

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

**Systemische Wettbewerbsfähigkeit  
und Standort- und Industriepolitik:  
Ansatzpunkte für die Technische  
Zusammenarbeit mit Brasilien**

Jörg Meyer-Stamer

Berichte und Gutachten 3/1997

Berlin 1997

©

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik  
Hallerstr. 3 · D-10587 Berlin  
Telefon (030) 390 73-0 · Telefax (030) 390 73-130  
E-Mail DIE-Berlin@t-online.de, jms@cs.tu-berlin.de

## **Vorwort**

Diese Studie hat zwei Zielsetzungen:

- Sie soll einen Beitrag leisten zur Operationalisierung des Konzepts „Systemische Wettbewerbsfähigkeit“ für die technische Zusammenarbeit (TZ). Das Konzept wurde zunächst entwickelt als heuristischer Rahmen zur Analyse der Bestimmungsfaktoren erfolgreicher industrieller Entwicklung. Diese Studie ist ein erster Versuch, das Konzept nicht nur als Analyseinstrument zu nutzen, sondern auch als expliziten Strukturierungsrahmen für Maßnahmen der TZ im Bereich industrielle Entwicklung / KMU-Förderung / Wettbewerbsfähigkeit.
- Sie soll einen Beitrag leisten zur Diskussion um die Weiterentwicklung der TZ mit Brasilien im Bereich KMU-Förderung / Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Dieses Tätigkeitsfeld ist in den vergangenen Jahren als ein Schwerpunkt der TZ mit Brasilien festgeschrieben worden. Ein besonderer Bedarf zu seiner Weiterentwicklung ergibt sich aus einer Reihe von Faktoren: der zunehmenden Kompetenz und des abnehmenden Beratungsbedarfs brasilianischer Partner in traditionellen TZ-Bereichen, der gelegentlich geäußerten Kritik an der geringen Sichtbarkeit des deutschen TZ-Beitrags und der allgemeinen Diskussion um sinnvolle Veränderungen in der TZ im Bereich industrielle Entwicklung.

Die Studie hat somit erstens experimentellen Charakter und ist zweitens als Beitrag zu einer laufenden Diskussion gedacht. Sie stellt keine abschließende Bewertung dar, sondern soll die Diskussion weiter vorantreiben. Dies impliziert eine Einladung zu Kommentaren und Kritik – sowohl zur Nützlichkeit des Konzepts „systemische Wettbewerbsfähigkeit“ für die TZ im allgemeinen als auch hinsichtlich der TZ mit Brasilien im besonderen.

Berlin, August 1997

Jörg Meyer-Stamer

## **Inhalt**

### **Abkürzungsverzeichnis**

#### **Zusammenfassung I**

#### **1 Einführung 1**

#### **2 Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Kernaussagen des Konzepts und Konsequenzen für TZ 1**

##### **2.1 Eine strukturierte Sicht auf die Bestimmungsfaktoren dynamischer industrieller Entwicklung 1**

###### **2.1.1 Die vier Ebenen systemischer Wettbewerbsfähigkeit 1**

###### **2.1.2 Wechselwirkungen zwischen den vier Ebenen 4**

###### **2.1.3 Das Verhältnis von Region, Nation und Weltwirtschaft 5**

##### **2.2 Theoretische Anknüpfungspunkte: Die Analyse von ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Bestimmungsfaktoren von Wettbewerbsfähigkeit 11**

##### **2.3 Systemische Wettbewerbsfähigkeit als Analyseraster 14**

##### **2.4 Ansatzpunkte zur Schaffung systemischer Wettbewerbsfähigkeit durch Technische Zusammenarbeit 15**

#### **3 Brasilien: Industrielle Entwicklung ohne systemische Wettbewerbsfähigkeit 18**

##### **3.1 Von der Importsubstitution zur Neuorientierung 18**

##### **3.2 Standort- und Industriepolitik der Unionsregierung nach der Neuorientierung 19**

##### **3.3 Die Standort- und Industriepolitik der Regierung Cardoso 21**

###### **3.3.1 Standort- und Industriepolitik in der Ära Collor/Franco 21**

###### **3.3.2 Reaktion der Unternehmen auf die Marktöffnung 22**

###### **3.3.3 Explizite Standort- und Industriepolitik der Regierung Cardoso 23**

###### **3.3.4 Implizite Industriepolitik der Regierung Cardoso 24**

##### **3.4 Die Kosten des Verzichts auf moderne Standort- und Industriepolitik 24**

##### **3.5 Neuverteilung industriepolitischer Aufgaben zwischen Zentralstaat und dezentralen Akteuren 25**

#### **4 Perspektiven für eine TZ zur Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit in Brasilien 27**

#### **Literaturverzeichnis 32**

#### **Interviewleitfaden für Unternehmen 35**

## **Abkürzungsverzeichnis**

ACI	Associação Industrial e Comercial (Industrie- und Handelsverein)
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
FuE	Forschung und Entwicklung
KMI	Klein- und Mittelindustrie
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
LZE	Langzeitexperte
Mercosul	Mercado Comum do Cono Sul
MNPQ	Meßwesen, Normung, Prüfwesen, Qualitätssicherung
PACTI	Programa de Apóio à Capacitação Tecnológica da Indústria (Programm zur Stärkung der technologischen Kompetenz der Industrie)
PBQP	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (brasilianisches Programm für Qualität und Produktivität)
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (KMU-Beratungsprogramm)
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (nationaler Dienst für Lehrlingsausbildung in der Industrie)
TZ	Technische Zusammenarbeit



## Zusammenfassung

Das Kernargument dieses Papiers ist, daß bei der Förderung von KMU zwei Elemente aufeinander bezogen werden sollten: Die Einsicht, daß erfolgreiche Unternehmensentwicklung in einem systemischen Kontext erfolgt, und die daran anschließende These, daß ein signifikanter Beitrag der EZ eine systemische Vorgehensweise voraussetzt. Es werden zwei Optionen für die künftige TZ mit Brasilien im Förderbereich Wettbewerbsfähigkeit formuliert: die weniger anspruchsvolle Option einer Modifikation der bisherigen, aus unverbundenen Einzelprojekten bestehenden Praxis sowie die anspruchsvolle Option einer systemischen Vorgehensweise, die im Erfolgsfall ein höheres Maß an Signifikanz und Sichtbarkeit des deutschen Beitrags verspricht.

1. KMU-Förderung oder Stärkung der beruflichen Bildung sind keine Ziele an sich, sondern dienen der Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Das Hauptziel solcher Maßnahmen lautet Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit. Wettbewerbsfähigkeit ist systemischer Natur: Sie entsteht durch Interaktion zwischen Unternehmen (mit Zulieferern, Lieferanten von Kapitalgütern, Subkontraktproduzenten, Abnehmern, Konkurrenten und anderen Industrieunternehmen sowie mit diversen Dienstleistungsfirmen; dies ist die Mikroebene) und durch Interaktion zwischen Unternehmen und unterstützenden Institutionen (Mesoebene). Ein stabiler, marktfreundlicher Makrorahmen schafft einen Druck, der Unternehmen zu kontinuierlichen Lernprozessen und Produktivitätssteigerungen zwingt, aber auch ein gewisses Maß an Vorhersehbarkeit, das die Voraussetzung für die Formulierung betrieblicher Strategien ist. Entwicklungsorientierte Strukturen auf der Metaebene sind die Voraussetzung dafür, daß auf der Makro- und Mesoebene die notwendigen Bedingungen für dynamische Unternehmensentwicklung geschaffen werden können.

Wettbewerbsfähigkeit entsteht außerdem im Wechselverhältnis zwischen Weltmarkt, Nation und Region. Die Öffnung gegenüber dem Weltmarkt setzt gerade KMU einem zunehmenden Wettbewerbsdruck aus, eröffnet aber auch neue Gelegenheiten (Exporte, Beschaffung von Vorprodukten).

Auf der nationalen Ebene entscheidet sich, ob die makroökonomischen und -politischen Bedingungen für die Unternehmensentwicklung günstig oder ungünstig sind. Auf der Ebene der Region (in großen Kommunen, in Gruppen von Kommunen sowie in Bundesstaaten/Provinzen) werden spezifische Standortvorteile geschaffen – durch die Formulierung von Standortpolitiken, mit denen Engpässe für die Unternehmensentwicklung in Bereichen wie Aus- und Fortbildung, Technologie oder Finanzierung behoben werden. Die Region wird damit zur zentralen Handlungsebene bei der Sicherung industrieller Wettbewerbsfähigkeit; Begriffe wie „Regionale Innovationssysteme“ signalisieren die Renaissance, aber auch Neuformulierung von regionalwirtschaftlichen Konzepten.

Die steigende Bedeutung von Regionen hat zwei Implikationen. Erstens: Die Handlungsmöglichkeiten für, aber auch die Anforderungen an regionale Akteure nehmen zu. Es gibt mehr Handlungsmöglichkeiten, weil der Zentralstaat sich aus Bereichen wie Industrie-, Technologie- und Bildungspolitik herauszieht. Die Anforderungen steigen, weil ohne Standortpolitiken zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Unternehmen und Unternehmensumfeld nur wenige Unternehmen im globalisierten Wettbewerb bestehen können. Zweitens: Das Gefälle zwischen Regionen wird zunehmen. Dabei wäre es falsch, anzunehmen, daß notwendigerweise reiche Regionen reicher und arme Regionen armer werden. Auf der Ebene von Regionen hat es seit jeher dramatischere Auf- und Abstiegsprozesse gegeben als auf der Ebene von Nationen, und dies wird auch so bleiben – manchen gut entwickelten Regionen wird es nicht gelingen, verkrustete politische Strukturen aufzubrechen und kreative Potentiale zur Formulierung von Standortpolitiken zur Anpassung an ein neues weltwirtschaftliches Umfeld zu mobilisieren; und manche arme Region wird durch die Not zur Kreativität gezwungen. Es wird gleichwohl weiterhin ein Gefälle zwischen Regionen geben, das durch zentralstaatliche Transfers ausgeglichen werden muß.

Wichtiger ist jedoch, daß dem Zentralstaat im neuen Kontext eine zusätzliche Rolle zukommt: Die Stimulierung von regionalen Initiativen. Regionalpolitik bedeutet nicht mehr nur die Kanalisierung von Subventionen in die Mezzogiornos dieser

Welt, sondern zielt zunehmend auf die Stimulierung der Eigeninitiative von Regionen und die finanzielle und organisatorische Unterstützung von regionalen Initiativen für Standortpolitik. Die Unterbindung von Subventionswettläufen zwischen Regionen ist dabei ein wichtiges Instrument, die Bereitstellung von Foren und Know-how zur Organisation regionaler Lern- und Strategieformulierungsprozesse ein anderes.

Was bedeutet die zunehmende Rolle der Region bei der Schaffung industrieller Wettbewerbsfähigkeit für die TZ? Im Kern geht es um folgende Entscheidung: Soll die TZ mit einem Land aus einer Reihe von Projekten bestehen, die miteinander wenig zu tun haben und nicht aufeinander bezogen sind, oder soll mit einer klaren regionalen Schwerpunktsetzung und verschiedenen, aufeinander bezogenen Projekten versucht werden, einen signifikanten und wahrnehmbaren Beitrag zur Stärkung industrieller Wettbewerbsfähigkeit zu leisten? Die erste Variante hat den Vorteil, weniger Risiken zu bergen – wenn es in einer Region weniger gut läuft, klappen vielleicht Projekte in anderen Regionen. Außerdem mögen auf Nehmerseite Vorbehalte gegen eine regionale Schwerpunktsetzung bestehen. Der Nachteil der ersten Variante liegt darin, daß der Beitrag kaum sichtbar ist. Die zweite Variante ist riskanter, eröffnet aber die Chance auf Signifikanz und Sichtbarkeit.

2. Der brasilianische Industrialisierungsprozeß war zeitweise sehr dynamisch. Weil er aber hinter hohen Handelsschranken stattfand, war der Performancedruck in vielen Branchen gering, und es entstanden nur partiell international wettbewerbsfähige Unternehmen. Mit dem Kurswechsel zu einer offenen Volkswirtschaft, der 1990 eingeleitet wurde, haben sich die Bedingungen für Unternehmen und damit auch für TZ, die die Stärkung der Unternehmen als Oberziel hat, radikal verändert. Seit dem Kurswechsel und der makroökonomischen Stabilisierung existieren in Brasilien die Voraussetzungen für moderne Industrie- und Standortpolitik. Bislang sind jedoch kaum Ansätze zur Formulierung einer solchen Politik zu beobachten. Zentrales Ziel der Wirtschaftspolitik bleibt die makroökonomische Stabilisierung. Standort- und industriepolitische Aktivitäten der Zentralregierung beschränken sich auf die Rehabilitierung der tech-

nologischen Basisinfrastruktur (v.a. MNPQ) und Versuche zum Aufbau einer effektiven Exportförderung. Auf der Ebene von Bundesstaaten und Munizipien ist Standortpolitik in der Regel gleichbedeutend mit Subventionswettlauf: Gebietskörperschaften überbieten sich gegenseitig mit Steuernachlässen und der kostenlosen Bereitstellung von erschlossenen Grundstücken, um externe Investoren anzuziehen. Versuche zur Formulierung einer modernen Standortpolitik, insbesondere durch die Stärkung der Meso-Faktoren, sind seltene Ausnahmen.

3. In der TZ mit Brasilien ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit seit einigen Jahren einer von drei Schwerpunkten. Die Zusammenarbeit folgt bislang dem ersten der beiden zuvor beschriebenen Muster: Sie besteht aus einer Reihe von in sich sinnvollen, aber nicht aufeinander bezogenen Projekten. Dies ist ein wichtiger Grund für die Kritik an der mangelnden „Sichtbarkeit“ dieses Bereichs der Zusammenarbeit. Zwei weitere Probleme sind zu beobachten. Erstens: Die Projekte haben eher eine traditionelle technische Ausrichtung, als daß sie auf Organisationsentwicklung zielen. Dies hängt ursächlich mit der Wahl der Counterpart-Organisationen und des Projektzuschnitts zusammen. Typische Counterparts sind SENAI und SEBRAE, und der typische Projektzuschnitt ist die Schließung einer Lücke im Angebot dieser Organisationen. Nicht selten zeigt sich dann im Verlauf eines Projekts, daß nicht das Fehlen spezifischer technischer Kompetenz, sondern organisatorische, konzeptionelle oder strategische Defizite des Counterparts das eigentliche Problem sind; dies kann ad-hoc in die Erweiterung des Projekts um eine (notwendig improvisierte) Organisationsentwicklungs-Komponente münden. Darüber hinaus haben diese Organisationen eine Tendenz zu einem *top-down*-Vorgehen anstelle partizipativer Verfahren, was mitunter dazu führt, daß ihre Angebote nicht nachgefragt werden bzw. wichtige Defizite der eigentlichen Zielgruppe nicht angegangen werden.

Zweitens: Projekte zielen im allgemeinen auf KMU. Damit zielen sie jedoch auf eine sehr heterogene Zielgruppe, denn eine Definition, die mit der Betriebsgröße als entscheidendem Kriterium operiert, faßt ganz unterschiedliche Typen von



Unternehmen zusammen: Handwerks- und Industriebetriebe; kleine Firmen, die schnell wachsen, und mittelgroße Firmen, die aufgrund ihres Produktspektrums nur ein geringes Wachstumspotential haben; Betriebe im formellen wie im informellen Sektor; Zulieferer, Subkontraktunternehmen und Hersteller von Endprodukten. Die Alternative besteht natürlich nicht darin, Großunternehmen zu fördern. Sie besteht vielmehr darin, in der Förderstrategie auf Branchen, Cluster und Wertschöpfungsketten zu zielen. Man wird die Probleme von KMU nur dann verstehen, wenn man ihre Position in einem Cluster bzw. einer Wertschöpfungskette versteht und die vor- und nachgelagerten Produktionsschritte und die dabei beteiligten Unternehmen kennt. Es geht mithin um eine sorgfältigere Definition und Analyse der Zielgruppe.

Für die künftige Zusammenarbeit mit Brasilien im Schwerpunktbereich „Förderung der Wettbewerbsfähigkeit“ sind mithin zwei Alternativen denkbar. Alternative 1 ist die Fortsetzung der Zusammenarbeit im bisherigen Stil mit bestimmten Modifikationen (weniger traditionelle TZ, mehr Organisationsentwicklung; KMU-Förderung im Kontext von Branchen-/ Clusterstrategien). Der Vorteil dieser Strategie ist ein geringeres Risiko; Projekte dieser Art können einigermaßen effektiv und nachhaltig sein. Der Nachteil ist die geringe Signifikanz und „Sichtbarkeit“ des deutschen Beitrags. Alternative 2 ist eine regionale Schwerpunktsetzung, etwa in der Art, daß drei Regionen bei der Formulierung von Standortstrategien unterstützt werden, und zwar durch ganz unterschiedliche Typen von Interventionen: Beratung der Entscheidungsträger in der Exekutive bei der Vorbereitung der Formulierung einer Strategie, Unterstützung der Formulierung durch Bereitstellung von Moderatoren und spezifischem Know-how zu einzelnen Fragen von Standortpolitik, Stärkung der Planungs- und Monitoringkompetenz von staatlichen Institutionen (Wirtschafts-/ Technologieministerium), Stärkung bzw. Aufbau von Institutionen der Wirtschaftsförderung, Stärkung bzw. Aufbau des unterstützenden Umfelds (Betriebsberatung, Ausbildungs- und Technologieinstitutionen, Exportförderung usw.). Die gleichzeitige Zusammenarbeit mit mehreren Regionen sollte mit der Stimulierung des Erfahrungsaustauschs zwischen diesen Regionen einhergehen. Diese Alternative ist wesentlich anspruchs-

voller und insofern auch riskanter als Alternative 1. Falls sie jedoch erfolgreich ist und es gelingt, in einzelnen Regionen dynamische industrielle Entwicklungsprozesse zu unterstützen, so nimmt die „Sichtbarkeit“ des deutschen Beitrags stark zu.



## 1 Einführung

In diesem Papier geht es um die Perspektiven einer modifizierten technischen Zusammenarbeit (TZ) im Bereich der Förderung von Klein- und Mittelunternehmen (KMU) mit Brasilien. Ausgangspunkt der Überlegungen ist das Konzept „Systemische Wettbewerbsfähigkeit“, das im Kapitel 2 präsentiert wird. Im Kapitel 3 werden die Herausforderungen diskutiert, die im Kontext industrieller Entwicklung in Brasilien existieren. Es wird konstatiert, daß es heute (nicht zuletzt aufgrund ungeklärter makroökonomischer Probleme) kaum Ansätze zu einer modernen Standort- und Industriepolitik gibt. Im Kapitel 4 werden Ansatzpunkte für die TZ mit Brasilien präsentiert. Kernargument ist, daß für die TZ prinzipiell zwei Optionen existieren: einerseits eine Reihe verstreuter, nicht aufeinander bezogener Projekte mit dem Vorteil der Risikostreuung und dem Nachteil geringer Signifikanz, andererseits aufeinander bezogene Projekte in wenigen Regionen, bei denen auf verschiedenen Systemebenen gleichzeitig angesetzt und auf diese Weise die Einführung moderner Standort- und Industriepolitik stimuliert und unterstützt wird.

## 2 Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Kernaussagen des Konzepts und Konsequenzen für TZ

Das Konzept *Systemische Wettbewerbsfähigkeit* bietet eine Struktur zum Verständnis der komplexen Bestimmungsfaktoren dynamischer industrieller Entwicklung an. Es unterscheidet vier Analyseebenen (2.1.1) sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Ebenen (2.1.2) und beleuchtet das Verhältnis von Region, Nation und Weltwirtschaft (2.1.3).

Das Konzept hat drei Funktionen. Es ist *erstens* ein Ansatz, der die neuere theoretisch-konzeptionelle und empirische Literatur sowie die DIE-Arbeiten zum Thema industrielle Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit zusammenfaßt (2.2). Es ist *zweitens* ein Analyseraster zur Bestimmung jener Faktoren, die eine dynamische industrielle Ent-

wicklung begünstigen, und jener Faktoren, die ihr entgegenstehen (2.3). Es ist *drittens* – als Synthese der Ziele 1 und 2 – ein normatives Konzept in dem Sinne, daß es eine strategische Perspektive zur Beseitigung von Schwachstellen und zur Stärkung von Potentialen industrieller Entwicklung eröffnet. Dies ist der Schritt vor der Formulierung konkreter Politiken und Maßnahmen zur Stärkung industrieller Wettbewerbsfähigkeit in einzelnen Ländern (2.4).

### 2.1 Eine strukturierte Sicht auf die Bestimmungsfaktoren dynamischer industrieller Entwicklung

#### 2.1.1 Die vier Ebenen systemischer Wettbewerbsfähigkeit

Erfolgreiche industrielle Entwicklung, so die Kernbotschaft des Konzepts *Systemische Wettbewerbsfähigkeit*, entsteht durch Faktoren, die auf vier verschiedenen Ebenen zu verorten sind, sowie durch die Wechselbeziehungen zwischen Faktoren auf unterschiedlichen Ebenen. Die vier Ebenen sind die Mikro-, Meso-, Makro- und Metaebene.

