

Lokale und regionale Wirtschaftsförderung: Change Management, Governance und Politik

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

Draft Paper
Bitte nicht zitieren oder weitergeben
Feedback ist ausdrücklich erwünscht

Duisburg
Mai 2004

mesopartner
local economic delivery

www.mesopartner.com



www.paca-online.de

1 Einführung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In diesem Papier geht es um den letzten dieser drei Punkte: die Bedeutung von *politics* und *polity* in der lokalen Wirtschaftsförderung. Wir haben den deutschen politikwissenschaftlichen Begriff der „Steuerung“ immer mit „governance“ übersetzt, und in diesem Sinne fokussiert dieses Papier die Governance von LRWF; bei Steuerung geht es wohlgemerkt nicht nur um staatliche Steuerung, sondern um die Frage, die eine moderne, hochkomplexe Gesellschaft ihre eigene Entwicklung in eine bestimmte Richtung lenken kann und ihr Schicksal nicht ausschließlich der Anarchie von Marktprozessen und anderen ungesteuerten dezentralen Interaktionsmustern anvertraut. Im anschließenden zweiten Abschnitt beleuchte ich das Spannungsverhältnis von *policy* und *politics*. Im dritten Abschnitt diskutiere ich die Frage der *polity* in der LRWF, insbesondere mit Blick auf LEDAs und LRWF-Foren und -Konferenzen. Im vierten Abschnitt ziehe ich einige Schlussfolgerungen und präsentiere eine alternative Vorgehensweise.

2 Policy vs. Politics

Die LRWF-Diskussion ist eine einseitige Diskussion. Thematisiert wird in erster Linie *policy*: Welche Maßnahmen sollten lokale Akteure ergreifen, um das lokale Umfeld für Unternehmen zu verbessern und dadurch Wachstum und Einkommen zu schaffen? Publikationen und Konferenzen jagen ständig neuen *best practices* hinterher. Dabei sollte der aufgeweckte Beobachter schon bei diesem Begriff stutzig werden: Es mag gute Praxis geben, aber wie kann es in einem Feld, das so vielen intervenierenden Variablen ausgesetzt ist, *best practice* geben? Hat nicht spätestens der verkorkste Transitionsprozess in Ostdeutschland und Osteuropa gezeigt, dass sich entwicklungspolitische Praktiken nicht einfach übertragen lassen, sondern sorgfältig in institutionelle Arrangements eingefügt werden müssen – und dass bestimmte In-

strumente, die in einem bestimmten Umfeld bestens funktionieren, in einem anderen Umfeld ganz unangebracht sein können? Schon deswegen ist es nicht sinnvoll, *policy* zu stark zu betonen – und vor allem nicht auf Kosten von *politics*.

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

Eine der Schwächen der LRWF-Diskussion und –Praxis ist häufig die implizite Unterstellung, dass die beteiligten politischen Akteure grundsätzlich gutwillig, gutmeinend und dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Davon kann in der Realität häufig jedoch keine Rede sein (vgl. allgemein Haldenwang 2004). Nehmen wir ein praktisches Beispiel. An einem gegebenen Standort gibt es eine Reihe von etablierten Unternehmen in einer reifen Industrie, d.h. in der Tendenz geht die Beschäftigtenzahl nach unten. Betriebsteile werden geschlossen, die Flächen bleiben jedoch im Besitz der etablierten Unternehmen. Nun möchte sich ein neues Unternehmen ansiedeln. Es benötigt Flächen aus dem Besitz der etablierten Unternehmen, die ihm jedoch verweigert werden, weil die etablierten ortsansässigen Unternehmen befürchten, dass der neue Investor ihnen Arbeitskräfte abwerben bzw. das örtliche Lohnniveau steigern könnte. Kommune und lokale Politiker würden den neuen Investor gerne ansiedeln, besitzen jedoch keine eigenen, hinreichend großen Flächen – und haben auch kaum Mittel in der Hand, die etablierten Unternehmen zur Veräusserung ihrer Flächen zu bewegen.

