-Klassik sind mit ihrer Orientierung auf klassische, durch Faktorkosten geprägte Bewertungen und Argumentationen nicht in der Lage, die befähigende Wirkung extra-ökonomischer Arrangements zu erfassen. Stattdessen bedienen ihre Argumente vor allem die Interessen, die auf eine veränderte – nämlich unternehmensorientierte – Verteilung der bestehenden Wertschöpfungen zielen. In diesem Kontext erscheinen Standorte in der Tat austauschbar und sie bleiben es solange, wie die Bedeutung der befähigenden Wirkung extra-ökonomischer Arrangements unberücksichtigt bleibt. Mit dieser auf Interessen bezogenen und selektiven Wahrnehmung der Standortentwicklungen werden der Diskussion ideologische Elemente hinzugefügt: die Wahrnehmung ist unvollständig und widerspricht den tatsächlichen Zusammenhängen. Diese Form der Darstellung der Standortentwicklung begünstigt einseitig die Interessen bestehender Unternehmen in klassischen Industrien. Sie widerspricht aber den Interessen der Gesellschaft an gesteigerter Wertschöpfung und einer Steigerung der Anzahl höherwertiger Arbeitsplätze, sie widerspricht den Bedingungen neuer Unternehmen in fortgeschrittenen Sektoren.

Während das Benchmarking und die Neo-Klassik den Handlungsspielraum der Politik reduzieren, bzw. ihn auf das, was aus ihren verengten Betrachtungsweisen als erforderlich erscheint, reduzieren, bleibt gerade auf der regionalen Ebene – und noch stärker im Konzert intergouvernementaler Arbeitsteilung – die Option zu politischer Gestaltung an vielen Standorten erhalten. Die Standortentwicklung richtet sich nicht nach der Gestaltung der Faktorkosten etc., sondern gerade in weit fortgeschrittenen Industrieländern liegen in der Verbindung zwischen Industrie- und Wissenschaftstraditionen Potentiale für attraktive Entwicklungen. Standorte können in der Tat durch Politik entwickelt und in ihrer Attraktion gestaltet werden, sie können auf diese Weise zur Regionalentwicklung beitragen und an regionale Traditionen anknüpfen – aber die Politik kann diese Handlungsfreiheit nur in dem Maße wiedererlangen, wie sie sie gezielt oder faktisch vom ideologischen Gehalt der Standortdiskussion befreit. Mit der umfassenden Berücksichtigung der Standortfaktoren wird der Erfolg politischer Gestaltung gezielt möglich und überwindet die Zufälligkeit des Auftretens passender Arrangements sowie der daraus folgenden regionalen Entwicklungen.