Die konventionelle ökonomische Literatur kennt nur die Mikro- und Makroebene. Wirtschaftliche Entwicklung wird in ökonomischen Standardlehrbüchern durch atomisierte wirtschaftliche Akteure (Produzenten und Konsumenten) in der Mikroökonomie geprägt. Ihr Handeln wird im wesentlichen durch die Anreizstrukturen bestimmt, die durch die Makroökonomie definiert werden.

Die konventionelle ökonomische Sichtweise von Mikro- und Makroökonomie hat in den letzten 15 Jahren die entwicklungspolitische Diskussion stark geprägt. Die orthodoxen Strukturanpassungsprogramme der 80er Jahre etwa gingen von einem engen Wechselverhältnis zwischen Makro- und Mikroökonomie aus: Durch vielfältige makroökonomische Verzerrungen, so die Grundbotschaft, werde die Dynamik auf der Mikroebene systematisch gehemmt. Gelänge es, einen stabilen, entwicklungsfördernden Makrorahmen zu schaffen (stabile Preise, funktionierende Märkte, freier Außenhandel), würde sich die wirtschaftliche Dynamik durch

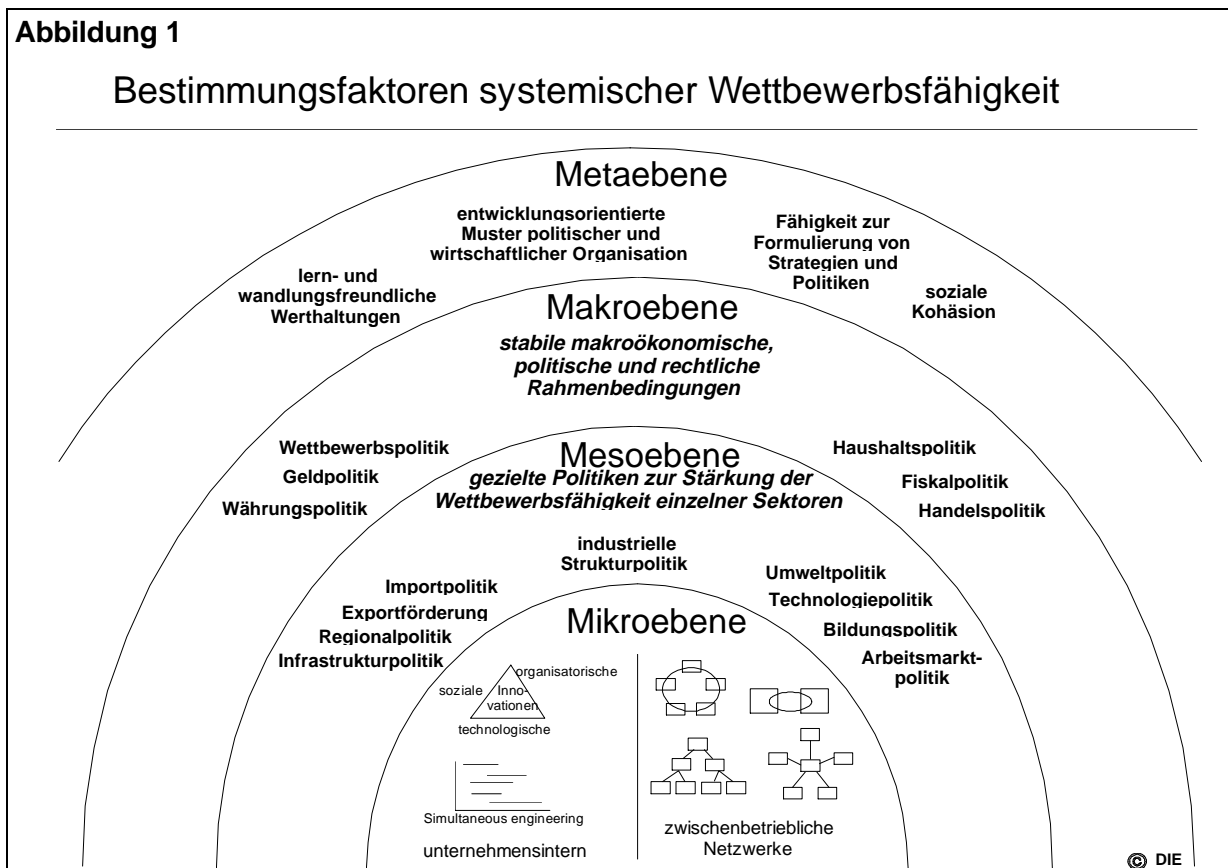
das Handeln von ihren Fesseln befreiter mikroökonomischen Akteure von selber einstellen.

Die Kritik an der orthodoxen Strukturanpassung ist einer der Ausgangspunkte des Konzepts systemische Wettbewerbsfähigkeit. Es ist unstrittig, daß stabile, vorhersehbare makroökonomische Rahmenbedingungen eine notwendige Voraussetzung für erfolgreiche industrielle Entwicklung sind. Dies ist jedoch nicht ausreichend. Hinzukommen müssen Elemente auf der Meso- und der Metaebene (Abbildung 1).

Die Betonung der Bedeutung von Meso- und Metaebene ist ein Ergebnis der Analyse der erfolgreichen ostasiatischen Schwellenländer, aber auch der fortgeschrittenen Industrieländer. In all diesen Ländern ist die industrielle Entwicklung durch gezielte Maßnahmen des Staates und anderer Akteure initiiert, stimuliert und beschleunigt worden. Voraussetzung dafür waren zunächst eine Reihe von Faktoren auf der Metaebene:

- eine klare Entwicklungsorientierung und eine ausgeprägte Strategiefähigkeit der wichtigen gesellschaftlichen Akteure,
- ein stabiles politisches System, so daß es nicht zu kurzfristigen, erratischen Änderungen bei Makro- und Mesopolitik kam,
- ein Grundkonsens darüber, daß industrielle Entwicklung die Grundlage erfolgreicher wirtschaftlicher Entwicklung ist und innerhalb der Volkswirtschaft die dafür notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden müssen,
- die Sicherstellung eines Performancedrucks (durch Marktprozesse oder staatliche Intervention).

Die industrielle Entwicklung wurde dann durch eine Reihe von gezielten Mesopolitiken vorangetrieben:



- **Technologiepolitik:** Erfolgreiche industrielle Entwicklung fußt auf kontinuierlicher („inkrementeller“) Innovation, d.h. Verbesserungen bei Produkten und Produktionsprozessen, sowie auf grundlegenden („radikalen“) Innovationen, d.h. der Einführung von ganz neuen Industriezweigen und der Entwicklung ganz neuer Produkte. Die Innovationsfähigkeit von Unternehmen beruht zunächst darauf, daß sie intern innovationsfreundliche Bedingungen sicherstellen, u.a. durch die systematische Qualifizierung ihrer Beschäftigten sowie durch Forschung und Entwicklung (FuE). Neben innerbetrieblichen Lernprozessen (*learning by doing*, *learning by using*) ist Interaktion zwischen Unternehmen ein zentraler Baustein von Innovationsfähigkeit (*learning by interacting* zwischen Hersteller und Kunden, Zulieferer und Abnehmer und in strategischen Allianzen). Betriebliche Innovationsaktivitäten können durch staatliche Unterstützung stimuliert und begleitet werden, z.B. durch steuerliche Begünstigung, die Bereitstellung von Aus- und Fortbildungsangeboten sowie durch den Aufbau von Technologiezentren, technologischen Demonstrationszentren, Technologieverbreitungsinstitutionen und Forschungseinrichtungen (durch den Staat, nicht-staatliche Akteure oder in *public-private partnership*).
- **Import- und Exportpolitik:** Späte Industrialisierungsprozesse haben historisch gesehen selten in offenen Volkswirtschaften stattgefunden, d.h. in Volkswirtschaften, in denen neue Industriezweige von Anfang an dem harten Wind der Weltmarktkonkurrenz ausgesetzt waren. Die meisten Länder haben neue Industriezweige anfänglich durch Zölle oder nichttarifäre Handelshemmnisse geschützt. Dies hat jedoch nur dann wettbewerbsfähige Industrien entstehen lassen, wenn gleichzeitig ein Performancedruck eingeführt wurde (etwa, wie in Südkorea, durch die Festlegung von Exportzielen durch den Staat). Spezifische Import- und Exportpolitiken sind vom allgemeinen handelspolitischen Rahmen zu unterscheiden, der auf der Makroebene zu verorten ist.
- **Exportförderung:** Die erfolgreichen Schwellenländer besitzen gut funktionierende Exportförderinstitutionen, die spezifische Informationen über ausländische Märkte (Nachfragestruktur, Zugangsbedingungen etc.), Exportfinanzierung und -versicherung bereitstellen. Diese Institutionen sind insbesondere dann erfolgreich, wenn sie selber unternehmensähnlich (und nicht als Behörde) funktionieren.
- **Industrielle Strukturpolitik:** In den erfolgreichen Fällen später Industrialisierung hat der Staat nicht nur die Rahmenbedingungen für unternehmerische Betätigung geschaffen, sondern überdies Unternehmer direkt ermutigt oder gedrängt, in bestimmte neue Industriezweige zu investieren, oder sich sogar selber als Unternehmer betätigt. Wichtige Instrumente waren insbesondere die gezielte, subventionierte Zuweisung von Krediten sowie mitunter die direkte Subventionierung. Auch hier war jedoch die rechtzeitige Etablierung von Performancekriterien die notwendige zusätzliche Erfolgsbedingung.
- **Regionalpolitik:** In vielen weniger erfolgreichen Entwicklungsländern hat die Regionalpolitik in der Vergangenheit primär versucht, regionale Differenzen auszugleichen. Ein Ergebnis war häufig, daß Industrien gleichmäßig über ein Land verstreut wurden und nirgends richtig wettbewerbsfähig wurden, nicht zuletzt deshalb, weil aufgrund der fehlenden regionalen Konzentration die komplementären Mesoinstitutionen (Aus- und Fortbildungseinrichtungen, spezialisierte Finanzierungsinstitutionen, Technologieinstitutionen u.a.m.) nicht entstanden. Erfolgreiche Regionalpolitik versucht, einen Ausgleich zwischen Regionen herzustellen, ohne die Entstehung von ökonomisch notwendigen und sinnvollen Agglomerationen zu unterbinden. Ein wichtiger Ansatzpunkt dafür ist die Stimulierung und Mobilisierung endogener Potentiale.
- **Umweltpolitik.** In den führenden Industrieländern hat sich in den letzten 20 - 30 Jahren die Umweltpolitik als wichtige Mesopolitik zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Unternehmen erwiesen. Durch umweltpolitische Maßnahmen, die zunächst nur darauf zielten, Umweltbelastungen zu reduzieren, sind häufig betriebliche Innovationsprozesse initiiert wor-

den, die letztlich auch zu Effizienzgewinnen führten („*eco-efficiency*“). Sektorspezifische Umweltpolitiken sind auf der Mesoebene zu verorten; die allgemeine Umweltpolitik gehört zur Makroebene.

### 2.1.2 Wechselwirkungen zwischen den vier Ebenen

Die Wechselwirkungen zwischen den vier Ebenen systemischer Wettbewerbsfähigkeit lassen sich

besonders gut an den ganz unterschiedlichen Entwicklungspfaden, die Lateinamerika und Ostasien in der Nachkriegsperiode genommen haben, verdeutlichen (Tabelle 1).

Allgemein formuliert läßt sich die Argumentation so zusammenfassen:

- Die Schlüsselvariablen für erfolgreiche industrielle Entwicklung liegen auf der **Metaebene**, denn ohne ein klares Entwicklungscommitment der wichtigen gesellschaftlichen Akteure

**Tabelle 1: Industrielle Entwicklung in Lateinamerika und Ostasien vor dem Hintergrund des Vier-Ebenen-Modells**

	<i>Lateinamerika</i>	<i>Ostasien</i>
Metaebene	Importsubstitutionspolitik (nicht als <i>infant industry</i> -Schutz, sondern mit dem Ziel der Abkopplung vom Weltmarkt), aber kein Konsens über Priorität von Industrialisierungsziel aufgrund starker Position von Agraroligarchie; Entwicklungsorientierung nicht immer klar; geringe Lern-, Anpassungs- und Strategiefähigkeit	Exportorientierte Industrialisierungsstrategie; klare Entwicklungsorientierung; frühzeitige Agrarreformen entmachten Agraroligarchien; hohe Lern-, Anpassungs- und Strategiefähigkeit
Makroebene	Instabile Makropolitik aufgrund inhärenter Schwächen der Importsubstitutionsstrategie (Abhängigkeit von Rohstoff- und Agrarexporten bei starken Weltmarktpreisschwankungen) und chronischen Zahlungsbilanzkrisen; hohe Inflation (z.T. aufgrund keynesianisch inspiriertem <i>deficit spending</i> , z.T. aufgrund laxer Steuerpolitik und inkonsequenter Steuereintreibung)	Relativ stabile Makropolitik; solide Finanzierung des Entwicklungsprozesses, v.a. durch hohe interne Ersparnisbildung
Mesoebene	Zeitweise erfolgreiche industrielle Strukturpolitik schuf Kapazitäten, führte jedoch nur selten zum Entstehen von wettbewerbsfähigen Industrien; wg. geringem Wettbewerbsdrucks nur geringe Nachfrage nach den Dienstleistungen von Mesoinstitutionen (v.a. im Technologiebereich)	Erfolgreiche industrielle Strukturpolitik; Sequenzierung des Aufbaus neuer Industrien; hocheffektive Bildungs- und Technologiepolitik sowie Exportförderung führen zum Entstehen leistungsfähiger Institutionen
Mikroebene	Geringe Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die im geschützten Binnenmarkt auch ohne kontinuierliche Innovationsprozesse hohe Gewinne einfahren konnten; instabile Makroökonomie führte zu ausgeprägter Kurzfristorientierung, daher kaum Strategieformulierung	Stabiler Makrorahmen und gezielte Mesopolitik stimulieren das Entstehen von Unternehmen, die trotz Importschutz im Binnenmarkt im Wettbewerb stehen und vom Staat konsequent in den Export gedrängt werden

(Politik, Privatwirtschaft, Gewerkschaften, andere Verbände und Organisationen der Zivilgesellschaft) und ohne einen Grundkonsens über die Notwendigkeit von Industrialisierung wird es kaum gelingen, die Bedingungen für einen erfolgreichen Industrialisierungsprozeß zu schaffen. Veränderungen auf der Metaebene gehen im allgemeinen langsam vorstatten; Transition und Transformation mit tiefgreifenden Umbrüchen (nicht nur) auf der Metaebene, wie sie in den letzten 15 Jahren in vielen zuvor binnenorientierten Entwicklungs- und sozialistischen Ländern stattfanden, sind die Ausnahme. Faktoren auf der Metaebene prägen Verhaltensorientierungen und Handlungsmöglichkeiten auf den anderen Ebenen, doch es gibt auch eine umgekehrte Wirkungsbeziehung. Wenn beispielsweise Firmen unter einem rasch wachsenden Wettbewerbsdruck stehen und steigende Anforderungen an Mesoinstitutionen einschließlich Verbände stellen und wenn dies in einem Umfeld geschieht, das zuvor durch geringe Vernetzung gekennzeichnet war, kann es zu Veränderungen auf der Metaebene (von Disartikulation und Isolation zu Artikulation, Vernetzung und Kommunikationsfähigkeit) kommen.

- Eine stabilitätsorientierte **Makropolitik**, die den Industrialisierungsprozeß nicht durch einen Anti-Export-bias, einen Pro-Import-bias oder eine undifferenzierte Handelsliberalisierung behindert, setzt Entwicklungs- und Industrialisierungsorientierung auf der Metaebene voraus.
- Auf der **Mikroebene** werden nur dann wettbewerbsfähige Unternehmen entstehen, wenn zwei Faktoren auf der Makroebene zusammenkommen: ein Wettbewerbsdruck, der die Unternehmen zur ständigen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zwingt, und hinreichend stabile Rahmenbedingungen, die die Voraussetzung dafür sind, daß Unternehmen strategisch handeln können.
- Auf der **Mesoebene** wirken Faktoren aus den drei anderen Ebenen zusammen. Auf der Angebotsseite der Mesoebene werden nur dann Aktivitäten entfaltet, wenn die entsprechenden Faktoren auf der Meta- und Makroebene vorhanden sind. Konkret: Ohne strategiefähige

Akteure wird es keine spezifischen Politiken geben; und bei einer instabilen oder wettbewerbsfeindlichen Makropolitik werden Mesopolitiken weitgehend wirkungslos bleiben. Auf der Nachfrageseite wird sich nur dann etwas tun, wenn die Unternehmen zum Überleben in kompetitiven Märkten darauf angewiesen sind, die Unterstützung durch leistungsfähige Mesoinstitutionen zu suchen.

### 2.1.3 Das Verhältnis von Region, Nation und Weltwirtschaft

In der letzten Zeit ist das Phänomen der Globalisierung wirtschaftlicher Prozesse in der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussion intensiv thematisiert worden. Globalisierung ist das Ergebnis von zwei Prozessen:

- dem Ende von Versuchen, industrielle Entwicklung außerhalb des „Referenzrahmens Weltmarkt“ zu betreiben, d.h. dem Zusammenbruch der kommunistischen Staaten und der Krise der importsubstituierenden Industrialisierung. Die weitaus meisten Volkswirtschaften sind heute vollständig in den Weltmarkt integriert. „Referenzrahmen Weltmarkt“ bedeutet dabei nicht notwendigerweise eine hohe Außenhandelsquote. Es heißt vielmehr, daß die Effizienz- und Qualitätsstandards, die auf dem Weltmarkt vorherrschen, auch im Inland gelten; Preise und Qualität, die früher in Zentralverwaltungs- und Importsubstitutionsökonomien recht beliebig waren, müssen sich am Weltmarktstandard orientieren.
- dem Abbau von Handelsschranken und der zunehmenden Internationalisierung von Unternehmen sowie Märkten für Produkte und Produktionsfaktoren (d.h. Arbeit, Kapital und Boden). Der *Abbau der Handelsschranken*, der sporadisch von Tendenzen zu einem „neuen Protektionismus“ unterbrochen wurde, fand in der Nachkriegszeit im Rahmen mehrerer GATT-Runden statt und führte letztlich zu einer dramatischen Reduzierung von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen. Die *Internationalisierung von Unternehmen* hatte ihre

Ursache zunächst primär in dem Bestreben, den Zugang zu wichtigen Absatzmärkten zu sichern – um Führungsvorteile in offenen Volkswirtschaften wahrzunehmen oder den Zugang zu ansonsten verschlossenen Märkten zu erhalten. Die *Internationalisierung von Produktmärkten* hat bislang vor allem bei Vorprodukten und Komponenten stattgefunden; Konsumgüter unterscheiden sich (mit wenigen Ausnahmen, v.a. in der Elektronik) zwischen Märkten noch immer beträchtlich. Hinsichtlich der *Internationalisierung von Märkten für Produktionsfaktoren* wird in der Diskussion insbesondere auf die Globalisierung des Kapitalmarkts sowie die steigende Freiheit, die Unternehmen bei der Wahl von Produktionsstandorten genießen, abgestellt; aber auch bei den Arbeitskräften sind heute in allen Weltregionen substantielle Migrationsströme zu beobachten.

Auf dem Weltmarkt herrscht der „neue Wettbewerb“ (Best 1990). Kennzeichen des „alten Wettbewerbs“ waren standardisierte Massenproduktion in Großunternehmen, tayloristische Organisationsmuster und marktmäßige Beziehungen mit Zulieferern und Kunden. Der neue Wettbewerb ist durch eine Differenzierung und immer weitergehende Fragmentierung der Nachfrage sowie durch immer kürzere Produktzyklen gekennzeichnet. Unternehmen müssen vier Kriterien gleichzeitig gerecht werden, um wettbewerbsfähig zu bleiben: Effizienz, Qualität, Flexibilität und Schnelligkeit – Kriterien, die im „alten Wettbewerb“ als konfliktiv gesehen wurden. Unternehmen reagieren auf diese Herausforderung mit der Einführung neuer technischer Hardware, insbesondere jedoch mit grundlegenden organisatorischen Veränderungen entlang der ganzen Wertschöpfungskette. Ein zentrales Element ist dabei die Konzentration auf die „Kernkompetenz“, also diejenigen Aktivitäten, die das Unternehmen besonders gut beherrscht und die seinen Wettbewerbsvorteil ausmachen. Andere Aktivitäten werden nach außen vergeben (Reduzierung der Fertigungstiefe, *subcontracting*, *outsourcing*). Unternehmen halten engen Kontakt mit Zulieferern und Kunden, denn nur so laufen interaktive Lernprozesse hinreichend schnell ab; Zulieferer-Abnehmerbeziehungen werden häufig durch mehrjährige Verträge verstetigt. Hinzu kommt eine enge Kooperation mit unterstützenden Institutionen

in Bereichen wie Technologie, Ausbildung, Finanzierung und Exportförderung.