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

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

Das Grundproblem, dessen Auswirkungen wir hier beobachten können, ist ein Einfaches: In der Regel gibt es bei LRWF Gewinner und Verlierer – und die Verlierer von LRWF sind

nicht selten die Gewinner von (oft nicht allzu wettbewerblich strukturierten) Marktprozessen. Wenn wir PACA-Exercises (Meyer-Stamer 2003a) zur Analyse lokaler Ökonomien durchführen, beobachten wir in aller Regel zwei zentrale Hindernisse, die wirtschaftlichem Wachstum im Wege stehen: Fragmentierung und Marktversagen. Marktversagen hemmt das Wachstum, weil z.B. potentielle Gründer mangels Marktinformation vor einer Unternehmensgründung zurück schrecken. Für manche Unternehmen aber schafft die Intransparenz von Märkten die Option auf Renten – und diese Unternehmen werden demzufolge LRWF-Initiativen zur Bekämpfung von Marktversagen nach Kräften behindern:

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

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

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

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

Bevor wir uns dem Thema der LRWF-*polity* zuwenden, ist noch ein Hinweis wichtig: Fragmentierung wird mitunter noch verstärkt durch die sehr unterschiedliche Integration unterschiedlicher lokaler Akteure in internationale Zusammenhänge. Für lokale politische Akteure und die Exekutive ist Globalisierung oft wenig mehr als ein abstraktes Konzept. Für manche Unternehmen hingegen ist die Integration in internationale Wertschöpfungsketten weit relevanter, als es die meisten lokalen Faktoren zu sein scheinen. Ein Beispiel dafür sind die von Schmitz (1998) geschilderten Spannung im Schuhcluster in Rio Grande do Sul, Brasilien, wo die größten Unternehmen die lokalen *upgrading*-Initiativen torpedierten, weil sie fürchteten, dass die Ergebnisse dieser Initiativen zu einer nachhaltigen Verstimmung auf Seiten ihrer wichtigsten Kunden in den USA führen könnten (vgl. auch Schmitz 2003).

3 Die *Polity* von LRWF

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

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

Tatsächlich kann man sich bei orthodoxen LRWF-Planungsvorhaben mitunter des Eindrucks nicht erwehren, dass hier Konzepte aus den 60er und 70er Jahren fröhliche Urstände feiern. Genauer: LRWF-Konzepte sind zum Teil treue Nachbildungen vergangener nationaler Entwicklungskonzepte, insbesondere der „strategischen Industriepolitik“, von der heute aus gutem Grund auf nationaler Ebene niemand mehr redet. Eines der zentralen Missverständnisse dabei: Manche Akteure hoffen, durch aufwendige Partizipationsprozesse ließen sich die Probleme und Defizite von planungs- und strategieorientierten Top-down-Prozessen beheben. Was sie dabei übersehen, ist u.a. der dramatisch schnelle Wandel, dem die Wirtschaft heute unterworfen ist – er führt dazu, dass die Planung überholt ist, kaum dass der Plan ausgedruckt ist. Es kommt nicht von ungefähr, dass Strategie im Unternehmenssektor seit langem nicht mehr mit der Ausarbeitung von mehrjährigen Plänen gleichgesetzt wird (Mintzberg 1987, Mintzberg 1994, Porter 1996).