### **Wettbewerbsvorteile durch Netzwerke und *Industrial districts***

Konzentration auf die Kernkompetenz und wachsende Anforderungen an das Unternehmensumfeld sind einer der Gründe dafür, daß die Bedeutung räumlicher Nähe zwischen Unternehmen und unterstützenden Institutionen für die Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit in letzter Zeit wieder stärker betont wurden. Ein anderer Grund ist die empirische Beobachtung der überdurchschnittlichen Performance von *industrial districts*, die zuerst in Italien dokumentiert, mittlerweile jedoch auch in anderen Industrie- und einzelnen Entwicklungsländern beobachtet wurden. Ein *industrial district* ist eine räumliche Konzentration von Unternehmen eines bestimmten, eng definierten Industriezweigs (z.B. hochwertige Damenschuhe, modische Wollstoffe oder keramische Wandfliesen). Auffällig ist die Dominanz von Klein- und Mittelbetrieben, die trotz ihrer Größennachteile aufgrund der Vorteile im *district* häufig eine starke Exportperformance haben. Zu der räumlichen Konzentration kommen verschiedene weitere Definitionsmerkmale hinzu, die einen *industrial district* von einem einfachen Cluster, d.h. einer Ballung von Unternehmen einer Branche ohne intensive Kooperationsbeziehungen (vgl. das Beispiel im Textkasten 1), unterscheiden:

- eine ausgeprägte Arbeitsteilung zwischen Unternehmen, die die Grundlage für ein dichtes Geflecht von Lieferbeziehungen bildet;
- eine starke Produktspezialisierung von Betrieben und Unternehmen, die die Akkumulation von spezifischem Know-how stimuliert;
- einen intensiven Wettbewerb, der primär über Innovationen und nicht so sehr über das Unterbieten von Preisen ausgetragen wird;
- ein gut funktionierendes Informationsnetz, in dem sich Informationen über Märkte, neue Produktionstechniken und -methoden, neue Vorprodukte u.a. schnell verbreiten; hierbei spielen



- kollektive Institutionen (Verbände, gemeinsam getragene Technologie- und Informationseinrichtungen u.a.) eine wichtige Rolle;
- das hohe Kompetenzniveau der Arbeiterschaft, das zum Teil aus formaler Bildung, zum Teil aus der Weitergabe von Wissen zwischen Generationen resultiert;
  - eine soziokulturelle Basis für Vertrauensbeziehungen zwischen Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und qualifizierten Arbeitern;
  - eine aktive Rolle von regionalen und kommunalen staatlichen Akteuren, die die Innovationskapazität der Unternehmen stärken.
- Industrial districts* sind meist das Ergebnis historischer Zufälle, die dafür gesorgt haben, daß Pionierunternehmen an einem bestimmten Ort gegründet wurden. Später kam es dann meist zu *spin-off*-Unternehmensgründungen in derselben Branche, zur Gründung und Ansiedlung spezialisierter Zuliefer- und Dienstleistungsunternehmen und (in dem Maße, wie ein zunehmend leistungsfähiger Standort entstand) zur Ansiedlung weiterer Kern-

### **Textkasten 1: Ein Cluster, aber kein Industrial District – das Beispiel der Textilindustrie in Blumenau/Brasilien**

In Blumenau und einigen kleineren Städten in der Umgebung ist im brasilianischen Bundesstaat Santa Catarina ein großes Textilindustrie-Cluster beheimatet (der lokalen Legende zufolge ist es das zweitgrößte Cluster auf dem Kontinent nach Greenboro/USA). Mehrere zehntausend Menschen sind hier beschäftigt.

Die Textilindustrie in der Region ist auf Freizeitkleidung (Wirk- und Strickwaren) und Heimtextilien spezialisiert. Ihre Leistungsfähigkeit ist, gemessen z.B. an der Produktivität pro Beschäftigtem, insgesamt deutlich höher als diejenige anderer, kleinerer Textilcluster in Brasilien. Der Grund für die hohe Leistungsfähigkeit ist in erster Linie im individuellen Unternehmertum zu suchen: Es gibt eine Reihe von gut geführten (meist Familien-) Unternehmen, deren Erfolg in der Region u.a. mit einem ausgeprägten, auf die deutsche Herkunft vieler Immigranten zurückgeführten Arbeitsethos begründet wird.

Vergleichsweise hohe Leistungsfähigkeit bedeutete jedoch nicht zwangsläufig Wettbewerbsfähigkeit. In der Phase der Importsubstitution waren die Unternehmen in Blumenau leistungsfähiger als ihre nationalen Konkurrenten. Mit der Marktöffnung wurde jedoch deutlich, daß ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit gering war; viele Unternehmen schrieben rote Zahlen, und einige sind existentiell bedroht. Der Grund ist darin zu suchen, daß sich während der Importsubstitution eine lokale Geschäftskultur entwickelte, die sehr kooperationsfeindlich war – eine Kultur, die heute ein wichtiges Hindernis bei der Anpassung an neue Bedingungen darstellt.

Kooperationsfeindlichkeit war unter den vergangenen Rahmenbedingungen eine rationale Grunddisposition. Zwischenbetriebliche Transaktionen wurden durch hohe Steuern abgeschreckt; hohe Inflation und gelegentliche Stabilisierungsprogramme ermutigten opportunistisches Verhalten bei zwischenbetrieblichen Transaktionen; und hohe Gewinnspannen schufen die materielle Basis für die Vertikalisierungsstrategie, die dazu führte, daß viele Unternehmen von der Garnspinnerei bis zur Näherei und Verpackung vollständig integriert sind. Clustervorteile traten fast ausschließlich in ihrer passiven Form auf: Viele Hersteller von Maschinen sind lokal repräsentiert, Mechaniker und andere Spezialisten sind leicht verfügbar, und erfahrene Arbeitskräfte sind leicht zu finden. Aktive Clustervorteile entstanden lediglich durch die SENAI-Schule (die aber Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme mit lokalen Unternehmen hatte) sowie durch ein von sechs Unternehmen getragenes und auch nur von diesen genutztes Labor zur Materialprüfung.

Erst mit der Krise stieg bei lokalen Akteuren das Bewußtsein für die Notwendigkeit, aktive Clustervorteile zu mobilisieren, um gemeinsam Wettbewerbsvorteile zu entwickeln statt einzeln unterzugehen. Die erste Initiative war 1996 die Ansiedlung einer Zertifizierungsstelle für Ökolabels; zuvor waren jahrelang Textilproben für Tests nach Deutschland gesandt worden. Im gleichen Jahr organisierten einige Unternehmer eine Reise nach Italien, um den internationalen *best practice* in ihrer Branche kennenzulernen. Aus dieser Initiative haben sich in der Folgezeit einige Initiativen entwickelt, u.a. zur Einführung eines Qualitätslabels, zur Einrichtung von zusätzlichen Ausbildungsangeboten und der Gründung eines Technologieinstituts.

unternehmen von außerhalb. Innerhalb eines *industrial district* sind die Bedingungen für Unternehmensgründungen, die zum lokalen Spezialisierungsprofil passen, besonders günstig, denn ein Gründer findet leicht Zugang zu Know-how, Technologie, Kunden, Beschäftigten, Gebäuden, Finanzierung und Maschinen. Zugleich sind allerdings auch die Anforderungen an den Unternehmer hoch, denn die Konkurrenz innerhalb des *districts* ist – aller Kooperation zum Trotz! – sehr hart.

Ein gut funktionierender *industrial district*, der aus KMU besteht, kann genauso leistungsfähig sein wie ein Großunternehmen (oder leistungsfähiger!): Die starke Spezialisierung der einzelnen Betriebe ermöglicht Skalenvorteile und hohe technologische Kompetenz, die enge Interaktion zwischen Unternehmen stimuliert rasche Lern- und Innovationsprozesse, und gemeinsam getragene Technologieinstitute ermöglichen trotz geringer Betriebsgrößen kontinuierliche, systematische FuE. Gleichzeitig entstehen Kostenvorteile dadurch, daß – anders als in vielen Großunternehmen – keine aufgeblähten Bürokratien existieren. In einem *industrial district*

entsteht durch intensive Kooperation und Kommunikation *kollektive Effizienz* (Schmitz 1995).

*Industrial districts* sind das ausgeprägteste Beispiel für das Phänomen, das in einer Phase der Globalisierung und wachsenden Wettbewerbsdrucks bedeutsamer wird: die lokale bzw. regionale Konzentration von Unternehmen und unterstützenden Institutionen, durch die ein hohes Maß an Spezialisierungs- und Skalenvorteilen mit einer ausgeprägten Komplementarität von Kompetenzen einhergeht. Es gibt ein enges komplementäres Verhältnis von Globalisierung und „Lokalisierung“. Lokalisierung heißt hier: Die Entwicklung eines leistungsstarken Umfelds mit Zulieferern, Subkontraktunternehmen, anderen unterstützenden Industrien und unterstützenden Mesoinstitutionen. Je intensiver Unternehmen dem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind und je größer die Anstrengungen zur Verbesserung von Effizienz, Qualität, Flexibilität und Schnelligkeit werden, desto mehr steigen die Ansprüche an das lokale Umfeld – lokal deshalb, weil trotz schneller Transportmittel und lei-

Abbildung 2

### Selektive Politiken und *specialized factors*: Welche Institutionen und Orientierungen konstituieren den Mesoraum ?



### **Textkasten 2: Neue Standortpolitik in der Praxis – Das Beispiel der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen**

Seit Ende der 80er Jahre werden Maßnahmen zur Verbesserung der Industriestruktur in NRW nicht mehr im Wirtschaftsministerium des Landes formuliert, sondern in sogenannten Regionalkonferenzen in 15 Regionen des Landes, die nicht mit Verwaltungsgrenzen identisch sind. In diesen Regionalkonferenzen sind der Staat (Stadtplaner und Wirtschaftsförderer der jeweils beteiligten Städte, Vertreter von Kreisen und Bezirksregierung) und nichtstaatliche Akteure (Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften u.a.) vertreten. Ihnen obliegt es, für ihre jeweilige Region strukturpolitische Prioritäten zu definieren (Wo soll ein Technologiezentrum entstehen? Wo sollen neue Gewerbeflächen erschlossen werden? Wie können Altlasten beseitigt werden?). Die von ihnen erarbeiteten Vorschläge für Maßnahmen werden dann an das Wirtschaftsministerium weitergeleitet, das auf der Grundlage der Qualität der Anträge über die Vergabe der zur Verfügung stehenden Fördermittel entscheidet.

stungsfähiger Kommunikationsnetze die räumliche Nähe nach wie vor bedeutsam bleibt. Räumliche Nähe erleichtert informelle Kommunikation (im Ingenieurs- wie im Sportverein), und viele lokale Standortvorteile (z.B. spezialisierte Bildungsinstitutionen) sind nicht ohne weiteres nachahmbar. Es entstehen in bestimmten Orten für eine bestimmte Subbranche Standortvorteile, die andernorts nicht ohne weiteres nachgeahmt werden können. Sichtbarer Ausdruck dieser Standortvorteile ist ein gut entwickelter Mesoraum (Abbildung 2); unsichtbarer Ausdruck sind Institutionen im Sinne der Institutionenökonomie, z.B. informelle Regeln für zwischenbetriebliche Beziehungen, die dadurch nicht durch aufwendige Verträge mit hohen Transaktionskosten geregelt werden müssen.

Aufgrund der großen Bedeutung von Lokalisierung wäre es verfehlt, davon auszugehen, daß Unternehmen im Zeitalter der Globalisierung beliebige Spielräume bei der Standortwahl haben. Es gibt vielmehr große Unterschiede zwischen verschiedenen Branchen: In Industrien, in denen die Produktionstechnologie und Organisationsmuster ausgereift sind, bieten sich weit mehr Optionen als in Industrien, in der noch intensive kollektive Lernprozesse ablaufen. Dabei wäre es zu vereinfacht, diese beiden Typen von Industrien mit den Attributen „alt“ und „neu“ zu versehen, denn auch in „alten“ Industrien findet mitunter ein radikaler technischer Wandel statt, in dessen Folge die Anforderungen an Standorte wieder steigen; die Uhrenindustrie gab in den 70er Jahren ein Beispiel dafür ab. Heute kommen für ein Automobilwerk im Prinzip weit mehr Standorte in Frage als für ein Mikrochip-Entwicklungszentrum; eine Näherei für

T-Shirts kann man an allen möglichen Orten errichten, aber für Design und Weberei von hochwertigen Stoffen gibt es nur ganz wenige Standorte in der Welt.

### **Neue Ansätze in der Standort- und Industriepolitik**

Mit der zunehmenden Bedeutung von lokal gebundenen Standortfaktoren ändert sich die Bedeutung verschiedener Politikebenen. Traditionell gab es, etwa in Deutschland, eine relativ klare Abgrenzung zwischen nationaler und regionaler bzw. lokaler Politik: Industrie-, Struktur- und Technologiepolitik, also jene Politiken, die auf die Gestaltung des industriellen Strukturwandels zielten, waren eine zentralstaatliche Aufgabe; auf der regionalen Ebene, d.h. in den Bundesländern, wurde mit der Bildungspolitik eine der zentralen Mesopolitiken formuliert, und vereinzelt kam – aufgrund von Krisen einzelner Branchen – Strukturpolitik hinzu; auf der lokalen Ebene gab es Wirtschaftsförderung, die in erster Linie darauf zielte, Investoren anzulocken. Diese Aufgabenverteilung hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Der Widerstand gegen Industrie- und Strukturpolitik auf der nationalen Ebene ist – unter Verweis auf ihre ordnungspolitische Bedenklichkeit – gestiegen, und es bedarf heute massiver Krisen oder starker politischer Lobbies, um staatliche Interventionen zu rechtfertigen. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bedeutet heute auf der zentralstaatlichen Ebene in erster Linie Stabilisierung der makroökonomischen Rahmenbedingungen und Verbesserung des allgemei-

### **Textkasten 3: Von einem Cluster zu einem *industrial district* – die Schaffung von Standortvorteilen in der Fliesenindustrie in Criciúma/Brasilien**

Criciúma, gelegen im südbrasilianischen Bundesstaat Santa Catarina, beheimatet eines von zwei wichtigen Clustern der brasilianischen Keramikfliesenindustrie; 30 % der brasilianischen Produktion und knapp 70 % der Exporte entfallen auf Unternehmen, die in diesem Cluster beheimatet sind.

Bis Ende der 80er Jahre war das Cluster durch ausschließlich passive Vorteile geprägt. Unternehmen profitierten von der Verfügbarkeit von spezialisierten Zulieferern und qualifizierten Beschäftigten. Es gab jedoch keine Versuche, aktive Clustervorteile zu schaffen. Im Gegenteil: Zwischen den beiden lokalen Großbetrieben sowie zwischen Groß- und Mittelbetrieben herrschte persönliche Feindschaft statt konstruktiver unternehmerischer Rivalität. Dies änderte sich zu Beginn der 90er Jahre als Ergebnis einer tiefen, durch makroökonomische Faktoren verursachten Krise, die einige Unternehmen an den Rand der Zahlungsunfähigkeit brachte. Aufgrund der Initiative lokaler Schlüsselakteure (dem Präsidenten des lokalen Verbands der Fliesenindustrie, der Besitzer eines der Mittelunternehmens ist, und dem Präsidenten des lokalen Industrie- und Handelsvereins [ACI], der aus der Metallbranche stammt) gelang es erstens, die beiden Großunternehmen von der Unsinnigkeit ihres ruinösen Wettrennens um den Status des größten brasilianischen Fliesenherstellers zu überzeugen, und zweitens, eine Reihe von Initiativen zur Schaffung von aktiven Clustervorteilen zu starten. Die wichtigsten Initiativen waren die folgenden:

- die Stärkung des Verbandes der Fliesenindustrie auf der lokalen Ebene und eine aktivere Rolle der lokalen Industrie im brasilianischen Verband der Fliesenindustrie. Der Verband engagierte sich, u.a. durch Kongresse, in der Förderung des Informationsaustauschs zwischen Unternehmen. Ein weiteres Ergebnis der starken Verbandsaktivitäten ist die Gründung eines landesweiten Bündnisses von Unternehmensverbänden, das gegenüber der Bundesregierung Lobbyarbeit mit dem Ziel von Maßnahmen zur Belebung der Bauindustrie betreibt.
- der Ausbau der lokalen Technikerschule des SENAI zu einem Zentrum für Keramiktechnologie. Durch den massiven Druck der lokalen Unternehmer gelang es, dafür zusätzliche Mittel der Landesregierung und von SENAI zu mobilisieren. Vorbild für dieses Zentrum sind international führende Einrichtungen in Italien und Spanien.
- der Einrichtung eines Kurses für Keramiktechnologie in der lokalen Hochschule, die etwa auf Fachhochschulniveau operiert. Aufgrund des Drucks der Unternehmens gelang, diesen Kurs innerhalb eines Jahres (normal sind mindestens zwei Jahre) zu implementieren.
- die Wiederbelebung von Kontakten nach Italien. Die Gegend wird geprägt von Immigranten, die Italien im 19. und frühen 20. Jahrhundert verlassen haben. Nicht zuletzt als Folge des Verbots des Italiens im Zweiten Weltkrieg waren die Verbindungen nach Italien weitgehend abgerissen. Insbesondere aufgrund der Initiative des ACI-Präsidenten wurden diese Verbindungen wiederbelebt, was insbesondere deshalb als nützlich erschien, weil Italien der weltweit führende Fliesenhersteller ist. Besonders intensive Beziehungen werden mit Veneto kultiviert, einer italienischen Region, die in den letzten Jahrzehnten wirtschaftlich besonders dynamisch war und in der die Dynamik wesentlich auf KMU in *industrial districts* beruhte. Zur Flankierung und Untermauerung dieser wirtschaftlichen Beziehungen werden auch die kulturellen Beziehungen intensiviert, u.a. durch die Gründung eines italienischen Kulturinstituts in Criciúma.

nen Umfelds für Unternehmen, insbesondere über Steuersenkungen und Deregulierung.

Auf der lokalen und regionalen Ebene führte die zunehmende Enthaltbarkeit auf der zentralen Ebene zu einem Aufgabenzuwachs. Es wird nicht mehr nur Wirtschaftsförderung betrieben, sondern unter dem Druck von Strukturkrisen, Arbeitslosigkeit und „neuer Armut“ versucht, die „endogenen Potentiale“ zu mobilisieren. Praktisch bedeutet dies,

daß auf der lokalen und regionalen Ebene eigenständige Technologie- und Strukturpolitik betrieben wird – Gründung von Innovations- und Gründerzentren, Technologieinstituten, Gründung bzw. Neuausrichtung von Hochschulen, KMU-Förderprogramme und anderes mehr (Textkasten 2). In erfolgreichen Regionen (nicht nur in Entwicklungsländern, vgl. Textkasten 3) gelingt es, einen engen Dialog zwischen Staat und wichtigen gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere Unternehmensver-

bänden und Kammern, Wissenschaft sowie (meist in geringerem Umfang) Gewerkschaften zu initiieren, in denen die Defizite des jeweiligen Standorts identifiziert und Programme zur Verbesserung der Standortqualität definiert werden. Es findet somit ein Übergang von traditioneller, dirigistischer, zentralstaatlicher Standort- und Industriepolitik zu partizipativer, lokaler „Standortpolitik“ statt.

Die steigende Bedeutung von Regionen hat zwei Implikationen. Erstens nehmen die Handlungsmöglichkeiten für, aber auch die Anforderungen an regionale Akteure zu. Es gibt mehr Handlungsmöglichkeiten, weil der Zentralstaat sich aus Bereichen wie Industrie-, Technologie- und Bildungspolitik herauszieht. Die Anforderungen steigen, weil ohne Standortpolitiken zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Unternehmen und Unternehmensumfeld nur wenige Unternehmen im globalisierten Wettbewerb bestehen können. Zweitens: Das Gefälle zwischen Regionen wird zunehmen. Dabei wäre es falsch, anzunehmen, daß notwendigerweise reiche Regionen reicher und arme Regionen ärmer werden. Auf der Ebene von Regionen hat es seit jeher dramatischere Auf- und Abstiegsprozesse gegeben als auf der Ebene von Nationen, und dies wird auch so bleiben – manchen gut entwickelten Regionen wird es nicht gelingen, verkrustete politische Strukturen aufzubrechen und kreative Potentiale zur Formulierung von Standortpolitiken zur Anpassung an ein neues weltwirtschaftliches Umfeld zu mobilisieren; und manche arme Region wird durch die Not zur Kreativität gezwungen. Es wird gleichwohl weiterhin ein Gefälle zwischen Regionen geben, das durch zentralstaatliche Transfers ausgeglichen werden sollte.

Dem Zentralstaat kommt im neuen Kontext eine zusätzliche Rolle zu: Die Stimulierung von regionalen Initiativen. Regionalpolitik bedeutet nicht mehr nur die Kanalisierung von Subventionen in die Mezzogiornos dieser Welt, sondern zielt zunehmend auf die Stimulierung der Eigeninitiative von Regionen und die finanzielle und organisatorische Unterstützung von regionalen Initiativen für Standortpolitik. Die Unterbindung von Subventionswettläufen zwischen Regionen ist dabei ein wichtiges Instrument, die Bereitstellung von Foren und Know-how zur Organisation regionaler Lern- und Strategieformulierungsprozesse ein anderes. In

zentralisierten Ländern ist Dezentralisierung und Stärkung der politischen Handlungsfähigkeit von Regionen (einschließlich der Neuverteilung des Steueraufkommens und u.U. der Dezentralisierung der Steuerhoheit) ein prioritäres Ziel.

## 2.2 Theoretische Anknüpfungspunkte: Die Analyse von ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Bestimmungsfaktoren von Wettbewerbsfähigkeit

Das Konzept *Systemische Wettbewerbsfähigkeit* knüpft an neuere Diskussionen in verschiedenen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen an und bezieht sie aufeinander. Es stellt explizit keinen theoretischen Ansatz dar, sondern ein heuristisches Konzept, mit dem die Defizite einer zunehmend kleinteiligen und dispersen Forschung überwunden werden sollen. Es bezieht sich dabei auf Ansätze aus der wirtschaftswissenschaftlichen, politikwissenschaftlichen und soziologischen Diskussion.

Im Rahmen der **ökonomischen Diskussion** rekurriert das Konzept in erster Linie auf vier Schulen: die neue Innovationsökonomie einschließlich der evolutiven Ökonomik, die poststrukturalistische Diskussion, bestimmte Elemente aus der Neuen Institutionenökonomik sowie bestimmte Diskussionen innerhalb der Betriebswirtschaftslehre.

1. Die neuere Innovationsökonomie<sup>1</sup> hat (u.a. ausgehend von früheren Überlegungen von Schumpeter) systematisch die Funktionslogik von Innovationsprozessen und Innovationssystemen erforscht. Zentrale Aussagen sind: Innovation ist nicht ein Ereignis, sondern ein Prozeß, der im Rahmen von Entwicklungskorridoren abläuft (*trajectories*). Die Definition von Entwicklungskorridoren impliziert immer eine Entscheidung für eine bestimmte und gegen andere tech-

1 Wichtige Autoren sind Giovanni Dosi, Christopher Freeman, Bengt-Aake Lundvall, Richard Nelson und Keith Pavitt. Einen guten Überblick über die Diskussion gibt OECD (1992).

nologische Optionen; die Entscheidungsfindung spiegelt meist spezifische historische Konstellationen wider, in denen sich ökonomische, politische und andere Logiken sowie Zufälle vermischen. Wenn Entwicklungskorridore erst einmal etabliert sind, sind die technologiepolitischen Steuerungsmöglichkeiten begrenzt (Pfadabhängigkeit). Der Innovationsprozeß fußt auf kontinuierlichen Lernprozessen, die meist interaktiv sind (zwischen Unternehmen, zwischen Unternehmen und Forschungs- und Technologieinstitutionen). Technologisches Wissen ist nie vollständig formalisierbar; es existiert vielfältiges implizites Wissen (*tacit knowledge*), das nicht ohne weiteres transferierbar ist. Die Nutzung von Technologie setzt daher stets erhebliche Eigenanstrengungen des Anwenders zur Schaffung des spezifischen impliziten Wissens voraus. Technologie kann daher – anders als viele andere Güter – nicht ohne weiteres gehandelt werden, weil sie als Produkt nicht vollständig spezifizierbar und kodierbar ist. Aufgrund von Pfadabhängigkeit und der Bedeutung von implizitem Wissen sind neoklassische Analysemodelle, die von vollständiger Wahlfreiheit und Information ausgehen, zum Verständnis von Technologie und Innovation nicht angemessen. Daher werden auch neoklassisch begründete Politikempfehlungen, die von funktionierenden Märkten für Technologie ausgehen, häufig unrealistisch oder falsch sein.

2. Die poststrukturalistische Diskussion versucht, die Rolle des Staates im Prozeß später Industrialisierung neu zu bestimmen.<sup>2</sup> Die alte strukturalistische Diskussion ging von der Vorstellung des Entwicklungsstaats aus, der als gut informierter, mächtiger Akteur den Industrialisierungsprozeß steuert. Die Erfahrung der ostasiatischen Schwellenländer zeigte, daß diese Vorstellung nicht prinzipiell falsch ist, jedoch von vielen spezifischen Faktoren abhängt, die außerordentlich kompliziert zusammenzubringen sind. In anderen Weltregionen, insbesonde-

re in Lateinamerika, führte das auf den Staat zentrierte, wettbewerbsfeindliche Industrialisierungsmodell zeitweise zu hohen Wachstumsraten und beeindruckenden Industrialisierungserfolgen, letztlich jedoch zu vielfältigen Entwicklungsblockaden und einer tiefen wirtschaftlichen und sozialen Krise. In der neuen Diskussion wird weiterhin betont, daß der Staat eine wichtige Rolle zu spielen hat. Zugleich wird stark die Bedeutung der ökonomischen Anreizstruktur hervorgehoben, insbesondere des Wettbewerbsdrucks, der die zentralen Anreize für technologische Lernprozesse schafft.

3. In der Neuen Institutionenökonomik wird (im Prinzip im Rahmen des neoklassischen Modells) versucht, diejenigen Regeln, Konventionen, Normen und Strukturen zu bestimmen, die das Verhalten von ökonomischen Subjekten, insbesondere Unternehmen, prägen.<sup>3</sup> Zwei Elemente sind im Kontext von Überlegungen zu erfolgreicher industrieller Entwicklung besonders bedeutsam. Erstens wird hier die Bedeutung von gesellschaftlichen Regelsystemen, insbesondere zur Durchsetzung von Eigentumsrechten (*property rights*), stark hervorgehoben. Ohne gesicherte und durchsetzbare Eigentumsrechte sind die Entfaltungsmöglichkeiten für Unternehmertum stark eingeschränkt. Zweitens betont die Institutionenökonomik die Bedeutung von Transaktionskosten, d.h. jenen Kosten, die bei der Anbahnung, Überwachung und Durchsetzung von Verträgen anfallen. Hohe Transaktionskosten, die z.B. durch fehlende oder schlecht organisierte Informationssysteme über die Wirtschaft (Bonität von Unternehmen und dergleichen) entstehen können, führen nicht selten zu Organisationsmustern, die an sich suboptimal sind (z.B. der übermäßigen Vertikalisierung von Unternehmen, weil bei Transaktionen mit Zulieferern und Subkontraktunternehmen hohe Kosten anfallen).
4. In der Sicht der Betriebswirtschaftslehre steht es außer Frage, daß Wettbewerbsvorteile von

---

2 Hierzu gehören Autoren wie Alice Amsden und Sanjaya Lall sowie die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL). Als Überblick vgl. Hillebrand (1991).

---

3 Wichtige Autoren sind Oliver E. Williamson und Douglass C. North. Einen Überblick gibt Reuter (1994).

Unternehmen nicht einfach irgendwie entstehen, sondern durch strategisch orientiertes Management geschaffen werden müssen. Darüber hinaus haben sich betriebswirtschaftliche Forscher in den letzten zehn Jahren verstärkt mit Aggregaten von Unternehmen befaßt.<sup>4</sup> Hervorgehoben wird dabei die Notwendigkeit, daß Unternehmen sich auf Kernkompetenzen beschränken, andere Aktivitäten nach außen verlagern und entlang der gesamten Wertschöpfungskette Wettbewerbsvorteile suchen. Im Anschluß daran wurde von Porter argumentiert, daß erfolgreiche und weniger erfolgreiche Volkswirtschaften sich vor allem durch die unterschiedliche Qualität ihrer Industriecluster (und nicht nur einzelner Unternehmen) unterscheiden. Dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit, so Porter, entsteht durch vier Faktoren: Strategiefähige Unternehmen, einen anspruchsvollen nationalen Markt, leistungsfähige unterstützende Industrien und ein leistungsstarkes Umfeld unterstützender Institutionen.

Im Rahmen der **sozialwissenschaftlichen Diskussion** rekurriert das Konzept systemische Wettbewerbsfähigkeit insbesondere auf neuere Diskussionen in der Wirtschafts- und der Industriesoziologie sowie der Wirtschaftsgeographie und auf die politikwissenschaftliche Steuerungsdiskussion.

1. In der Wirtschaftssoziologie<sup>5</sup> wird versucht, die Strukturen und Prozesse und insbesondere die Machtverhältnisse zu analysieren, die in der realen Welt ökonomische Transaktionen prägen; Ziel ist es also, jenseits der abstrakten Welt ökonomischer Modelle zu beschreiben, wie und warum sich ökonomische Akteure auf eine bestimmte Art verhalten. Wichtige Befunde sind dabei die Bedeutung von Vertrauen und *relational contracting*, d.h. die Beobachtung, daß wirtschaftliche Transaktionen (etwa zwi-

schen einem Unternehmen und seinen wichtigsten Zulieferern) nicht anonymer Natur, sondern in ein soziales Beziehungsgeflecht eingebunden sind; Wirtschaftssoziologen sprechen daher von der *embeddedness* wirtschaftlicher Vorgänge in soziale Strukturen. Empirische Grundlage waren so unterschiedliche Phänomene wie langfristig angelegte Zulieferbeziehungen im japanischen Industriesystem und dichte Netzwerke mit vielfältigen informellen Kommunikationsformen in italienischen *industrial districts*.

2. Die Industriesoziologie<sup>6</sup> hat sich in den letzten 15 Jahren sehr um das Verständnis des fundamentalen Umbruchs in der Unternehmensorganisation verdient gemacht. Es wurden „Neue Produktionskonzepte“ identifiziert, die einen tiefen Bruch zu früheren, „tayloristischen“ Konzepten mit stark arbeitsteiligen Arbeitsvollzügen darstellten. Während die Betriebswirtschaftslehre neue, weniger arbeitsteilige Konzepte (schlanke Produktion, flache Hierarchie, Gruppenarbeit etc.) normativ beschrieb, analysierte die Industriesoziologie auch die Hindernisse, die einer schnellen Einführung im Wege standen, insbesondere existierende betriebliche Machtstrukturen.

3. Die Wirtschaftsgeographie<sup>7</sup> hat letzthin in dem Maße mehr Aufmerksamkeit gefunden, in dem auch andere Teildisziplinen die Bedeutung von räumlichen Konzentrationen von Unternehmen und unterstützenden Institutionen erkannten. Durch räumliche Dichte werden formelle und informelle Kommunikation, die schnelle Verbreitung von Informationen und kollektive Lernprozesse begünstigt – jene Elemente also, die in einem immer intensiveren, auf ständiger Innovation fußenden Wettbewerb über Erfolg und Mißerfolg entscheiden. Nicht zuletzt in diesem Kontext ist auch eine Neuorientierung in der regionalpolitischen Diskussion zu sehen, in

4 Besonders einflußreich waren die Arbeiten von Michael Porter. Einen Überblick geben Messner und Meyer-Stamer (1992).

5 Wichtige Autoren sind Mark Granovetter, Richard Swedberg und Jean-Philippe Platteau. Als Überblick vgl. Smelser und Swedberg (1994). Zur Diskussion um Industrial Districts vgl. Schmitz und Nadvi (1994).

6 Wegweisende Arbeiten stammen hier von Horst Kern und Michael Schumann. Einen guten Überblick geben Sauer und Wittke (1994).

7 Einer der einflußreichsten Autoren ist hier Michael Storper. Einen Überblick gibt Altenburg (1996a).

der das Ziel der räumlichen Dispersion von Industrieunternehmen zunehmend kritisch gesehen wird.

4. In der politikwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion<sup>8</sup> war in den letzten 30 Jahren eine Bewegung von einem ausgeprägten Steuerungsoptimismus zu einem Steuerungspessimismus und wieder zurück zu einem vorsichtigen Optimismus zu beobachten – einem Optimismus, der auf praktischen Erfahrungen mit neuen, netzwerkartigen Steuerungsmustern fußt. In den 70er Jahren wurde in vielen Industrieländern versucht, mit hierarchischen Steuerungsmustern „von oben“ weitreichende gesellschaftliche Änderungen durchzusetzen. Derlei Versuche blieben häufig stecken – und zwar nicht nur aufgrund von vielfältigen Widerständen, sondern auch der objektiven Probleme der Steuerung in Mehrebenensystemen und hochdifferenzierten Industriegesellschaften mit zahlreichen miteinander verwobenen Politikbereichen („Politikverflechtungsfalle“). Dies mündete in den 80er Jahren in einen theoretisch gut begründeten Steuerungspessimismus, der allerdings empirisch widerlegt wurde – durch die Beobachtung neuer, netzwerkartiger Steuerungsmuster, z.B. in der Forschungs-, Gesundheits- und Telekommunikationspolitik. Steuerung gesellschaftlicher Teilbereiche, so stellte man fest, geschah nicht mehr im Rahmen hierarchischer Muster mit einem lenkenden Staat, sondern in horizontalen Netzwerken aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren „im Schatten der Hierarchie“, in denen Probleme identifiziert und Problemlösungen formuliert wurden (Policy-Netzwerke). Die Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure mobilisiert Know-how und Kreativitätspotentiale und verbessert die Chancen der erfolgreichen Implementierung von Politiken. Dieses Muster ergänzt das traditionelle, gewaltenteilige Muster politischer Organisation und hilft, einige seiner Defizite zu beheben.

Wenn es einen gemeinsamen Nenner für diese verschiedenen Theoriestränge gibt, so ist es die Beobachtung von Netzwerken. Unternehmen entwickeln sich intern von streng hierarchischen Organisationen zu weniger klar gegliederten Formen und versuchen damit, die Flexibilitätsvorteile von Netzwerken nachzuahmen. Netzwerke von Klein- und Mittelunternehmen, die intensiv miteinander kooperieren, können genauso wettbewerbsfähig sein wie Großunternehmen. Insgesamt steigt die Bedeutung von zwischenbetrieblichen Netzwerken. Und auch im politischen Bereich nimmt die Bedeutung von netzwerkartigen Steuerungsmustern zu. Auf allen Ebenen haben Netzwerke gegenüber anderen Kontroll- und Steuerungsformen bestimmte Vorteile (geringere Kosten, größere Flexibilität). Zugleich ist es wichtig zu betonen, daß auch Netzwerke kein Wundermittel sind. Zwischenbetriebliche Netzwerke sind mitunter äußerst konfliktiv; und Policy-Netzwerke können, wenn sie unkontrolliert bleiben, verkrusten und Wandel blockieren statt Kreativität mobilisieren.

### 2.3 Systemische Wettbewerbsfähigkeit als Analyseraster

Das Konzept *Systemische Wettbewerbsfähigkeit* läßt sich als Analyseraster zur Diagnose von Defiziten und Potentialen der industriellen Wettbewerbsfähigkeit in einem gegebenen Land bzw. einer bestimmten Region einsetzen. Es erlaubt eine gründliche Analyse des Wirkungsgefüges jener Faktoren, die dynamische industrielle Entwicklung fördern bzw. behindern.

Bei der empirischen Analyse der Bestimmungsfaktoren von Wettbewerbsfähigkeit werden in Interviews mit Unternehmen, Mesoinstitutionen, Verbänden und staatlichen Organisationen Informationen hinsichtlich aller vier Ebenen erhoben. Bei einem Interview in einem Unternehmen bedeutet dies beispielsweise, daß folgende Themen angesprochen werden müssen.<sup>9</sup>

8 Wichtige Autoren sind Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf und Helmut Willke. Als Überblick vgl. Messner (1995).

9 Im Anhang ist ein Fragebogen abgedruckt, der bei Unternehmensinterviews in Santa Catarina verwandt wurde (vgl. Meyer-Stamer et al. 1997).



- Mikroebene I: Die Situation innerhalb des Unternehmens.
- Mikroebene II: Die zwischenbetriebliche Struktur (Zuliefer- und Subkontraktbeziehungen, Beziehungen zu Kunden und zu anderen Unternehmen).
- Mesoebene I: Verhältnis des Unternehmens zu und Wahrnehmung von Mesoinstitutionen (Technologie, Ausbildung, Finanzierung, Exportförderung etc.; Infrastruktur; vgl. Abbildung 2).
- Mesoebene II: Verhältnis des Unternehmens zu Verbänden und Kammern.
- Makroebene: Rahmenbedingungen, die unternehmerisches Handeln fördern bzw. behindern.

Eine analoge Struktur gilt bei Interviews in Mesoinstitutionen, Verbänden und staatlichen Einrichtungen. Faktoren auf der Metaebene lassen sich nur sehr eingeschränkt abfragen und ergeben sich überwiegend indirekt (z.B. die Strategiefähigkeit). Ein wichtiges Element der analytischen Leistung des Untersuchenden besteht darin, die Wechselbeziehungen zwischen Faktoren auf den verschiedenen Ebenen zu identifizieren.

#### **2.4 Ansatzpunkte zur Schaffung systemischer Wettbewerbsfähigkeit durch Technische Zusammenarbeit**

Traditionelle TZ-Aktivitäten wie KMU-Förderung oder Stärkung der beruflichen Bildung sind keine Ziele an sich, sondern dienen der Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Das Oberziel solcher Maßnahmen lautet Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit. Wettbewerbsfähigkeit ist systemischer Natur: Sie entsteht durch Interaktion zwischen Unternehmen (mit Zulieferern, Lieferanten von Kapitalgütern, Subkontraktproduzenten, Abnehmern, Konkurrenten und anderen Industrieunternehmen sowie mit diversen Dienstleistungsfirmen; dies ist die Mikroebene) und durch Interaktion zwischen Unternehmen und unterstützenden Institutionen (Mesoebene). Ein stabiler,

marktfreundlicher Makrorahmen schafft einen Druck, der Unternehmen zu kontinuierlichen Lernprozessen und Produktivitätssteigerungen zwingt, aber auch ein gewisses Maß an Vorhersehbarkeit, das die Voraussetzung für die Formulierung betrieblicher Strategien ist. Entwicklungsorientierte Strukturen auf der Metaebene sind die Voraussetzung dafür, daß auf der Makro- und Mesoebene die notwendigen Bedingungen für dynamische Unternehmensentwicklung geschaffen werden können.

Wettbewerbsfähigkeit entsteht außerdem im Wechselverhältnis zwischen Weltmarkt, Nation und Region. Die Öffnung gegenüber dem Weltmarkt setzt gerade KMU einem zunehmenden Wettbewerbsdruck aus, eröffnet aber auch neue Gelegenheiten (Exporte, Beschaffung von Vorprodukten). Auf der nationalen Ebene entscheidet sich, ob die makroökonomischen und -politischen Bedingungen für die Unternehmensentwicklung günstig oder ungünstig sind. Auf der regionalen Ebene (in großen Kommunen, in Gruppen von Kommunen sowie in Bundesstaaten/Provinzen) werden spezifische Standortvorteile geschaffen – durch die Formulierung von Standortpolitiken, mit denen Engpässe für die Unternehmensentwicklung in Bereichen wie Aus- und Fortbildung, Technologie oder Finanzierung behoben werden.

Was bedeutet die zunehmende Rolle der Region bei der Schaffung industrieller Wettbewerbsfähigkeit für die TZ? Im Kern geht es um folgende Entscheidung: Soll die TZ mit einem Land aus einer Reihe von Projekten bestehen, die miteinander wenig zu tun haben und nicht aufeinander bezogen sind, oder soll mit einer klaren regionalen Schwerpunktsetzung und verschiedenen, aufeinander bezogenen Projekten versucht werden, einen signifikanten und wahrnehmbaren Beitrag zur Stärkung industrieller Wettbewerbsfähigkeit zu leisten?