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

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

3.1 LRWF-Agenturen als logische institutionelle Struktur für LRWF?

Ein dritter Typus von Institution, der in der Diskussion um LRWF häufig auftaucht, sind Agenturen für lokale Wirtschaftsförderung (LEDAs, Local Economic Development Agencies). Dieses Modell wird in der internationalen Zusammenarbeit insbesondere von einem Konsortium verbreitet, das aus der ILO, UNOPS, dem Zusammenschluss europäischer LRWF-Agenturen EURADA sowie der italienischen EZ besteht. Vorbild für dieses Modell sind Agenturen, wie man sie in Norditalien findet – womit schon ein erstes Problem benannt ist: jene Agenturen stehen nicht für ein einheitliches Modell, sondern haben recht unterschiedliche

Profile (Pietrobelli & Rabelloti 2002). Insbesondere stehen sie nicht für das von ILO et al. propagierte Modell der rundum-sorglos-Betreuung von KMU³, sondern sind insbesondere dann signifikant, wenn sie sehr spezialisierte Dienstleistungen anbieten, die der Markt ansonsten nicht bereitstellt, insbesondere im Bereich von Qualitätssicherung, Prüfung und Normierung.

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

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

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

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

3.2 LRWF-Foren als Steuerungsgremium?

Welche Institutionen die Implementation von LRWF übernehmen sollen, ist die eine große Frage. Die andere große Frage lautet: Wer steuert LRWF? Es gibt nur noch wenige Akteure, die diese Rolle allein dem Staat zuweisen wollen. Wirtschaft findet eben in der Wirtschaft statt, und daher ist es sinnvoll, die Wirtschaft bei der Steuerung von LRWF zu beteiligen. Als probates Gremium erscheinen dabei Foren, runde Tische, Konferenzen oder anders bezeichnete Gremien, die alle eines gemeinsam haben: sie versammeln eine Vielzahl von Akteuren, die in der einen oder anderen Weise mit LRWF zu tun haben könnten.

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

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

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

Ähnliche Beobachtungen haben wir in Südafrika gemacht, wo auf der kommunalen Ebene vielerorts LRWF-Foren ins Leben gerufen wurden. Auch hier: der Status war unklar, die Zuständigkeit nicht definiert, das Verhältnis zur lokalen Legislative unklar.⁴ Hinzu kam, dass niemand genau wusste, was LRWF sein könnte und wer daher sinnvollerweise in einem LRWF-Forum repräsentiert sein sollte. Es entstanden daher häufig sehr umfangreiche Foren,

4 Zu solchen fundamentalen Problem von Foren und Komitees aller Art vgl. auch Manor (2000).

in der sich Vertreter von Unternehmensverbänden, AIDS-Gruppen, anderen NGOs und politischen Gruppen ratlos anschauten und in einen unstrukturierten Brainstorming-Prozess eintraten. Jene Vertreter, die unter knappen Zeitressourcen litten, insbesondere die Vertreter des Unternehmenssektors, blieben nach wenigen, meist frustrierenden Sitzungen fern, und das LRWF-Forum versank in der Irrelevanz.

3.3 Netzwerkdilemmata

Aber selbst wenn Steuerungsversuche nicht in derlei absurden Veranstaltungen versanden, ist die Steuerung von LRWF in Akteursnetzwerken keine leichte Aufgabe. Im Aufgabengebiet LRWF, wie auch in anderen Policy-Feldern, wird *Governance* zur relevanten Kategorie, wenn *Government* alleine nicht mehr zur Steuerung gesellschaftlicher Prozesse in der Lage ist. Das ist dann der Fall, wenn essentielle Steuerungsressourcen – Informationen, Skills, Zeit, Geld – nicht mehr überwiegend von staatlichen Institutionen gehalten werden, sondern nichtstaatliche Akteure – Unternehmen und ihre Verbände, NGOs, Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen u.a. – solche Ressourcen kontrollieren. Netzwerksteuerung (Mayntz 1991, Mayntz 1993, Scharpf 1993) wird dann notwendig, wenn die für Steuerung essentiellen Ressourcen über eine Vielzahl von Akteuren verteilt sind und nur das Pooling dieser Ressourcen – und damit die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren – zu einer angemessenen Problemdefinition und daran anschließend zur Problembearbeitung und zum *problem solving* führen kann.

Kaum jemand „mag“ Netzwerksteuerung. Sie kostet viel Zeit und Nerven, und sie führt in aller Regel zu einem Ergebnis, das vom Wunschergebnis der einzelnen Akteure abweicht. Akteure lassen sich mangels Alternative auf Netzwerksteuerung ein. Die zentralen Kategorien zum Verständnis von Netzwerksteuerung sind die Implementationskrise und der Schatten der Hierarchie:

- Die Implementationskrise tritt auf, wenn der Staat Strategien und Programme formuliert, die im Anschluss aufgrund mangelnden Interesses auf Seiten der Adressaten nicht implementiert werden können.
- Der „Schatten der Hierarchie“ wird dann wirksam, wenn der Staat einseitig Regelungen glaubwürdig androhen kann, die für die anderen Akteure mit Kosten verbunden wären, die höher wären als die Transaktions- und Opportunitätskosten der Netzwerksteuerung.

Netzwerksteuerung in der Praxis führt bei den beteiligten Akteuren deshalb zu einem beachtlichen Frustrationsniveau, weil sie in vielerlei Hinsicht das Gegenteil des einfach Befehl-und-Gehorsam hierarchischer Steuerung ist. Netzwerksteuerung ist mit typischen, nicht einfach lösbaren Problemen behaftet. In der Begleitforschung zur InnoRegio-Initiative in Ostdeutschland wurden sechs typische Dilemmata identifiziert, die nach unserer Erfahrung in anderen Regionen und Kulturkreisen genauso Gültigkeit haben (Wetzel et al. 2001, 92 ff.):

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

Für diese Dilemmata gibt es keine einfachen Lösungen. Es ist die Aufgabe für kompetente Moderatoren, die Balance zwischen den Extrempunkten zu finden. Fehlen indes diese Moderatoren, stellt sich die Frage, wer die Aufgabe des Netzwerkmanagements wahrnehmen kann. Meist hängt der Erfolg eines Netzwerks davon ab, ob es in einem Netzwerk zufällig eine Führungsfigur mit gutem Moderationstalent gibt. In den seltensten Fällen gibt es Mitglieder, die qualifikatorisch auf eine Moderationsaufgabe vorbereitet sind. Vertreter des Staates und Politiker nehmen zwar häufig für sich in Anspruch, für *facilitation* zuständig zu sein. Ihre Techniken sind meist jedoch näher an den altbewährten Instrumenten des Nicolo Machiavelli als an

jenen von Eberhard Schnelle, dem Erfinder von Metaplan. Es kommt nicht von ungefähr, dass z.B. in Deutschland die Moderationsbranche eine ausgesprochene Wachstumsbranche ist.

3.4 Regionales Change Management: Konzept oder Metapher?

Liegt die Alternative zu aufwändigen und häufigen frustrierenden Prozessen der Aushandlung von LRWF möglicherweise in der Einführung von Management? In der Diskussion um LRWF taucht in letzter Zeit, insbesondere im entwicklungspolitischen Milieu, der Begriff des „regionalen Change-Managements“ auf. Welche Referenzfälle gibt es, die uns zeigen könnten, was sich hinter diesem Konzept verbirgt?

Gibt man in der Deutschen Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften als Suchbegriff „regionales Change-Management“ ein, so erhält man einen Treffer:

Regionales Change-Management : das Nuernberg-Programm - ein exemplarischer Ansatz zur Verknuepfung von Regional-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik
 Verfasser: Godehard Neumann
 Erschienen: In: WSI-Mitteilungen : Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Boeckler-Stiftung / Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (Duesseldorf), Bd. 49 (1996), 12, S. 754-763

Der Fall Nürnberg ist ein sehr instruktiver Fall, wenn man sich mit der Frage befasst, wie regionales Change Management funktioniert – und ob es überhaupt möglich ist. Damit sind wir direkt einer wichtigen Frage: Ist regionales Change Management ein Konzept, das unmittelbar an erprobte Konzept der Organisationsentwicklung anschließen kann, oder ist der Begriff eher eine Metapher, die nicht mehr als Analogien und die Transferierbarkeit einzelner Tools zwischen Regionalentwicklung und Organisationsentwicklung umschreibt?