Die *erste Variante* hat den Vorteil, weniger Risiken zu bergen – wenn es in einer Region weniger gut läuft, klappen vielleicht Projekte in anderen Regionen. Außerdem mögen auf Nehmerseite Vorbehalte gegen eine regionale Schwerpunktsetzung bestehen. Der Nachteil der ersten Variante liegt darin, daß der Beitrag kaum sichtbar ist. Sofern für diese Variante optiert wird, sollte auf folgende Punkte geachtet werden:

- Faktoren auf der Makro- und Metaebene sollten in der Projektvorbereitung und -formulierung systematischer analysiert werden. Es muß insbesondere darum gehen, ein klares Bild von der Anreizstruktur zu erhalten, der sich Unternehmen gegenübersehen. Unternehmen, die in wettbewerbsfreien Marktnischen überleben, haben keinen Anreiz zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Unternehmen, die sich lange Zeit einer konfusen und/oder unternehmensfeindlichen Wirtschaftspolitik gegenübergesehen haben, werden die Schaffung eines unternehmensfreundlichen Umfelds zunächst für eine vorübergehende Erscheinung halten.
  - Die Nachfrage von Unternehmen nach Beratungsleistungen durch Mesoinstitutionen wird häufig zu optimistisch eingeschätzt. Wenn Unternehmen sich beispielsweise vom Staat im wesentlichen behindert fühlen (durch hohe Steuern, Umweltauflagen, eine restriktive Arbeitsgesetzgebung, umständliche Genehmigungsverfahren, Behinderungen von Import- und Exportgeschäften und dergleichen mehr), werden sie den Angeboten einer staatlich getragenen Mesoinstitution zunächst skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen. Ferner werden die Transaktionskosten der Kooperation von Unternehmen mit Mesoinstitutionen häufig unterschätzt; es kann mikroökonomisch rational sein, nicht zu kooperieren.
  - TZ hat eine starke Tendenz, einseitig angebotsorientiert zu sein. Es werden Probleme bei KMU diagnostiziert und dann Institutionen oder Angebote in existierenden Institutionen geschaffen, um Serviceangebote zu entwickeln, die diesen Problemen abhelfen. Häufig wird dabei eines übersehen: Geringe Kompetenz von Unternehmen bzw. Unternehmern ist der Ausgangspunkt der Probleme und der Hilfsangebote. Geringe Kompetenz bezieht sich aber nicht nur auf Management und Technik, sondern auch auf die Fähigkeit, die eigenen Probleme zu definieren, externe Unterstützungsangebote zu identifizieren, Hilfe anzunehmen und Unterstützung angemessen zu absorbieren. Es handelt sich mithin um einen typischen Teufelskreis, der durch eine angebotsgetriebene Vorgehensweise nicht durchbrochen wird. Bei KMU, die weder mit informeller Kooperation mit anderen Unternehmen noch mit konstruktiver Zusammenarbeit mit KMU-Förderinstitutionen Erfahrungen haben, muß der Ausgangspunkt in der Bewußtseinsbildung liegen. Erst dann, wenn der Unternehmer in der Lage ist, seine Probleme zu erkennen, macht technische und Managementunterstützung Sinn. Solange der Unternehmer alle Probleme, die er hat, dem Umfeld zuschreibt (ungünstige makroökonomische Rahmenbedingungen, kein Zugang zu Krediten, Belästigung durch staatliche Kontrolleinrichtungen etc.), werden Unterstützungsangebote kaum angenommen werden.
  - Die Kooperation zwischen Unternehmen (horizontal wie vertikal) ist in aller Regel weit bedeutsamer und intensiver als die Kooperation zwischen Unternehmen und Mesoinstitutionen, wird aber bei der Formulierung von Projekten kaum betrachtet. KMU sind häufig nur angemessen zu begreifen in ihrer Funktion als Zuliefer- oder Subkontraktunternehmen für Mittel- und Großunternehmen. Dieses Verhältnis wird jedoch in KMU-Projekten in der Regel nicht thematisiert (und schon gar nicht zum Ausgangspunkt von konkreten Maßnahmen gemacht, obwohl es hier in einer Zeit umfangreicher Zulieferer-Entwicklungsprogrammen von Großunternehmen vielversprechende Ansatzpunkte gibt).
  - Die Organisationsstruktur und die daraus resultierende Anreizstruktur in Partnerinstitutionen wird selten analysiert.
  - Begriffe wie „Schaffung von Wettbewerbsvorteilen“ tauchen in Projektangeboten in der Regel nicht auf, und eine Bezugnahme auf eine Industriestrategie fehlt meist.
- Die *zweite Variante* ist riskanter, eröffnet aber die Chance auf Signifikanz und Sichtbarkeit. Konkret sollte signifikanzorientierte TZ zur Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit darauf zielen, auf der regionalen Ebene auf zwei unterschiedlichen Ebenen zu intervenieren: der Meta- und der Mesoebene.
- Intervention auf der Metaebene heißt:

- die Umorientierung wichtiger Akteure auf der regionalen / lokalen Ebene unterstützen. Kommunen halten es nicht notwendigerweise für ihre Aufgabe, die lokale Wirtschaft zu unterstützen. Unternehmensverbände sind nicht notwendigerweise repräsentativ für die lokale Wirtschaft und halten es häufig nicht für ihre Aufgabe, die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten; in anderen Fällen sind sie allein auf kurzfristige, unmittelbare Interessen orientiert und haben längerfristige Interessen der von ihnen vertretenen Unternehmen nicht im Blick. Zum zentralen Element der TZ wird damit die Organisationsentwicklung, d.h. Vorhaben, die darauf zielen, einen Prozeß der Veränderung der internen Strukturen und Handlungsprägungen in Partnerorganisationen zu stimulieren und zu begleiten.
- die lokalen bzw. regionalen Akteure davon überzeugen, daß regionale Standortpolitik wichtig ist, und den entsprechenden Prozeß der Bewußtseinsbildung unterstützen (durch Seminare, Vorträge mit Erfahrungen aus anderen Regionen, Gruppenreisen ins Ausland und dergleichen). TZ kann hier verschiedene wichtige Komponenten einbringen: Know-how der Moderation von Gruppenprozessen, Know-how zu Planungsmethoden, finanzielle Unterstützung.
- zuvor und flankierend auf der zentralstaatlichen Ebene Politiken zur Dezentralisierung ermutigen und durch entsprechende Beratung unterstützen.

Intervention auf der Mesoebene heißt:

- den Prozeß der Diagnose von Standortstärken und -schwächen unterstützen. Das traditionelle Vorgehen besteht darin, Forscher aus dem akademischen Bereich oder von Consultingfirmen anzuheuern, die eine Diagnose durchführen und anschließend den lokalen Akteuren die Ergebnisse vorstellen. Dieses Vorgehen hat sich häufig nicht bewährt. Die Diagnose sollte ein partizipativer Prozeß sein, in den die Schlüsselakteure ständig einbezogen sind. Einzelne Teilaktivitäten, etwa eine Unternehmensbefragung, können von Forscher- oder Consultantenteams durchgeführt werden. Es sollten auch andere

Externe einbezogen werden, um die auf der lokalen Ebene häufig begrenzte Vorstellungswelt anzureichern. Der Gesamtprozeß jedoch sollte stets die Schlüsselakteure einschließen, weil nur so die Aussicht besteht, daß am Ende des Prozesses eine von allen getragene Problemdefinition gefunden werden kann. Eine gemeinsame Problemdefinition ist aber die wichtigste Voraussetzung für wirksame Maßnahmen, denn wenn verschiedene Akteure gegensätzliche Definitionen davon haben, was die Kernprobleme sind, werden sie zwangsläufig gegensätzliche Maßnahmen verfolgen.

- die Formulierung und Implementierung konkreter Maßnahmen unterstützen. Dies ist die traditionelle Kernaktivität von TZ; Beispiele sind die Stärkung von Mesoinstitutionen für die Beratung von Unternehmergruppen, Schulungsmaßnahmen, Exportförderung und andere KMU-Förderaktivitäten. Diese Maßnahmen haben jedoch in der Vergangenheit nicht selten darunter gelitten, daß die Elemente auf der Metaebene und häufig auch der Makroebene nicht hinreichend analysiert wurden und daher die Anreizstrukturen und Probleme, denen sich Unternehmen gegenübersehen, verzerrt erfaßt wurden. Stärkung der eigenen Leistungsfähigkeit ist ein nachrangiges Ziel für ein Unternehmen, dessen Hauptproblem nach eigener Einschätzung darin besteht, daß der Staat dauernd die Rahmenbedingungen ändert. Wenn nun der Staat, unterstützt durch TZ, mit einem Unterstützungsangebot auftaucht, so geht dies am akut empfundenen Problem des Unternehmens vorbei und ist überdies nicht glaubwürdig. Daher sollte bei der Formulierung konkreter Maßnahmen die Zielgruppe frühzeitig einbezogen werden. Konkrete Maßnahmen sollten nicht angebotsgetrieben sein, sondern von einer artikulierten Nachfrage ausgehen.

Interventionen auf der Meta- und der Mesoebene können – sobald die Voraussetzungen auf der Metaebene geschaffen sind – parallel erfolgen. Strategieformulierung ist kein Ereignis, sondern ein Prozeß – es geht nicht darum, ein Dokument auf Hochglanzpapier zu fabrizieren, sondern darum, konkrete Orientierungen zu schaffen und diese Orientierungen im Lichte veränderter wirtschaftli-

cher und politischer Rahmendaten ständig anzupassen. Aktivitäten auf der Meta- und Mesoebene können und sollten sich gegenseitig verstärken. Die Modernisierung von Unternehmensverbänden, d.h. eine stärkere Kommunikation mit den Mitgliedern und die Schaffung von Angeboten unternehmensbezogener Dienstleistungen, führt beispielsweise zu Veränderungen im Verhalten der Verbände und damit zu einer anderen Artikulationsfähigkeit gegenüber anderen Akteuren.

Systemisch angelegte Interventionen zur Stärkung des Mesoraums unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht vom traditionellen TZ-Vorhaben des Typus Stärkung eines Technologieinstituts / Aufbau von MNPQ-Institutionen / Aufbau einer Technikerschule und dergleichen mehr:

- es werden Institutionen gestärkt, die dezentral agieren, bzw. in zentralisierten Institutionen wird ein Dezentralisierungsprozeß stimuliert und unterstützt;
- das Spezialisierungsprofil von Mesoinstitutionen wird geschärft;
- es wird sichergestellt, daß in der Mesoinstitution eine Anreizstruktur (Entlohnung, Karriereperspektiven) besteht, die engen Kontakt zu Unternehmen belohnt;
- Institutionen werden zusammen mit Unternehmern, Kammern oder Verbänden gegründet bzw. in *public-private-partnership* überführt;
- Institutionen werden nur teilweise staatlich finanziert und intern wie Unternehmen – und nicht wie eine Behörde! – organisiert.

Abschließend ist ein Hinweis wichtig: Konkurrenz belebt das Geschäft – dieses Prinzip gilt auch bei KMU-Förderung. Es muß durchaus nicht sinnvoll sein, die KMU-Förderung zur Realisierung von Skalenvorteilen in einer einzigen Institution zusammenzufassen. Genau wie in der Industrie wird auch im Mesoraum eine Monopolstellung häufig zu mangelnder Kundenorientierung, geringer Flexibilität, mäßiger Qualität, Lernresistenz und geringer Innovationsfähigkeit führen.

### 3 Brasilien: Industrielle Entwicklung ohne systemische Wettbewerbsfähigkeit

Der brasilianische Industrialisierungsprozeß war zeitweise sehr dynamisch. Weil er aber hinter hohen Handelsschranken stattfand, war der Performancedruck in vielen Branchen gering, und es entstanden nur partiell international wettbewerbsfähige Unternehmen. Mit dem Kurswechsel zu einer offenen Volkswirtschaft, der 1990 eingeleitet wurde, haben sich die Bedingungen für Unternehmen und damit auch für TZ, die die Stärkung der Unternehmen als Oberziel hat, radikal verändert. Seit dem Kurswechsel und der makroökonomischen Stabilisierung existieren in Brasilien die Voraussetzungen für moderne Industrie- und Standortpolitik. Bislang sind jedoch kaum Ansätze zur Formulierung einer solchen Politik zu beobachten.

#### 3.1 Von der Importsubstitution zur Neuorientierung

Brasilien hat seit den 30er Jahren eine Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung verfolgt. Der Aufbau von Industrien im Inland wurde durch vielfältige tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse sowie die Subventionierung von Unternehmen gefördert. Auf diese Weise entstand ein großer Industrieapparat, der freilich zum geringeren Teil international wettbewerbsfähig war. Der Effizienzurückstand gegenüber ausländischer Konkurrenz wurde u.a. durch Exportsubventionen ausgeglichen, was den falschen Eindruck einer wettbewerbsfähigen nationalen Industrie erweckte.

Die Importsubstitutionsstrategie wurde in den 70er Jahren nach der ersten Ölkrise intensiviert. Der Ausbau der industriellen Kapazitäten, insbesondere in Bereichen wie der Kapitalgüterindustrie und der Petrochemie, wurde zum großen Teil durch Kreditaufnahme im Ausland finanziert. Die Kombination von drastischen Realzinserhöhungen, zweiter Ölkrise und Rezession zeigte die Grenzen dieser Strategie auf; der Versuch, durch weitere kreditfinanzierte Expansion aus dem Problem „herauszuwachsen“, führte direkt in die Schuldenkrise. Die

Schuldenkrise wurde in der brasilianischen Diskussion lange Zeit als primär exogen verursacht wahrgenommen; es dauerte mehrere Jahre, bis sich in der wirtschaftspolitischen Diskussion die Einsicht durchsetzte, daß das Modell der importsubstituierenden Industrialisierung selber an seine Grenzen gestoßen war.

Erst 1990 wurde in Brasilien der Kurswechsel von der Importsubstitution zu einem graduellen Übergang zu einer offenen Volkswirtschaft vollzogen (Meyer-Stamer 1996). Dies geschah jedoch in einem Umfeld, das weiterhin durch hohe Inflation, wirtschaftliche Instabilität und Stagnation geprägt war; es fand eine Strukturanpassung ohne Stabilisierung statt. Die Stabilisierung, d.h. die Beseitigung der Inflation und die Verstetigung von makroökonomischer Politik und Rahmendaten, gelang erst 1994 mit dem *Plano Real*. Bis zu diesem Zeitpunkt waren Liquiditätsmanagement und maximale Flexibilität die wichtigsten Erfolgsfaktoren für Unternehmen; erst seit 1994 existieren für die Unternehmen die Voraussetzungen für die Formulierung von betrieblichen Strategien.

### 3.2 Standort- und Industriepolitik der Unionsregierung nach der Neuorientierung

In der brasilianischen Diskussion um Industrie und Standort- und Industriepolitik stehen sich heute zwei entgegengesetzte Sichtweisen gegenüber: Auf der einen Seite stehen die Verfechter einer aktiven Rolle des Staates (in der Tradition hierarchischer Steuerung), auf der anderen die Vertreter einer liberalen, anti-etatistischen Konzeption. Zur ersten Gruppe gehören insbesondere die Autoren der 1994 fertiggestellten Studie zur industriellen Wettbewerbsfähigkeit (*Estudo da Competitividade*, Coutinho und Ferraz 1994), aber auch Autoren aus dem Umfeld der nationalen Entwicklungsbank. Zur zweiten Gruppe gehören insbesondere die führenden Köpfe im Wirtschaftsministerium, die letztlich von Ansätzen einer aktiven Standort- und Industriepolitik Abstand genommen haben.

Die Verfechter eines aktiven Staates können eine Reihe von schlagkräftigen Argumenten vorbringen:

- Es ist fatal, sich allein auf den Steuerungsmechanismus Markt zu verlassen, denn es gibt in vielen Bereichen (z.B. Forschung und Entwicklung) Marktversagen.
- Im spezifischen Fall Brasiliens kommt hinzu, daß noch immer strukturelle Defizite bestehen, die vom privaten Sektor nicht notwendigerweise ausgeglichen werden, z.B. die langfristige Finanzierung von Investitionen.
- Die Erfahrungen anderer Länder, vor allem der ostasiatischen Schwellenländer, zeigen, daß ein aktiver, wettbewerbsorientierter Staat die Entwicklung einer leistungsfähigen Industrie dramatisch beschleunigen kann.

Die Gegner eines aktiven Staates können auf die aufgrund von drei Problemen begrenzte Steuerungsfähigkeit des Staates verweisen:

- Kompetenzproblem. Die staatlichen Agenturen, die in Brasilien Standort- und Industriepolitik formulieren, sind – mit der möglichen Ausnahme von BNDES – in den letzten Jahren personell ausgehöhlt worden, weil viele qualifizierte Beschäftigte in andere Bereiche (u.a. den wesentlich besser zahlenden Kongreß) abgewandert sind. Hinzu kommt das allgemeine Problem, daß Jobs in Ministerien und nachgelagerten Agenturen eher aufgrund politischer Kriterien als nach Kompetenz vergeben werden und in vielen Bereichen daher kein professioneller Beamtenapparat existiert. Selbst wenn die höheren Hierarchieebenen mit hochqualifizierten Personen besetzt werden können, bleibt das Problem des fehlenden Unterbaus.
- Komplexitätsproblem. Brasiliens Industrie ist heute horizontal und vertikal hochdifferenziert. In den meisten Segmenten existieren wettbewerbsfähige neben völlig ineffizienten Unternehmen. Beide Faktoren – Differenziertheit und Heterogenität – sorgen dafür, daß industriepolitische Programme, die einigermaßen signifikant und aussichtsreich sein sollen, außerordentlich komplex angelegt sein müssen. Einen guten Eindruck vermittelt die Auflistung im Textkasten 4, in der alle in der Abschlußpräsentation des *Estudo da competitividade* vorge-

#### **Textkasten 4: *Estudo da Competitividade* – Politikempfehlungen**

- Unterstützung von Institutionen zur Weiterbildung von Unternehmern
- weite Verbreitung von Erfolgsgeschichten
- dezentrale Programme zur Managementberatung von Kleinunternehmen
- steuerliche Anreize und Kredite für FuE, speziell für Kooperationen
- Unterstützung von technologieorientierten Unternehmen
- Stärkung von FuE-Centers of Excellence
- Nutzung der staatlichen Beschaffungspolitik
- Stärkung von PACTI als Koordinierungsinstanz
- führende Unternehmen: Beschleunigung der Verbreitung von Innovationen (Finanzierung)
- für andere Unternehmen: industrial extension
- Stärkung des PBQP
- mehr Investitionen in Ausbildung
- Weiterqualifizierung der Ausbilder
- Anerkennung von Betriebsräten
- Verhandlungen mit Belegschaften bei Modernisierung
- Reduzierung der Personalfuktuation, mehr funktionale Flexibilisierung
- Beteiligung der Arbeiter an Gewinnen und Entscheidungsprozessen
- Unterstützung von FuE zum Produktupgrading
- Koordinierung der Reorganisation von Wertschöpfungsketten
- Unterstützung der Internationalisierung
- Sicherung des realen Wechselkurses, der Logistik, der Wirtschaftsdiplomatie und der Agrarentwicklung
- Stimulierung des Binnenmarkts (Einkommens-, Beschäftigungspolitik)
- steuerliche Anreize zur Integration von Kleinunternehmen in den formalen Sektor
- Aufbau von Netzwerken und Polen auf lokaler oder sektoraler Ebene
- Anwendung der Gesetze zur Kartellkontrolle, Verbraucherschutz, Normung und anti-dumping
- gezielte Unterstützung technologieintensiver Märkte
- Koordinierung der Restrukturierung von Technologieunternehmen und technologischen Netzwerken

stellten Politikempfehlungen zusammengefaßt sind. Es ist unwahrscheinlich, daß die brasilianische Administration ein so komplexes Programm ernsthaft in Angriff nehmen könnte.

- Informationsproblem. Zu den Zeiten des *Plano de metas* in den 50er Jahren war es wohl noch so, daß es Technokraten in der Administration gab, die eine größere fachliche Kompetenz zum Entwerfen einer industriellen Strategie besaßen als die Unternehmer. Davon kann heute jedoch keine Rede mehr sein – die Erosion der Kompetenz in der Administration verlief parallel zu einem kontinuierlichen Lernprozeß und Kompetenzgewinn in der Industrie. Hier verbinden sich das Kompetenz- und das Komplexitätsproblem: Akteure auf der Bundesebene sind kaum in der Lage, die Informationsgrundlage zu erstellen,

die für sinnvolle Standort- und Industriepolitik notwendig wäre.

#### **Jenseits von Markt vs. Staat**

Die von Neoliberalen vorgebrachten Argumente lassen sich nicht von der Hand weisen – ein aktiver Staat und eine detaillierte Standort- und Industriepolitik, wie sie in der Vergangenheit z.B. in Südkorea betrieben wurde, sind unter den in Brasilien heute gegebenen Bedingungen unrealistisch. Dies heißt jedoch nicht, daß es generell keine Standort- und Industriepolitik geben und man sich allein auf den Markt verlassen sollte. Zwei Punkte sind hier hervorzuheben:

- Ein konsequenter Verzicht auf Standort- und Industriepolitik ist nicht durchzuhalten. Es wird immer Krisensektoren geben, deren Niedergang der Staat nicht untätig beobachten kann; und es wird immer starke regionale Lobbies geben, die dafür sorgen, daß bestimmte Unternehmen oder Branchen in den Genuß staatlicher Unterstützung kommen. Das Ergebnis des erklärten Verzichts auf Standort- und Industriepolitik ist daher paradoxerweise nicht die Abwesenheit von Standort- und Industriepolitik, sondern eine ad-hoc-Standort- und Industriepolitik, die nicht Stärken weiterentwickelt, sondern Strukturkrisen verlängert und nach – ökonomisch beliebigen – politischen Kriterien vorgeht.
- Standort- und Industriepolitik heißt nicht notwendigerweise starker Staat, Dirigismus und Marktverzerrungen. Es existiert vielmehr ein neuer Typ von Standort- und Industriepolitik, der von der Notwendigkeit einer aktiven Standortpolitik zur Stärkung des Mesoraums ausgeht, die gemeinsam von Staat und gesellschaftlichen Akteuren formuliert und implementiert wird. Andernfalls konkurrieren auf sich allein gestellte Unternehmen auf dem Weltmarkt und längerfristig auch auf dem brasilianischen Binnenmarkt mit Firmen, die in ihrem Heimatstandort von vielfältigen positiven externen Effekten, von denen viele auf industriepolitische Aktivitäten zurückgehen, profitieren – und gegen solche Konkurrenten ist auf Dauer nur schwer zu bestehen.
- In einer Phase radikalen technisch-organisatorischen Wandels, wie wir sie heute erleben, ist reines *laissez-faire* weder ökonomisch rational noch gesellschaftspolitik akzeptabel. Es geht darum, die Rahmendaten für wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Entwicklung im Informationszeitalter abzustecken. Dabei wird in der Regel der Staat eine Rolle als Initiator und Moderator spielen müssen.