Der von Neumann (1996) beschriebene Case bezieht sich auf eine altindustrielle Region auf dem absteigenden Ast, in der die korporatistischen Akteure – die sozialdemokratische Lokalregierung, die Gewerkschaften und Unternehmen und ihre Verbände – aktive Strukturpolitik auf der lokalen Ebene betrieben haben. Dörre (1999) hat beschrieben, woran dieses Modell in der zweiten Hälfte der 90er Jahre gescheitert ist: insbesondere an der mangelnden Kooperationsbereitschaft lokaler Filialen von Großunternehmen, nachdem die alteingesessenen, lokal verankerten und vernetzten Betriebsdirektoren in den Ruhestand gegangen waren und ihre Nachfolger so häufig wechselten, dass ihre Einbindung in lokale, auf Vertrauensbeziehungen fußende Netzwerke nicht mehr möglich war. Hinzu kam, dass die Wertschätzung des Standorts Nürnberg durch Konzerne abnahm und damit ihr Interesse an lokalen Initiativen zur Aufwertung der Standortqualität abnahm.

Hätte das regionale Change Management funktionieren können, wenn nicht Großkonzerne mit weit entfernten Entscheidungszentren das Rückgrat der lokalen Ökonomie gewesen wären?

Neuere Arbeiten aus Österreich, insbesondere vom ÖAR,⁵ postulieren eine positive Antwort. In diesen Arbeiten wird der Begriff des regionalen Change Managements als Metapher verwendet, denn es geht nicht um Management wie im Unternehmen, sondern um Moderation. Regionalmanagement ist in diesem Verständnis eine typische Inkarnation des „kooperativen Staats“.

Change Management im ursprünglichen Sinne ist zunächst mal Management. Es findet statt in Unternehmen und anderen Organisationen, die ein klares Entscheidungszentrum haben. Erfolgreiche Großunternehmen entsprechen der Staatsform der konstitutionellen Monarchie. Dies gilt gerade für Unternehmen, die besonders erfolgreiche Prozesse des Change Managements durchlaufen haben, z.B. General Electric, wo sich unter Jack Welch ein Modell der charismatischen Führung entwickelte. Selbst wenn Unternehmen, wie jede Großorganisation, durch intensive mikropolitische Prozesse geprägt sind, ändert das nichts an der Tatsache, dass es nicht nur ein Entscheidungszentrum, sondern auch ein klar definiertes Organisationsziel gibt – und insbesondere davon kann in einer Region natürlich keine Rede sein. Auf der Ebene des Territoriums – jedes Territoriums – gibt es Politik (im Sinne von *polity* und *politics*), bei der ständig neu ausgehandelt wird, was eigentlich die Ziele des politischen Handelns sind. Bei General Electric hingegen ist das Ziel klar: elektrische Geräte, Triebwerke und dergleichen mehr bauen, um damit Geld zu verdienen.

Dessenungeachtet ist der Begriff „regionales Change Management“ eine sehr geeignete Metapher, um kreative Denkprozesse zu stimulieren. Es geht dabei nicht nur um die – z.B. vom ÖAR intensiv behandelte – Frage, welche moderations- und kommunikationstechnischen Instrumente aus der Organisationsentwicklung in der Regionalpolitik eingesetzt werden können. Es geht insbesondere um zwei weitere Punkte:

- die Verschiebung des Fokus von der Aufbau- auf Ablauf-Organisation. Ansätze wie das LEDA-Konzept reiben sich in Konflikten um die Schaffung einer Ablauf-Organisation auf, und dabei kommt die eigentlich *service delivery* zu kurz. Regionales Change Management ist Netzwerksteuerung. Welche Akteure und Organisationen dabei in welcher Weise mitspielen, entscheidet sich im Prozess.
- den Fokus auf Kunden. Die Ausrichtung der ganzen Organisation an der Kundenorientierung und der Steigerung der Kundenzufriedenheit war eines der wichtigsten Ziele der OE-Prozesse in Unternehmen in den 90er Jahren. In neueren regionalwirtschaftlichen Initiativen geht es um das gleiche Thema: Unternehmen in einer Wertschöpfungskette sollen den Blick weiten von ihren direkten Kunden zu jenen Kunden, die letztlich die Produkte der Wertschöpfungskette kaufen. Akteure in einem Cluster sollen sich auf die Lösung des Kundenproblems konzentrieren statt auf die Optimierung ihrer Teilrationalität – Beispiel

5 Vgl. <http://www.oeaar.at>. Diverse ÖAR-Studien sind verfügbar auf der Website des österreichischen Bundeskanzleramts, <http://www.austria.gv.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3500&Alias=bka>.

Gesundheitscluster: die Akteure stellen sich nicht mehr entlang technischer Disziplinen auf, sondern mit Blick auf das Kundenproblem „Krebs“.

4 PACA und Governance von LRWF

Was ist die Relevanz von Governance und Netzwerksteuerung für Entwicklungs- und Transformationsländer und damit für die Entwicklungszusammenarbeit? Beginnen wir mit einer genaueren Betrachtung des Begriffs „Governance“. Governance ist eine analytische Kategorie, die geschaffen wurde, um eine veränderte Realität zu erfassen. Governance und Netzwerksteuerung sind bedeutsam in Situationen, in denen ein gemeinwohlorientierter Staat eng mit gesellschaftlichen Akteuren zusammenarbeiten muss, um gesellschaftliche Probleme zu lösen. Der Begriff des „kooperativen Staats“ beschreibt eine Realität, in der „die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt verschwindet“ (Mayntz 2004). Die Politikwissenschaftlerin Renate Mayntz (2004) definiert Governance unter Rekurs auf verschiedene politikwissenschaftliche Teildisziplinen wie folgt:

„In den Internationalen Beziehungen diente der Begriff Governance zur Beschreibung von Herrschaftsstrukturen, bei denen eine übergeordnete souveräne Instanz fehlt. In der Policy-Forschung passte der Begriff gut auf die Besonderheit des "kooperativen Staats", das heißt der politischen Steuerung unter Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure. In beiden Bereichen lassen sich Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr eindeutig unterscheiden, weil die Regelungsadressaten selber am Entwerfen der Regeln und ihrer Durchsetzung mitwirken. Auf den einzelnen Nationalstaat angewandt meint Governance dann das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.“

In fortgeschrittenen Industrieländern sind Governance und, daran anschließend, Netzwerksteuerung ein empirischer Befund. Governance stellt den Begriff der Problemlösung in den Vordergrund staatlichen Handelns (und verliert dabei, wie Mayntz (2001) selbstkritisch angemerkt hat, andere Ziele politischen Handelns, insbesondere Machterhaltung als Selbstzweck sowie die Sicherung von Privilegien und die Bedienung partikularer Interessen, aus dem Blick). Die Diskussion um Governance ist entstanden aus dem Bemühen, die politische Realität von Industrieländern, in denen der Staat eine zentrale Agentur bei der Daseinsvorsorge einnimmt, nicht zu begreifen, sondern auch zu beeinflussen, d.h. die Politikberatung auf ein solides konzeptionelles Fundament zu stellen.

In vielen Transformations- und Entwicklungsländern hingegen sind Governance und Netzwerksteuerung eher ein normatives Konzept. So stellt Christian von Haldenwang mit Blick auf Lateinamerika fest: „Politische Ordnungen in Lateinamerika sind oft durch mangelnde

Gemeinwohlorientierung gekennzeichnet“ (Haldenwang 2004, 185); „viele Regime hatten Schwierigkeiten dabei, ihre *governance* zu verbessern. Korruption, fehlende rechtsstaatliche Garantien, intransparente Entscheidungsprozesse und defizitäre öffentliche Verwaltungen untergraben auch heute noch vielerorts das Vertrauen der Bürger in die demokratische Ordnung“ (ibid., 193). In patrimonialen Staaten und in Gesellschaften, deren politisches System durch Elemente wie Klientelismus und Nepotismus gekennzeichnet sind, steht die Problemlösung nicht im Vordergrund, und damit entfällt die zentrale Herausforderung für die Entstehung von Governance und Netzwerksteuerung.

Dieser Befund führt uns zu einem Blick auf die PACA-Methode, den wir bislang nicht in den Vordergrund gestellt haben. PACA ist ein Konzept, das sich in dieser Hinsicht von Ansätzen unterscheidet, die auf die Schaffung von Institutionen (LEDA) oder Governance-Strukturen (Foren) setzen, denn PACA ist weit weniger voraussetzungsreich als diese Ansätze. PACA geht explizit davon aus,

- dass es keine funktionierenden Verhandlungsnetzwerke gibt, von eingespielter Netzwerksteuerung also keine Rede sein kann,
- dass die lokalen / regionalen Akteure nicht a priori an Problemlösung interessiert sind und jedenfalls bislang nicht auf eine gemeinsame Problemdefinition verständigt haben.

Mit dem PACA-Exercise inszenieren wir einen Prozess, der beide Aspekte direkt ins Visier nimmt. Zentrales Ziel des PACA-Exercises ist es,

- Aktivitäten zu identifizieren, die unmittelbar in Angriff genommen werden können, weil sie ein von lokalen Akteuren als relevant empfundenes Problem lösen können;
- lokale Akteure zu identifizieren, die sich auf eine gemeinsame Definition eines bestimmten Problems und eines Ansatzes zu seiner Lösung verständigen können,
- einen Prozess zu initiieren, in dem nicht Governance-Strukturen von externen Beratern empfohlen und von lokalen Akteuren mit Unverständnis betrachtet werden, sondern in denen sich Governance-Strukturen deshalb herausbilden, weil lokale Akteure dies zum Zwecke der Problemlösung als sinnvoll erachten.

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

5 Bibliographie

- Aghón, Gabriel, Albuquerque, Francisco, & Cortés, Patricia (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago: CEPAL/GTZ.
- Blakely, Edward J., & Bradshaw, Ted K. (2002): *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. Thousand Oaks etc.: Sage (Third Edition).
- Deutscher Bundestag (1999): 28. Rahmenplan der GA für den Zeitraum 1999-2002. Drucksache 14/776.
- Dörre, Klaus (1999): Local heroes. Globalisierung, Partizipation und mikrosoziale Regulation. In Gerhard Fuchs, Gerhard Krauss & Hans-Georg Wolf, *Die Bindungen der Globalisierung. Interorganisationsbeziehungen im regionalen und globalen Wirtschaftsraum*. Marburg: Metropolis, S. 92-135.
- Ederveen, Sjef, & Gorter, Joeri (2002): Does European cohesion policy reduce regional disparities? An empirical analysis. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Elle, Hans-Dieter, & et al., (1997): *Technologiezentren in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer Studie zu Entwicklung, Leistungen und Perspektiven*. Düsseldorf: MWMTV.
- Enright, Michael J. (2000): *Survey of the Characterization of Regional Clusters: Initial Results*. University of Hong Kong.
- Fagerberg, Jan, & Verspagen, Bart (1995): Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3.
- Fürst, Dietrich (1997): Wandel raumplanerischer Leitbilder - Wandel raumplanerischen Denkens. In Heiner Monheim & Christoph Zöpel, *Raum für Zukunft. Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik*. Essen: Klartext, S. 108-122.
- Gaigalat, Michael, & Kania, Rolf (2000): Autos statt Kohle? Opel und Ford entdecken das Ruhrgebiet. In Landschaftsverband Rheinland, *War die Zukunft früher besser? Visionen für das Ruhrgebiet*. Oberhausen: Rheinisches Industriemuseum, S. 271-286.
- Greiner L.E. (1972): Evolution and revolution as organisations grow, *Harvard Business Review*, Vol. 50, No. 1
- Helmsing, A. J. H. (2001): Partnerships, Meso-institutions and Learning. New local and regional economic development initiatives in Latin America. The Hague: Institute of Social Studies (mimeo).
- Ladd, Helen F. (1994): Spatially Targeted Economic Development Strategies: Do They Work? *Cityscape*, Vol. 1, No. 1, pp. 193-218.
- Llorens, Juan Luis, Albuquerque, Francisco, & Castillo, Jaime del (2002): *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Mayntz, Renate (1991): *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In A. Heritier, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56.
- (2001): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. Köln: MPIfG (Working Paper 01/2).
- (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Köln: MPIfG (Working Paper 04/1).
- Meyer-Stamer, Jörg (1999): Strategien lokaler / regionaler Entwicklung: Cluster, Standortpolitik und systemische Wettbewerbsfähigkeit. *Nord-Süd aktuell*, Vol. 13, No. 3, pp. 447-460.
- (2002): Current Challenges for Local Economic Development in South Africa: Experience from Mpumalanga. Duisburg: mimeo (<http://www.meyer-stamer.de>).
- (2003a): Participatory Appraisal of Competitive Advantage (PACA): Launching Local Economic Development Initiatives. Duisburg: mesoparter Working Paper, 1.