### 3.3 Die Standort- und Industriepolitik der Regierung Cardoso

Es läßt sich trefflich darüber streiten, ob die Wirtschaftspolitik der Regierung Cardoso neoliberal oder interventionistisch geprägt ist. Es läßt sich aber nicht darüber streiten, welche Philosophie ihre Standort- und Industriepolitik folgt, denn es gibt im Grunde keine kohärente, geschweige denn konsistente Standort- und Industriepolitik der Regierung Cardoso. Präziser formuliert: Es existiert ein industriepolitisches Konzept, das diesen Namen nicht verdient, es gibt Aktivitäten in einzelnen Politikfeldern, die einen impliziten industriepolitischen Charakter haben, und es entsteht insgesamt ein Bild von Konfusion, d.h. unklaren Rahmenbedingungen, Zielvorstellungen und Handlungsanreizen.

#### 3.3.1 Standort- und Industriepolitik in der Ära Collor/Franco

Das Fehlen einer dezidierten Standort- und Industriepolitik läßt sich zunächst mit dem Stichwort *lessons learned*, d.h. als Konsequenz aus dem geringen Erfolg des industriepolitischen Aktivismus der frühen 90er Jahre, deuten. Die Regierung Collor hatte neben der Öffnungspolitik, mit der sie die Unternehmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zwang, eine Reihe von industriepolitischen Programmen aufgelegt, um neben der Peitsche auch Zuckerbrot anzubieten. Die Collorsche Standort- und Industriepolitik war jedoch aus zwei Gründen wirkungslos. Erstens: Weil die makroökonomische Stabilisierung nicht gelang, verfolgten die Unternehmen weiterhin ihre Strategie der Maximierung der kurzfristigen Anpassungsfähigkeit an veränderte ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen. Die Formulierung längerfristiger Strategien, die etwa in der von der Regierung anvisierten Intensivierung von FuE-Aktivitäten ihren Ausdruck gefunden hätte, war unter diesen Bedingungen kaum möglich. Zweitens: Die Programme operierten (selbst dann, wenn sie zügig implementiert wurden, was meist nicht der Fall war) mit wenig tauglichen Instrumenten, etwa Steuererleichterungen, die für die Unternehmen keinen Anreiz darstellten, sondern die Kom-

plexität eines ohnehin unübersichtlichen Steuersystems weiter erhöhten und somit zusätzliche Transaktionskosten schufen.

Letzten Endes gab es in der Ära Collor/Franco nur zwei Bereiche, in denen eindeutig wirksame Standort- und Industriepolitik betrieben wurde:

- Die Außenhandelspolitik. Wann immer die Technokraten im Wirtschaftsministerium den Eindruck hatten, daß Unternehmen ihre Marktmacht mißbrauchten, öffneten sie die Importschleusen, um Preissteigerungen zu begrenzen und die inländischen Unternehmen zu Effizienzsteigerungen zu zwingen.
- Die *câmara setorial* der Automobilindustrie. Unter den über vierzig Kammern zur Formulierung von industriepolitischen Sektorinitiativen war sie die einzige, in der wirklich Entscheidungen von großer Reichweite fielen – in Form einer Vereinbarung, mit der die Preise für Neuwagen (insbesondere für Kleinwagen) deutlich gesenkt wurden und in der Industrie und Gewerkschaften sich überdies auf einen Rationalisierungsschutz verständigten. Konsequenzen waren eine Absicherung des Modernisierungsprozesses in den Unternehmen und eine nachdrückliche Belebung des Automarkts mit starken gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekten.

### 3.3.2 Reaktion der Unternehmen auf die Marktöffnung

Auf der Unternehmensebene haben die neuen Rahmenbedingungen nach der Außenöffnung einen Anpassungsprozeß erzwungen – nach einer Übergangsphase, in der die Unternehmen und ihre Verbände versuchten, den Kurswechsel rückgängig zu machen. Nachdem die Irreversibilität des Kurswechsels deutlich geworden war, waren vier Typen von Maßnahmen zu beobachten, mit denen Unternehmen versuchten, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern:

- Die Einführung von detaillierter Kostenrechnung. Die Unternehmen hatten zwar häufig ein hervorragendes Finanzmanagement, weil sie nur

so unter hyperinflationären Bedingungen überleben konnten. Dies implizierte jedoch in erster Linie ein intelligentes Liquiditätsmanagement. Die Kostenrechnung im engeren Sinne – ganz zu schweigen von detaillierten Daten über Kostenkomponenten, die Kosten von Produktvarianten etc. – war demgegenüber nur schwach entwickelt.

- Die Einführung neuer Organisationskonzepte. Ähnliche wie in Nordamerika und Europa gab es auch in Brasilien seit den 80er Jahren eine Rezeption der japanischen Konzepte zur Organisation industrieller Produktion („Toyotismus“, „schlanke Produktion“); und auch in Brasilien wurde damit in vielen Unternehmen experimentiert. Häufig wurden auf diese Weise deutliche Verbesserungen bei den Performance-Indikatoren erzielt, insbesondere im Bereich der Qualität, wo überdies die breite Diskussion und Bewußtseinsbildung um den internationalen Qualitätsstandard ISO 9000 eine Wirkung hatte.
- Die Verringerung der Fertigungstiefe und die Auslagerung von Dienstleistungen. Viele Unternehmen entdeckten, daß sie insbesondere einfache Dienstleistungen – Kantinen, Sicherheit, Transport – wesentlich günstiger zukaufen konnten. Die Reduzierung der Fertigungstiefe war weniger einfach vorzunehmen, weil es nach wie vor in etlichen Bereichen nur eine schwach entwickelte Zulieferstruktur gab; doch zeigten auch hier etliche Beispiele, daß Potentiale existierten.
- Entlassungen. Viele Unternehmen entdeckten im Zuge der Reorganisation, daß sie den gleichen Output auch mit deutlich weniger Arbeitern und Arbeiterinnen erzeugen konnten. Ein Abbau der Beschäftigtenzahlen war die Folge.

Als Ergebnis dieser Anpassungsleistungen war der Effekt der Öffnungspolitik insgesamt weniger dramatisch, als angesichts des Effizienzrückstands zu befürchten gewesen wäre. Nur wenige Branchen mit besonders verzerrten Strukturen gerieten in tiefgreifende Krisen (Maschinenbau, Elektronik, Informatik, Kunstfaser-Textilien).



### 3.3.3 Explizite Standort- und Industriepolitik der Regierung Cardoso

Die Regierung Cardoso legte 1995 ein industriepolitisches Konzept vor.<sup>10</sup> In diesem Dokument, das insgesamt 16 Textseiten umfaßt, artikuliert die Regierung zunächst die Hoffnung, daß das jährliche Wachstum der Industrieproduktion im Zeitraum 1995 - 1999 bei 6,5 % liegen möge; für den Außenhandel wird eine jährliche Wachstumsrate von 10,6 % erwartet. Im Anschluß werden auf vier Seiten acht allgemeine Leitlinien für die industrielle Entwicklung formuliert: Die Bedeutung eines investitionsfreundlichen makroökonomischen Rahmens; die Notwendigkeit einer stärkeren Internationalisierung; die Stärkung der technologischen Kompetenz; die Steigerung des Außenhandels; die Restrukturierung von Industrie-sektoren, die sich in einer Krise befinden; die Stärkung von Kleinunternehmen; die Dezentralisierung der industriellen Produktion; und die Verbesserung der Umweltqualität. Abschließend werden auf sieben Seiten konkrete Politiken vorgestellt: Stärkung der Investitionstätigkeit (halbe Seite), Stärkung der technologischen Kompetenz (vier Seiten), Exportförderpolitik (eine Seite), Berufsbildungspolitik (halbe Seite) und Förderung von Kleinunternehmen (halbe Seite).

Allem Anschein nach setzt die Regierung mithin zwei industriepolitische Schwerpunkte: Technologiepolitik und Exportförderung. Der Schwerpunkt in der Technologiepolitik wird auf die Stärkung des MNPQ-Systems (Meß-, Norm-, Prüfwesen, Qualitätssicherung) gesetzt. Dieses befand sich gegen Ende der 80er Jahre in einem desolaten Zustand; der Aufbau verschiedener Institutionen in

diesem Bereich war wenig erfolgversprechend in einem Umfeld, das wegen der Marktabschottung durch geringen Wettbewerbs- und entsprechenden Qualitätsdruck gekennzeichnet war. Die Stärkung des MNPQ-Systems ist jedoch keine neue Idee, sondern war bereits ein Kernpunkt der Collorschen Politikinitiativen zur Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit: Das am raschesten implementierte industriepolitische Programm war das *Programa Brasileira de Qualidade e Produtividade* (PBQP), und die Stärkung bzw. Rehabilitierung der MNPQ-Institutionen war ein Kernpunkt dieses Programms. Insofern setzt die Regierung auf Kontinuität in einem Bereich, dessen Stärkung eine essentielle Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ist, die zunehmend mit internationalen Qualitäts- und Produktnormen konfrontiert werden.

Die Vorstellungen zur Exportförderung sind im Konzept weniger detailliert und konkret als jene zur Technologiepolitik; es wird beispielsweise nicht eine einzige Institution, die in diesem Feld tätig ist oder werden könnte, namentlich genannt. Im Jahr 1996 schien sich die Exportförderung gleichwohl zum industriepolitischen Hauptaktionsfeld der Regierung zu entwickeln, denn eine der ersten Maßnahmen des neuen Planungsministers Antônio Kandir, der im Juni 1996 José Serra ablöste, war die Verkündung eines Exportkreditprogramms. In einem Interview erklärte Kandir die Ausweitung der Exporte zum Wundermittel zur Stimulierung des Wirtschaftswachstums; neben der Einführung eines Finanzierungsinstruments soll dies durch Effizienzsteigerung und Ausbau der Infrastruktur sowie durch eine Reduzierung der Steuern und Abgaben auf Exporte bewerkstelligt werden. Tatsächlich waren die Maßnahmen aber wenig attraktiv und stießen bei den Unternehmen auf geringes Interesse.

Das bedeutsamste Instrument in der aktuellen Industriepolitik ist allem Anschein nach die nationale Entwicklungsbank (BNDES), die eine wichtige Rolle bei der Restrukturierung und Modernisierung einzelner Unternehmen und Industriezweige spielt und versucht, sich als zentraler Akteur einer im

10 „Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Reestruturação e Expansão Competitivas do Sistema Industrial Brasileiro. Governo Fernando Henrique Cardoso. 1995-1999“. Im Juli 1997 wurde vom Ministerium für Industrie, Handel und Tourismus ein Dokument vorgelegt, mit dem die Industriepolitik konkretisiert und operationalisiert werden soll (vgl. <http://www.mict.gov.br/spi/asac/asac0000.htm>). Dieses Dokument, in dem Maßnahmen für 18 Industriebranchen, deren Auswahl nicht näher begründet wird, vorgeschlagen werden, ähnelt jedoch eher traditionellen Politikdokumenten mit Wunschlistencharakter.

Entstehen befindlichen „Politik für Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit“ zu positionieren.<sup>11</sup>

### 3.3.4 Implizite Industriepolitik der Regierung Cardoso

Die implizite Industriepolitik der Regierung Cardoso findet in einem Dreieck mit den Eckpunkten makroökonomische Stabilisierung, Strukturreformen (Stichwort: *Custo Brasil*) und Privatisierung statt.

Die **makroökonomische Stabilisierung** führt für Unternehmen paradoxerweise gleichzeitig zu einer Verbesserung und Verschlechterung der Handlungsbedingungen. Die bislang erfolgreiche Bekämpfung der Inflation vereinfacht das betriebliche Finanzmanagement bzw. schafft die Voraussetzungen dafür, daß die Unternehmen sich auf ihre Kernfunktion konzentrieren können, reduziert die zwischenbetrieblichen Transaktionskosten und schafft die Voraussetzung für die Formulierung von Unternehmensstrategien. Die praktische Gestaltung der Stabilisierung jedoch erschwert unternehmerisches Handeln aus zwei Gründen. Erstens sind die Realzinsen hoch und der Wechselkurs überbewertet, so daß die Unternehmen (bei gesunkener Profitabilität) wenig in neue Anlagen investieren und im Exportbereich vorsichtig agieren. Zweitens geht die Stabilisierung der Rahmenbedingungen mitnichten mit einer Verstetigung staatlichen Handelns einher, im Gegenteil: Nach der Bewertung des World Competitiveness Reports hat die durch staatliche Eingriffe verursachte Unsicherheit in den 90er Jahren noch zugenommen. Ständige Veränderungen der „Spielregeln“ (z.B. kurzfristige drastische Veränderungen von Importzöllen oder Regeln im Devisenverkehr) führen dazu, daß die Unternehmen ihr Umfeld weiterhin als erratisch wahrnehmen und daher vorsichtig agieren und keine längerfristig angelegten Strategien formulieren.

Ein wichtiges Ziel der verschiedenen **Strukturreformen** ist (neben der Sanierung der Staatsfinan-

zen) die Verringerung des *Custo Brasil*, also des spezifischen Kostennachteils, mit dem brasilianische Unternehmen aufgrund von Bürokratie, ineffizienter Infrastruktur, hohen Lohnnebenkosten und einem ineffizienten und intransparenten Steuersystem leben müssen. Dieser Kostennachteil ist – wie eine Studie der Weltbank zeigt – beträchtlich. Die Ineffizienz der Häfen beispielsweise führt zu Zusatzkosten in Höhe von 6 % des Exportwerts; im Falle von Santos und Rio sind es sogar 10 %. Eine Verlagerung des Transports von der Straße auf die Schiene entlang der wichtigsten Transportachsen könnte die Kosten um bis zu 20 % senken.

Die **Privatisierung** leistet unter anderem einen Beitrag zur Reduzierung des *Custo Brasil*, denn zu den veräußerten Unternehmen gehörten zuletzt insbesondere Infrastruktur-Betreiber (Elektrizität, Eisenbahn), und die Käufer mußten sich zu Investitionen und Effizienzsteigerungen verpflichten – eine Verpflichtung, die bei früheren Privatisierungen (insbesondere in der Stahlindustrie) eingelöst wurde.

Der Nettoeffekt von Stabilisierung, Strukturreformen und Privatisierung auf die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit läßt sich bislang nicht abschätzen. Eines scheint jedoch offensichtlich zu sein: Eine auch nur halbwegs konsequente Bekämpfung des *Custo Brasil* kann Kostensenkungen zur Folge haben, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Industrie deutlich steigern. Ohne eine Senkung des *Custo Brasil* machen industriepolitische Initiativen der Zentralregierung wenig Sinn; dies allein jedoch wird jedoch kaum ausreichen, um die Standortqualität Brasiliens auf den Stand anderer fortgeschrittener Entwicklungsländer zu bringen. Dazu bedarf es vielmehr einer spezifischen Standortpolitik.

### 3.4 Die Kosten des Verzichts auf moderne Standort- und Industriepolitik

Standort- und Industriepolitik findet immer statt – auch dort, wo Regierungen verkünden, daß sie nicht stattfindet. Es gibt keine Dichotomie Standort- und Industriepolitik / keine Standort- und In-

11 Vgl. Mendonça de Barros und Goldenstein (1997).

dustriepolitik, sondern eine Matrix, die etwa wie folgt aussieht:

Konstellationen von Industrie- und Standortpolitik		
	geringe Effektivität	spürbare Effektivität
geringe Kosten		lokale Standortpolitik
hohe Kosten	„guerra fiscal“	

Ein beachtlicher Teil der industriepolitischen Praxis in Brasilien fiel in den letzten Jahren in das Feld hohe Kosten / geringe Effektivität; die Rede ist hier vom Subventionswettbewerb zwischen den Bundesstaaten (*guerra fiscal*). Diese überboten sich mit Steueranreizen, verlorenen Zuschüssen, Übernahme von Erschließungskosten und anderen Vergünstigungen, um Investoren anzulocken. Auffällig war, daß sich die industriepolitischen Maßnahmen in den meisten Bundesstaaten auf derlei Programme beschränkten. Programme zur Verbesserung der Standortbedingungen (Qualifikationsprogramme, Verbesserung der technologischen Infrastruktur u.a.) waren seltene Ausnahmen. Das Ergebnis dieser Form von Standort- und Industriepolitik ist in zweifacher Hinsicht fatal: Die ohnehin kritische finanzielle Situation der Bundesstaaten verschlechtert sich weiter, und es gibt weiterhin kaum aktive Maßnahmen zur Verbesserung der Standortbedingungen in Brasilien. Die Zielvorgabe ist damit evident: Es muß darum gehen, in der skizzierten Matrix in das Feld geringe Kosten / spürbare Effektivität zu gelangen.

### 3.5 Neuverteilung industriepolitischer Aufgaben zwischen Zentralstaat und dezentralen Akteuren

Damit es zu einer Neuverteilung industriepolitischer Aufgaben zwischen Zentralstaat und dezentralen Akteuren kommen kann, ist es zunächst notwendig, die Grundannahmen beider Seiten in Frage zu stellen. Insbesondere zwei Grundannahmen sind – vergleicht man Brasilien mit anderen Ländern – nicht ohne weiteres aufrechtzuerhalten:

- Standort- und Industriepolitik muß nicht, wie in der Vergangenheit üblich, eine rein staatliche Veranstaltung sein, bei der in der Administration Programme entworfen werden, mit denen dann die wirtschaftlichen Akteure überrascht werden. Moderne Standortpolitik wird im Dialog zwischen Staat und wichtigen gesellschaftlichen Akteuren, vor allem Unternehmensverbänden und Gewerkschaften, formuliert.
- Standort- und Industriepolitik muß keine rein zentralstaatliche Veranstaltung sein. Viele standortpolitische Maßnahmen können – und, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, sollten – auf der Ebene von Bundesstaaten und Municipien formuliert werden.

In der aktuellen Situation sind – zur Verbesserung der Bedingungen für dynamische industrielle Entwicklung – für den *Zentralstaat* die folgenden Aufgaben besonders dringlich:

- Die Umsetzung einer export- und wettbewerbsfreundlichen, stabilen und vorhersehbaren Makropolitik (Makroebene). Zwar ist die Makropolitik seit der Einführung des Plano Real eindeutig stabilitätsorientiert, doch ist sie nicht exportfreundlich und nur partiell vorhersehbar. Die Überbewertung des Wechselkurses behindert Exporte; und die Regierung setzt die Praxis kurzfristiger, detaillierter Eingriffe zur Lösung akuter realer oder perzipierter Probleme fort. Den Bemühungen zur Reduzierung des *Custo Brasil* war bislang wenig Erfolg beschieden.
- Eine Steuerreform (Makroebene). Es ist unbestritten, daß das brasilianische Steuersystem einer grundlegenden Reform bedarf, um zu einer gleichmäßigeren Belastung und transparenten Regeln zu kommen sowie die prohibitive Belastung zwischenbetrieblicher Transaktionen zu reduzieren.
- Die Modernisierung des Finanzsektors (Makro-/ Mesoebene). Hier geht es insbesondere darum, ein für alle mal die Praxis abzustellen, daß bundesstaatliche Regierungen ihre Bank zur Gewährung von Krediten zwingen, die dann nicht zurückgezahlt werden, so daß die Zentralbank einspringen muß. Dies destabili-

siert sowohl die Landes- als auch die Bundesfinanzen (weil der Bund letztlich die Defizite decken muß), unterminiert die makroökonomische Stabilisierung und minimiert die politischen Handlungsspielräume auf der Ebene der Bundesstaaten.