- (2003b): Organising the Key Elements of Local Economic Development: The Hexagon Concept. Duisburg: mesoparter Working Paper, 3.
- (2003c): Why is Local Economic Development so difficult? Duisburg: mesoparter Working Paper, 4.
- Mintzberg, Henry (1987): 5 Ps for Strategy. *California Management Review*, Fall.
- (1994): Rethinking Strategic Planning. Part I: Pitfalls and Fallacies. *Long Range Planning*, Vol. 27, No. 3, pp. 12 - 21.
- (1994): Rethinking Strategic Planning. Part II: New Roles for Planners. *Long Range Planning*, Vol. 27, No. 3, pp. 22 - 30.
- Moucque, Daniel (2000): A survey of socio-economic disparities between the regions of the EU. *EIB Papers*, Vol. 5, No. 2, pp. 13-24.
- Pietrobelli, Carlo, & Rabelloti, Roberta (2002): Business development service centres in Italy. An empirical analysis of three regional experiences: Emilia Romagna, Lombardia and Veneto. Santiago: CEPAL.
- Porter, Michael (1995): The Competitive Advantage of the Inner City. *Harvard Business Review*, Vol. 73, No. 3, pp. 55-71.
- Porter, Michael (1996): What is strategy? *Harvard Business Review*, Vol. 74, No. 6, pp. 61-78.
- Potratz, Wolfgang (1999): *Dezentrale Koordination durch Verhandlung. Die Innenwelt der regionalisierten Strukturpolitik in NRW*. Diss., Bochum.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In A. Heritier, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57-94.
- Schmitz, Hubert (1998): Responding to Global Competitive Pressure: Local Co-operation and Upgrading in the Sinos Valley, Brazil. Brighton: Institute of Development Studies (Working Paper, 82).
- Schmitz, Hubert (ed., 2003): *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*. Aldershot: Elgar.
- Tomlinson, Richard (2003): The Local Economic Development mirage in South Africa. *Geoforum*, Vol. 34, pp. 113-122.
- Vázquez-Barquero, Antonio (2002): *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*. London: Routledge.
- Wetzel, Ralf, Aderhold, Jens, Baitsch, Christof, & Keiser, Sarina (2001): Moderation in Netzwerken - Theoretische, didaktische und handlungsorientierte Betrachtungen aus einer internen Perspektive. In Christof Baitsch & Bernhard Müller, *Moderation in regionalen Netzwerken*. München: Hampp, S. 7 - 124.