- Die Rehabilitierung der Struktur in technologischen Kernbereichen (Mesoebene). In Bereichen wie dem Meß-, Norm-, Prüfwesen und Qualitätssicherung (MNPQ) bestehen Defizite. Es fehlt auch eine Institution, die Organisationen zertifiziert, die das ISO-9000-Siegel vergeben.
- Die Rehabilitierung und / oder Privatisierung sowie der Ausbau der Infrastruktur, insbesondere in den Bereichen Häfen, Straßen und Energieversorgung (Mesoebene).
- Eine Reform der Finanzierung von SENAI und SEBRAE. Beide Organisationen werden bislang über eine Umlage in Höhe von 1 % bzw. 0,6 % der Lohnsumme finanziert. Diese Umlage wird vom Zentralstaat zusammen mit anderen Steuern und Abgaben eingetrieben. Die Gesamteinnahmen werden nach einem wenig transparenten Schlüssel an SENAI und SEBRAE in den einzelnen Bundesstaaten zurückgeleitet. Dieses System ist aus zwei Gründen ungünstig. Erstens geht das Aufkommen beider Institutionen aufgrund der insgesamt rückläufigen Zahl formell Beschäftigter zurück; dies ist ungünstig in einer Situation, in der die Bedeutung beider Institutionen aufgrund wachsenden Wettbewerbsdrucks steigt. Zweitens ist die *ownership* der Unternehmen, insbesondere gegenüber SENAI, häufig gering; nicht wenige Unternehmen sind der festen Überzeugung, daß nicht sie, sondern der Staat SENAI finanziert.

Auf der Ebene von *Bundesstaaten und Munizipien* geht es um die Formulierung von Standortpolitik, d.h. gezielten Maßnahmen auf der Mesoebene, um die Umfeldbedingungen für erfolgreiche industrielle Entwicklung zu verbessern. Wichtige Elemente sind

- regionale Dialoge unter Beteiligung von Staat, Unternehmen und Unternehmensverbänden sowie Gewerkschaften und anderen Akteuren zur

Formulierung von Technologiepolitik und Industriestrategien zur Stärkung einzelner industrieller Standorte,

- KMU-Beratung, vorzugsweise im Kontext regionaler Standortstrategien und generell in enger Interaktion zwischen KMU-Förderorganisationen und Firmen und ihren Verbänden; darüber hinaus sind der Umgang mit gesetzlichen Regelungen, Umweltschutz und Energieeffizienz, Arbeitssicherheit, Finanzierung sowie Design, Verpackung und Marketing (hier geht es insbesondere darum, erfolgreiche Erfahrungen von SEBRAE und SENAI in einzelnen Bundesstaaten landesweit zu verbreiten) wichtige Ansatzpunkte für KMU-Beratung,
- *technology extension*, d.h. die Verbreitung von Wissen über neue Hardware, technische Verfahren und Organisationsmuster; Überlegungen zur Streichung der Finanzierung der in diesem Bereich aktiven und (im internationalen Vergleich) effektiven Organisation SEBRAE, wie sie in den letzten zwei Jahren in Brasília ange stellt wurden, sind insofern kontraproduktiv,
- der Aufbau bzw. die Rehabilitation oder Stärkung von Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, die auf das lokale Spezialisierungsmuster zugeschnitten sind,
- Ermutigung und Unterstützung der formellen und informellen Vernetzung zwischen Unternehmen.

Einer Lösung wie der zuvor beschriebenen stehen freilich verschiedene Hindernisse entgegen – Hindernisse, die überwiegend der Metaebene zuzuordnen sind:

- eine inadäquate Selbstdefinition der potentiellen Akteure – Unternehmensverbände beispielsweise halten eine Beteiligung an der Formulierung einer industriepolitischen Strategie häufig nicht für ihre Aufgabe. Überdies sind Unternehmens- und sonstige Verbände häufig schwach und haben kaum Erfahrungen mit Problemlösungsorientierung. Auch dezentrale staatliche Akteure halten Standortpolitik oder Wirtschaftsförderung häufig nicht für ihre Aufgabe,

- eine klientelistische Orientierung der Politik, die einer längerfristigen und Problemlösungsorientierung entgegensteht,
- die geringe institutionelle Kontinuität im politisch-administrativen System, die ebenfalls eine kurzfristige Orientierung begünstigt,
- eine begrenzte fachliche Kompetenz auf der Ebene von Bundesstaaten und Munizipien, die der Formulierung von Standortpolitik auf diesen Ebenen entgegensteht.

Trotz dieser Probleme ist die Einführung von dezentraler Standortpolitik in Brasilien nicht unmöglich. Die Verhaltensdispositionen von politischen Akteuren ändern sich; Unternehmensverbände beispielsweise wandeln sich in nicht wenigen Regionen von Honoratiorenvereinen zu dienstleistungsorientierten Organisationen. Die Anreizstrukturen für politische Amtsträger werden sich mit der Einführung der Wiederwählbarkeit ändern. Erfolgreiche Initiativen in einzelnen Regionen, z.B. in Minas Gerais oder Ceará, wo es eindeutig entwicklungsorientierte Landesregierungen gibt, geben ein wichtiges Beispiel für andere. In dem Maße, in dem es gelingt, Informationen über derartige Ansätze im Lande zu verbreiten und politische Lernprozesse zu initiieren, verbessern sich die Perspektiven für eine anhaltende Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Industrie.

#### **4 Perspektiven für eine TZ zur Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit in Brasilien**

KMU-Förderung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ist seit einigen Jahren einer von drei Schwerpunkten der TZ mit Brasilien. Aus drei Gründen ist es sinnvoll, über eine Neuausrichtung der TZ mit Brasilien in diesem Bereich nachzudenken:

- Die Zusammenarbeit besteht bislang aus einer Reihe von in sich sinnvollen, aber nicht aufeinander bezogenen und über das ganze Land ver-

teilten Projekten. Dies ist ein wichtiger Grund für die Kritik an der mangelnden „Sichtbarkeit“ dieses Bereichs der Zusammenarbeit. Es ist daher angebracht, Ansatzpunkte für eine größere „Sichtbarkeit“, d.h. auch eine größere Signifikanz der TZ, zu identifizieren.

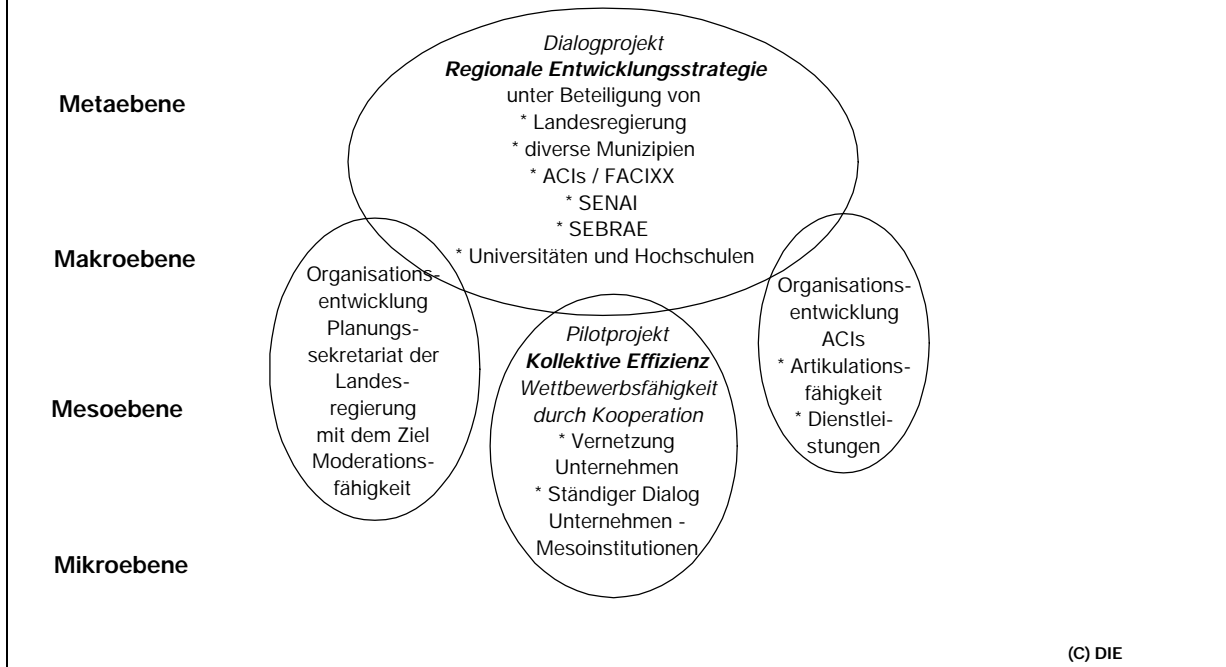
- Der Bedarf Brasiliens an „traditioneller“ TZ im Bereich der KMU-Förderung nimmt stetig ab. Die wichtigen brasilianischen Institutionen (SENAI, SEBRAE) sind recht kompetent und im Zweifelsfall in der Lage, spezifisches technisches Know-how im In- oder Ausland einzukaufen.
- Es gibt in Brasilien ein gravierendes Defizit im Bereich moderner Standort- und Industriepolitik; diese Politik beschränkt sich heute weitgehend auf Subventionen an ansiedlungswillige Unternehmen, und dies ist das teuerste und am wenigsten effektive Instrument der Standortpolitik. Konzepte der Entwicklung von spezifischen Standortvorteilen, wie sie heute in den Industrieländern zunehmend Verbreitung finden, sind in Brasilien noch kaum bekannt, und es stehen ihrem Einsatz verschiedene institutionelle Hindernisse (kaum Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene, kaum Strukturpolitik auf der Ebene von Bundesstaaten, vorwiegend traditionelle Orientierung von Industrie- und Handelsvereinen und Industrieverbänden, geringe Interaktion zwischen Staat und verfaßter Wirtschaft) im Wege.

Für die künftige Zusammenarbeit mit Brasilien im Schwerpunktbereich „Förderung der Wettbewerbsfähigkeit“ sind grundsätzlich zwei Alternativen denkbar. Alternative 1 ist die Fortsetzung der Zusammenarbeit im bisherigen Stil mit bestimmten Modifikationen (weniger traditionelle TZ, mehr Organisationsentwicklung; KMU-Förderung im Kontext von Branchen-/ Clusterstrategien). Der Vorteil dieser Strategie ist ein geringeres Risiko; Projekte dieser Art können einigermaßen effektiv und nachhaltig sein. Der Nachteil ist die geringe Signifikanz und „Sichtbarkeit“ des deutschen Beitrags.

Alternative 2 ist eine regionale Schwerpunktsetzung, wobei zunächst offen bleiben sollte, wie Region hier definiert wird – es könnte sinnvoll sein, eine Region unterhalb der Ebene eines Bundes-

Abbildung 3

### Systemische Wettbewerbsfähigkeit und regionale Standortpolitik: Mögliche Ansatzpunkte für die Technische Zusammenarbeit in Brasilien



staats zu sehen, man könnte jedoch auch an größere Aggregate jenseits der Ebene des einzelnen Bundesstaats denken. Eine Möglichkeit wäre, drei Regionen bei der Formulierung von Standortstrategien zu unterstützen, und zwar durch ganz unterschiedliche Typen von Interventionen:

- Beratung der Entscheidungsträger in der Exekutive bei der Vorbereitung der Formulierung einer Strategie,
- Unterstützung der Formulierung durch Bereitstellung von Moderatoren und spezifischem Know-how zu einzelnen Fragen von Standortpolitik,
- Stärkung der Planungs- und Monitoringkompetenz von staatlichen Institutionen (Planungssekretariat, Wirtschafts-/ Technologieministerium),
- Stärkung bzw. Aufbau von Institutionen der Wirtschaftsförderung,
- Stärkung bzw. Aufbau des unterstützenden Umfelds (Betriebsberatung, Ausbildungs- und

Technologieinstitutionen, Exportförderung usf.).

Abbildung 3 illustriert, wie eine Intervention in einer gegebenen Region mit mehreren aufeinander bezogenen Projekten idealtypisch aussehen könnte. Die gleichzeitige Zusammenarbeit mit mehreren Regionen sollte mit der Stimulierung des Erfahrungsaustauschs zwischen diesen Regionen einhergehen. Diese Alternative ist wesentlich anspruchsvoller und insofern auch riskanter als Alternative 1. Falls sie jedoch erfolgreich ist und es gelingt, in einzelnen Regionen dynamische industrielle Entwicklungsprozesse zu unterstützen, so nimmt sowohl die Wirksamkeit der TZ als auch die „Sichtbarkeit“ des deutschen Beitrags stark zu.

Einige wichtige Unterschiede zur bisherigen Praxis wären die folgenden:

- TZ zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit / KMU-Förderung wäre nicht mehr im ganzen Land präsent.

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit wäre nicht mehr deckungsgleich mit KMU-Förderung. KMU-Förderung wäre vielmehr ein Element in Programmen auf der regionalen Ebene. Andere Elemente wären Organisationsentwicklung bei staatlichen Trägern, Mesoinstitutionen und Verbänden. Ferner müßten in der Region präsenste Großunternehmen (die häufig ohnedies die interne Politik von ACIs, Federação das Indústrias und SENAI prägen) in die Strategieformulierung einbezogen werden.
- SENAI und SEBRAE wären nicht mehr die prioritären Counterparts der TZ. Sie würden vielmehr wichtige Partner in einem Gefüge verschiedener Institutionen. Ziel der TZ wäre nicht mehr, ein zusätzliches Angebot von SENAI und SEBRAE zu schaffen, sondern Schnittstellenmanagement zwischen verschiedenen Akteuren zu betreiben. In diesem Kontext ist der Hinweis wichtig, daß die hier vorgeschlagene Art von TZ-Intervention zugleich anspruchsvoller und weniger kostenintensiv ist als der traditionelle Typ von TZ-Vorhaben, insbesondere jene mit mehreren Langzeitexperten und entsprechend hohen Kosten. Neuartige Projekte würden stärker auf Moderation und *facilitation* setzen; hierfür wird meist ein (u.U. intermittierender) LZE notwendig sein, der darüber hinaus die Einsätze von KZE in Bereichen wie Wirtschaftsförderung und Strategieformulierung koordinieren würde.

Die wichtigsten absehbaren Probleme mit einer solchen Praxis wären die folgenden:

- Die Ansprüche an LZE wären hoch. Der traditionelle Typus des eher technisch qualifizierten LZE wäre im Rahmen derartiger Programme nur für bestimmte spezifische Ausgaben geeignet, nicht jedoch für die Schlüsselaufgaben von Schnittstellenmanagement und Organisationsentwicklung.
- Es wird zu Verständnisproblemen bei den Partnern kommen, die mit der Praxis von regionaler Standortpolitik, wie sie sich in den Industrieländern zunehmend entwickelt, nicht vertraut sind und sich eine solche Herangehensweise im brasilianischen Kontext zunächst auch nicht werden vorstellen können.
- Es wird politisch begründete Widerstände bei den Partnern geben, u.a. deshalb, weil regionale Strategieformulierung mit den traditionellen antagonistischen und klientelistischen Politikmustern kaum kompatibel ist.
- Es gibt keine administrative Ebene zwischen Munizip und Bundesstaat, die – wie z.B. Bezirksregierungen in Deutschland – eine Rolle als Träger oder Moderator regionaler Standortpolitik unterhalb der bundesstaatlichen Ebene spielen könnte.

Es wäre im Prinzip möglich, an einige existierende Projekte anzuknüpfen bzw. diese Projekte weiterzuentwickeln; in der Übersicht auf den folgenden beiden Seiten sind hierzu einige Vorschläge enthalten. Diese Variante hätte zwei Vorteile: Erstens wäre ein radikaler Schnitt (d.h. die Beendigung der laufenden und die Initiierung ganz neuer Projekte) praktisch kaum umzusetzen. Zweitens könnten durch eine Erweiterung und Weiterentwicklung Schwachpunkte der existierenden Projekte überwunden werden:

- Die Projekte haben eher eine traditionelle technische Ausrichtung, als daß sie auf Organisationsentwicklung zielen. Dies hängt ursächlich mit der Wahl der Counterpart-Organisationen und des Projektzuschnitts zusammen. Typische Counterparts sind SENAI und SEBRAE, und der typische Projektzuschnitt ist die Schließung einer Lücke im Angebot dieser Organisationen. Nicht selten zeigt sich dann im Verlauf eines Projekts, daß nicht das Fehlen spezifischer technischer Kompetenz, sondern organisatorische, konzeptionelle oder strategische Defizite des Counterparts das eigentliche Problem sind; dies kann ad-hoc in die Erweiterung des Projekts um eine (notwendig improvisierte) Organisationsentwicklungs-Komponente münden. Darüber hinaus haben diese Organisationen eine Tendenz zu einem *top-down*-Vorgehen anstelle partizipativer Verfahren, was mitunter dazu führt, daß ihre Angebote nicht nachgefragt werden bzw. wichtige Defizite der eigentlichen Zielgruppe nicht angegangen werden.

### Ansatzpunkte zur Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen existierender TZ-Projekte in Brasilien

<i>Projekt</i>	KMU-Förderung im Nordosten Laufzeit 01/96 - 12/99
<i>Ziel des Projekts</i>	Verbesserung der Kapazität der Förderinstitutionen für KMI im Nordosten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der KMI (lt. Angebot sind eigentliche Zielgruppe nicht KMU, sondern Mikro- und Kleinunternehmen)
<i>Anmerkungen zum Projekt</i>	Ausgangspunkt des Projekts ist die Diagnose der geringen Leistungsfähigkeit der KMU im Nordosten. Überlegungen strategischer Art (Perspektiven der mittelfristigen Schaffung von spezifischen Wettbewerbsvorteilen) werden nicht angestellt. KMU werden nicht in ihrer möglichen Rolle als Zulieferer bzw. Subkontraktunternehmen gesehen. Ein Bezug zu aktuellen Tendenzen industrieller Entwicklung im Nordosten (Zufluß von Investitionen aus Süd-/ Südostbrasilien und dem Ausland, v.a. zur Mitnahme hoher Subventionen) wird nicht hergestellt.
<i>Potential zur Förderung systemischer Wettbewerbsfähigkeit</i>	Im Prinzip hoch. Projekt ist nicht isoliert angelegt (Stärkung einer einzelnen Institution oder dergleichen), sondern zielt flächendeckend in 9 NO-Bundesstaaten auf die Stärkung der institutionellen Struktur der KMU-Förderung (SENAI, SEBRAE, Federações Industriais). Unterstützung bei der Einrichtung von Wirtschaftsförderung bzw. der Formulierung lokaler/regionaler Industriestrategien ist bislang nicht vorgesehen, sollte aber mit dem Projekt-design kompatibel sein.
<i>Ansatzpunkte zur Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit</i>	(1) Umorientierung und (2) Erweiterung des Projekts. (1) Stärkere Orientierung auf Organisationsentwicklung bei SENAI, SEBRAE und Federações Industriais, um eine stärkere Zielgruppenorientierung bzw. Partizipation der Zielgruppe zu erreichen. Stärkere Orientierung auf Cluster / Zuliefer-, Subkontraktbeziehungen, evtl. Kooperation mit mittleren und großen Unternehmen zur Zulieferentwicklung. (2) Einbeziehung einer neuen Komponente kommunale Wirtschaftsförderung / regionale Standortstrategie. Dies könnten Schwerpunkte einer 2. Projektphase (ab 2. Quartal 1999) sein.

<i>Projekt</i>	Förderung des Technologieparks Santa Rita do Sapucaí / MG Laufzeit 03/95 - 02/98
<i>Ziel des Projekts</i>	Stärkung des Telekommunikations-Technologiezentrums Instituto Nacional de Telecomunicações
<i>Anmerkungen zum Projekt</i>	Ausgangspunkt des Projekts ist die Diagnose der verbesserungsfähigen Leistungsfähigkeit einer zentralen Mesoinstitution in einem offenbar recht dynamischen technologieorientierten Industriecluster. Ziel ist die Verbesserung der Leistungsfähigkeit dieser Institution und die Intensivierung seiner Kontakte zu den lokalen Unternehmen. Über das Cluster selber sind aus den vorliegenden Unterlagen nur rudimentäre Informationen zu entnehmen. Die dramatischen Umwälzungen im Hauptabsatzmarkt, dem brasilianischen Telekommunikationssektor, werden nur angedeutet. Wie die Unternehmen in Santa Rita auf die neuen Rahmenbedingungen reagieren ist nicht klar.
<i>Potential zur Förderung systemischer Wettbewerbsfähigkeit</i>	Im Angebot heißt es: „Durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, der Klein- und Mittelindustrie und der staatlichen Wirtschaftsförderung soll modellhaft die regionale Wirtschaft in den Bereichen Elektronik und Telekommunikation gestärkt werden.“ Dieser Anspruch wird bislang nur teilweise und nicht im Kontext einer klar formulierten Strategie zur Entwicklung eines lokalen Wettbewerbsvorteils eingelöst.
<i>Ansatzpunkte zur Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit</i>	Der Ansatz des Projekts müßte von der Stärkung der technischen Infrastruktur und der technologischen Kompetenz in Richtung Stärkung von Wirtschaftsförderungseinrichtungen, Entwicklung des Know-hows zur Formulierung einer Standortstrategie unter Beteiligung der wichtigen lokalen Akteure verschoben werden. Dies könnte ein möglicher Schwerpunkt für eine zweite Projektphase (ab 03/98) sein.



<i>Projekt</i>	Förderung von Textil- und Bekleidungscentren des SENAI Laufzeit 05/96 - 05/98
<i>Ziel des Projekts</i>	Stärkung von Zentren für die Ausbildung von Fachkräften für die Textil- und Bekleidungsindustrie sowie für die Beratung der Industrie in Rio de Janeiro, Recife und Natal
<i>Anmerkungen zum Projekt</i>	Ausgangspunkt des Projekts ist die Krise der brasilianischen Textil- und Bekleidungsindustrie nach der Marktöffnung. Die Stärkung der drei Zentren soll insbesondere darauf zielen, daß sie den Anpassungsprozeß in den kleinen und mittleren Unternehmen, insbesondere im Nordosten, unterstützen können; es soll insbesondere versucht werden, Unternehmen durch Ausbildung, Informationsbereitstellung und Betriebsberatung so weit zu stärken, daß der Wechsel in den informellen Sektor für sie unattraktiv wird. Es ist fraglich, inwieweit dieses Ziel angesichts der Rahmenbedingungen (Stichwort „Custo Brasil“) realistisch ist. Der Projektansatz ist angebotsgetrieben; das Problem des Zugangs zur eigentlichen Zielgruppe, den Unternehmen, und deren möglicherweise geringe Bereitschaft, sich beraten zu lassen, wird nicht hinreichend thematisiert.
<i>Ansatzpunkte zur Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit</i>	Anzustreben ist eine enge Interaktion zwischen diesem Projekt und dem Projekt „Förderung der KMU im Nordosten“. Durch eine enge Kooperation könnte es gelingen, die Formulierung von regionalen Standortstrategien für die Textil- und Bekleidungsindustrie voranzutreiben und zur Ausarbeitung einer Strategie beizutragen, die anders als heute mehr als nur Subventionen an Unternehmen kennt.
<i>Potential zur Förderung systemischer Wettbewerbsfähigkeit</i>	Es spricht vieles dafür, daß der Textil- und insbesondere der Bekleidungssektor auch mittelfristig ein Rückgrat des Industrialisierungsprozesses im Nordosten sein wird. Insofern ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors strategisch bedeutsam. Das Projekt folgt bislang dem traditionellen Muster der Stärkung von Mesoinstitutionen ohne intensive Einbeziehung der eigentlichen Zielgruppe. Das Projekt könnte einen größeren Beitrag zur Stärkung der systemischen Wettbewerbsfähigkeit in der Textil- und Bekleidungsindustrie leisten <ul style="list-style-type: none"> <li>• mit einer stärkeren Nachfrageorientierung</li> <li>• der Kultivierung einer engen Interaktion mit der Zielgruppe</li> <li>• einer Bezugnahme auf die Aktivitäten von Großunternehmen der Industrie und des Handels, die als Auftraggeber für Zuliefer- und Subkontraktproduktion bedeutsam sind.</li> </ul>
Die übrigen KMU-orientierten TZ-Vorhaben – Aufbau eines Qualitätsüberwachungssystems in der Industrie mit CEFET (Curitiba/PR), Energieeinsparung im Industriesektor (Rio de Janeiro/RJ) und Aufbau einer Kalibrierstelle im CERTI (Florianópolis/SC) – haben einen relativ engen technischen Zuschnitt und bieten daher wenig Anknüpfungspunkte für eine systemisch angelegte Vorgehensweise.	

- Projekte zielen im allgemeinen auf KMU. Damit zielen sie jedoch auf eine sehr heterogene Zielgruppe, denn eine Definition, die mit der Betriebsgröße als entscheidendem Kriterium operiert, faßt ganz unterschiedliche Typen von Unternehmen zusammen: Handwerks- und Industriebetriebe; kleine Firmen, die schnell wachsen, und mittelgroße Firmen, die aufgrund ihres Produktspektrums nur ein geringes Wachstumspotential haben; Betriebe im formellen wie im informellen Sektor; Zulieferer, Subkontraktunternehmen und Hersteller von Endprodukten. Die Alternative besteht natürlich nicht darin, Großunternehmen zu fördern. Sie besteht vielmehr darin, in der Förderstrategie

auf Branchen, Cluster und Wertschöpfungsketten zu zielen. Man wird die Probleme von KMU nur dann verstehen, wenn man ihre Position in einem Cluster bzw. einer Wertschöpfungskette versteht und die vor- und nachgelagerten Produktionsschritte und die dabei beteiligten Unternehmen kennt. Es geht mithin um eine sorgfältigere Definition und Analyse der Zielgruppe.

- Es wird in den Projekten nicht hinreichend differenziert zwischen den zwei Haupttypen von Mikro-, Klein- und Mittelunternehmen, nämlich KMU mit einem Wettbewerbspotential und Mikro- und Kleinunternehmen, die eher der Überlebensökonomie des informellen Sektors zuzurechnen sind und von denen nicht ernsthaft er-

wartet werden kann, daß sie sich in wettbewerbsfähige Strukturen des formellen Sektors einfügen lassen. Mikro- und KMU-Förderung hat entsprechend als prioritäres Ziel entweder Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit oder Armutsbekämpfung, in der Regel aber nicht beides.<sup>12</sup> Bei einem der Projekte, in dem es explizit um Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit gibt, wird beispielsweise auf die Erfahrungen mit Prorenda-Projekten verwiesen; dies ist nicht plausibel, weil Wettbewerbsfähigkeit im Kontext von Prorenda kein prioritärer Aspekt ist.

Wenn es gelänge, die brasilianischen Partner von den Möglichkeiten zu überzeugen, die eine Neuorientierung der TZ in Richtung Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit und Formulierung moderner Standort- und Industriepolitik bietet, könnte es gelingen, einen zentralen Beitrag zur Modernisierung der brasilianischen Ökonomie zu leisten. Die Signifikanz der deutschen TZ könnte steigen, und auch das spezifisch deutsche Profil könnte weit deutlicher werden.

---

12 Zur Unterscheidung vgl. Altenburg (1996b).

## Literaturverzeichnis

- Altenburg, T.:** Entwicklungsländer im Schatten der Triade?, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Bd. 40, 1996a, H. 1-2, S. 59-70
- : Die Klein- und Mittelindustrie der Entwicklungsländer im internationalen Wettbewerb, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1996b
- Amsden, A.H.:** Asia's next giant. South Korea and late industrialization, New York, Oxford: Oxford University Press, 1989
- Best, M.H.:** The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring, Cambridge: Polity Press, 1990
- Coutinho, L. / J.C. Ferraz (coord.):** Estudo da competitividade da indústria brasileira, Campinas: Papyrus; Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1994
- Dosi, G.:** Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation, in: Journal of Economic Literature, Bd. 26, 1988, S.1120-71
- Foray, D. / B.A. Lundvall:** The Knowledge-Based Economy: From the Economics of Knowledge to the Learning Economy, in: OECD, Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy, Paris, 1996, S. 11-32
- Freeman, C.:** Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan, London, New York: Pinter, 1987
- : Formal Scientific and Technical Institutions in the National System of Innovation, in: B.A. Lundvall, National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, London: Pinter Publishers, 1992, S. 169-187
- : The economics of technical change, in: Cambridge Journal of Economics, Bd. 18, 1994, S. 463-514
- Granovetter, M.:** Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, in: M. Granovetter / R. Swedberg, The Sociology of Economic Life, Boulder etc.: Westview, 1992, S. 53-81
- Hillebrand, W.:** Industrielle und technologische Anschlußstrategien in teilindustrialisierten Ländern. Bewertung der allokationstheoretischen Kontroverse und Schlußfolgerungen aus der Fallstudie Republik Korea, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1991
- Kern, H. / M. Schumann:** Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion, München: Beck, 1984
- Lall, S.:** Technological Capabilities and Industrialization, in: World Development, Bd. 20, 1992, H. 2
- : Understanding Technology Development, in: Development and Change, Bd. 24, 1993, H. 4, S. 719-53
- Lundvall, B.-Å.:** Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation, in: G. Dosi et al., Technical Change and Economic Theory, London, New York: Pinter, 1988
- : User-Producer Relationships, National Systems of Innovation and Internationalisation, in: ders., National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, London: Pinter Publishers, 1992, S. 45-67
- Mayntz, R.:** Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: A. Heritier, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993, S. 39-56
- Messner, D.:** Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln: Weltforum, 1995
- Messner, D. / J. Meyer-Stamer:** Die nationale Basis internationaler Wettbewerbsfähigkeit, in: Nord-Süd aktuell, Bd.7, 1993, H. 1
- Meyer-Stamer, J.:** Technologie und industrielle Wettbewerbsfähigkeit: Allgemeine Überlegungen und Erfahrungen aus Brasilien, Köln: Weltforum, 1996
- Meyer-Stamer, J. / B. Adam / S. Bantle / A. Lauer / D. Mohaupt:** Industrielle Netzwerke und Wettbewerbsfähigkeit. Das Beispiel Santa Catarina / Brasilien, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1996
- Mendonça de Barros, L.C. / L. Goldenstein:** O BNDES e a política de reestruturação industrial, in: Gazeta Mercantil, 28.8.1997, S. A-4
- Nelson, R.R.:** National Innovation Systems: A Retrospective on a Study, in: Industrial and Corporate Change, Bd. 1, 1992, H. 2, S. 347-74
- : Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change, in: Journal of Economic Literature, Bd. 33, 1995, H. 1, S. 48-90
- North, D.C.:** The new institutional economics and third world development, in: John Harris, Janet Hunter and Colin M. Lewis, The new institutional economics and third world development, London, New York: Routledge, 1995
- OECD:** Technology and the Economy. The Key Relationships, Paris: OECD, The Technology/Economy Programme, 1992
- Pavitt, K.:** Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory, in: Research Policy, Bd. 13, 1984, S. 343-373
- Platteau, J.P.:** Behind the Market Stage Where Real Societies Exist - Part I: The Role of Public and Private Order Institutions, in: The Journal of Development Studies, Bd. 30, 1994, H. 3, S. 533-577
- : Behind the Market Stage Where Real Societies Exist - Part II: The Role of Moral Norms, in: The Journal of Development Studies, Bd. 30, 1994, H. 4, S. 753-817

- Porter, M.E.:** The Competitive Advantage of Nations, New York: The Free Press, 1990
- Porter, M.E. / C. van der Linde:** Green and Competitive: Ending the Stalemate, in: Harvard Business Review, Bd. 73, 1995, H. 5, S. 120-34
- Reuter, N.** (1994): Institutionalismus, Neo-Institutionalismus, Neue Institutionelle Ökonomie und andere „Institutionalismen“ - Eine Differenzierung konträrer Konzepte, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS), 1994, H. 114, S. 5-23
- Sauer, D. / V. Wittke:** Vom Wandel der Industriearbeit zum Umbruch industrieller Produktion. Bericht aus dem Schwerpunkt Arbeit und Technik, in: Verbund Sozialwissenschaftlicher Technikforschung, Zur Entwicklung und Nutzung von Technik in Arbeit und Alltag (Mitt., H. 12), Köln, 1994, S. 42-59
- Scharpf, F.W.:** Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 32, 1991, H. 4
- : Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: A. Heritier, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993, S. 57-94
- Schmitz, H.:** Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry, in: Journal of Development Studies, Bd. 31, 1995, H. 4, S. 529-566
- Schmitz, H. / K. Nadvi:** Industrial Clusters in Less Developed Countries: Review of Experiences and Research Agenda, Brighton: IDS, 1994
- Smelser, N.J. / R. Swedberg:** The Sociological Perspective on the Economy, in: idem, The Handbook of Economic Sociology, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994, S. 3-26
- Storper, M.:** Regional 'Worlds' of Production: Learning and Innovation in the Technology Districts of France, Italy and the USA, in: Regional Studies, Bd. 27, 1993, H. 5, S. 433-55
- : The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies, in: European Urban and Regional Studies, Bd. 2, 1995, H. 3, S. 191-221
- Storper, M. / B. Harrison:** Flexibility, hierarchy and regional development: The changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s, in: Research Policy, Bd. 20, 1991, S. 407-22
- Swedberg, R. / M. Granovetter:** Introduction, in: idem, The Sociology of Economic Life, Boulder etc.: Westview, 1992, S. 1-28
- Williamson, Oliver E.:** Institutions and Economic Organization: The Governance Perspective, Washington: World Bank, 1995

## **Anhang: Interviewleitfaden Unternehmen zur Analyse Systemischer Wettbewerbsfähigkeit**

### **1 Questões internas à empresa**

Dados (já são conhecidos em maioria. Exceções: inversões, número do funcionários, repartição geográfica das exportações - p/ último 3-5 anos, próximo 2-3 anos; a empresa faz parte de um grupo econômico, tem filiais)

Qual é a meta/o objetivo estratégico da empresa (p.ex. participação no mercado, faturamento, lucro, internacionalização, etc.)? Existe uma missão explícita?

Qual é a estratégia em relação aos produtos (diversificação, especialização, relevância de produtos inovadores)?

Qual é o origem das idéias para produtos inovadores?

Houve durante os últimos anos programas para uma reestruturação / reorganização radical da empresa? Introduziu instrumentos de gestão „da última moda“ como

- kaizen
- total quality management
- lean production
- zero-defect
- just-in-time
- total cost management
- trabalho em equipes
- benchmarking
- ISO 9.000
- ISO 14.000

De onde a empresa recebe o impulso e as informações sobre novos instrumentos de gestão?

Utiliza equipamentos / máquinas modernas / novas? Quantas das máquinas da empresa tem: até 5 anos, 5 a 15 anos, mais que 15 anos de idade?

Qual são as fontes de informações sobre a utilização de novos equipamentos?

Qual é o grau de verticalização da produção (que percentagem do valor adicionado ao produto e feito na empresa e que parte é fornecida por terceiros)? O que está mudando neste processo?

Que tipo de mudanças ocorreu / surgiu nos últimos 5 anos? Qual será a situação daqui a 3 anos?

A empresa tem planejado a construção de novas fabricas no Brasil, no Mercosul, no resto do mundo? Tem planejado a atuação em mercados internacionais através de associações com empresas estrangeiras/atuantes naqueles mercados (joint-ventures)?

Como e segundo quais critérios se faz a escolha dos locais de instalação de novas fábricas?

### **2 Relações e intercâmbio entre empresas**

#### **1. Relações com fornecedores:**

quantos fornecedores a empresa tem?

Qual é a distribuição geográfica (Estado, Brasil, resto do mundo)?

Quais insumos você compra de fornecedores?

A empresa faz alguma avaliação dos fornecedores? Em termos de confiabilidade (prazo, preço) e qualidade? Com que instrumentos?

Como reage quando o fornecedor tem problemas de preços ou de qualidade?

Quais são as condições de pagamento que a empresa obtém dos seus fornecedores?

Com que frequência você troca de fornecedores?

Procuram sistematicamente novos fornecedores?

Existe uma dependência de alguns fornecedores?

Que mudanças ocorreram nas relações com os fornecedores nos últimos 5 anos?

#### **2. Relações com empresas que assumem terceirização:**

Tem contratos com produtores sub-contratados / indústrias caseiras?

Em que etapa da produção?

Quais são as condições?

Com tendência crescente ou decrescente?

Que problemas e conflitos ocorrem? Como são solucionados?

Quais são os prazos de pagamento praticados?

Que meios de pagamento são usados?

### 3. Relações com clientes:

Como se organiza a distribuição dos produtos?

Tem clientela fiel/ habitual ?

Quem e como é feito o processamento de reclamações (serviço 0800-)?

Produz sob encomenda ou para estocar?

Como são as relações com clientes estrangeiros? Permanentes ou instáveis?

As exigências de qualidade são diferentes para exportações (em relação às exigências para vendas no mercado brasileiro)?

### 4. Relações com concorrentes:

Quem são os seus principais concorrentes?

Como / com quais métodos analisam seus concorrentes e planejam suas estratégias competitivas no(s) mercado(s) de venda?

Existem ou são imagináveis atividades conjuntas com empresas concorrentes (p.ex. compras em conjunto com outras empresas, transporte associado, consórcios de exportação, participação conjunta em feiras)?

### 5. Relações com outras empresas do ramo / setor, que não são concorrentes:

Existem ou são imagináveis atividades conjuntas com empresas de seu setor (p.ex. compras em conjunto com outras empresas, transporte associado, associações para exportar, participações juntos na feiras)?

Tem projetos conjuntos com outras empresas para desenvolver capacidade de fornecedores comuns?

Organizam cooperação para pesquisa ou desenvolvimento de produtos? A nível de formação de mão-de-obra? A nível de infra-estrutura física

(rede rodoviária, telecomunicações, tratamento de efluentes)?

### 3 Relações e intercâmbio com instituições de suporte

Qual é a importância das relações com instituições de suporte e como avaliam a qualidade, a adaptação às suas necessidades e a flexibilidade dos serviços das instituições seguintes:

- SENAI, SENAC, Escola Técnica Federal, outros (Oferecem uma formação suficiente em termos de qualidade, quantidade e especialização? Quando identifica problemas, como reage para solucioná-los?)
- Universidades e outras instituições de ensino no Estado / em outros Estados?
- Instituições de apoio tecnológico no Estado / outros Estados?
- Federação das Indústrias?
- SEBRAE?
- Agências de financiamento (bancos de desenvolvimento, bancos de negócio, outras) Recorrem a créditos ou não? Em caso que sim, para que tipo de atividade?
- Prestadores de serviços para empresas no Estado / fora do Estado:
  - serviço de informações e consultas
  - consultorias
  - logística e transporte
  - software
  - outras

Ocorreram mudanças em relação às instituições nos últimos anos? Como vê a situação daqui a 3 anos?

### 4 Visão de sua participação e avaliação de associações e federações

Em quais sindicatos e federações ou associações empresariais é membro? Porquê? Desde quando? Qual são suas expectativas em relação aos sindicatos e federação? Qual é a sua participação e con-

tribuição (não financeira)? O que mudou nos últimos 5 anos?

A empresa é membro da ACI? Porquê? Desde quando? Qual são suas expectativas? Qual é a contribuição (não financeira) e a participação da empresa? Quanto é a contribuição financeira? O que mudou nos últimos 5 anos?

Que é a sua visão do papel político das associações e federações? Quais são as possibilidades para você de influenciar as atividades políticas? Qual influencia têm as federações e associações sobre as decisões do Município, do governo estadual, da união?

Qual é o papel dos sindicatos de trabalhadores?

## 5 Relações com o Estado e como o Estado é visto

### 1. Como são as relações entre a empresa e a administração pública do município?

Com quais secretarias municipais e órgãos presentes no município a empresa tem relações cooperativas?

Com quais secretarias municipais e órgãos presentes no município as relações tendem a ser mais conflituosas?

Quais são as expectativas/desejos/sugestões da empresa em relação a administração municipal, por exemplo, tratamento menos burocrático de requerimentos da empresa, controles menos estritos e menos frequentes, melhoramento da infraestrutura, etc.?

As expectativas são cumpridas (sempre/às vezes/muito raramente)? Por que não?

Como você avalia o desempenho da administração atual comparada com os antecessores?

### 2. Existe no nível municipal uma política industrial, políticas para atrair investimentos, políticas de fomento para empresas?

Para quais ramos existe?

Como você avalia essas políticas?

Existe uma prática em funcionamento por parte do governo local quanto a programas e medidas para o fomento da sua empresa ou do seu ramo industrial (subsídios, incentivos e isenção fiscal, outras de caráter não financeiro)?

Você utiliza esses programas? Porque?

### 3. Como são as relações entre as empresas e o governo estadual?

Com quais órgãos e agencias estaduais sua empresa tem relações cooperativas?

Com quais órgãos e agencias estaduais as relações tendem a ser mais conflituosas?

Quais expectativas e sugestões você tem para um melhor desempenho do governo estadual?

As expectativas são cumpridas (sempre/às vezes/muito raramente)? Por que não?

Como você avalia o progresso da administração atual comparada com os antecessores?

### 4. Existe no nível estadual uma política industrial?

Para quais setores industriais existe?

Quem aproveita dessa política?

Como você avalia essa política em relação a sua empresa?

Qual a sua opinião: O Estado ainda deve e pode ter um papel fundamental como impulsionador do desenvolvimento industrial? Ou deve o setor privado tomar a dianteira?

Como devem os empresários influenciar a formulação de uma política industrial? Como fazer chegar suas necessidades ao governo estadual e federal?

Como você avalia instrumentos/medidas políticas como

- fomento à exportação (informações, financiamento, seguros, feiras no exterior)
- incentivos fiscais / subsídios à pesquisa e desenvolvimento tecnológico
- subsídios às indústrias em crise

O governo estadual deveria e poderia fazer mais para melhorar a infra-estrutura?

Ouve-se muito que o governo não tem capacidade de investir? O que você pensa da situação financeira do Estado?

Como você acha que ela poderia ser melhorada?

## **6 Integração na comunidade local**

Como você vê o papel da empresa dentro da comunidade local?

A sua empresa esta engajada em projetos da comunidade local (educação, saúde, transporte)?

Quão importante para a imagem da empresa é o engajamento em projetos da comunidade local?

De onde a empresa consegue/contrata os gerentes e a mão-de-obra? O local de origem deles tem relevância para a empresa?

Quais são as vantagens e desvantagens do local atual da produção?



