

Danksagung

Diese Arbeit entstand im Rahmen eines größeren Forschungsprojektes, das im Jahr 2004 mit der Herausgabe eines zweiten Sammelbandes zu lokalen Produktionssystemen in Europa beendet wurde. Colin Crouch, Carlo Trigilia, Patrick Le Galès und Helmut Voelzkow leiteten diese internationale Forscherkooperation, deren Arbeit durch das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln und das Europäische Hochschulinstitut in Florenz finanziell getragen wurde. So war ich von Beginn an in eine ausgezeichnete wissenschaftliche Infrastruktur und eine für meine empirische Untersuchung äußerst nützliche finanzielle Förderung eingebunden. Dafür habe ich vor allem Wolfgang Streeck am Max-Planck-Institut in Köln sehr zu danken. Des Weiteren möchte ich den anderen Mitarbeitern des Max-Planck-Institutes sowie den Kollegen der Forschergruppe für ihre hilfreichen Kommentare zu dieser Arbeit danken.

Die größte Last hatte ohne Zweifel mein Betreuer Helmut Voelzkow zu tragen, von dem ich durch die enge Zusammenarbeit sehr viel habe lernen dürfen und der mich geduldig unterstützt hat. Aber auch Colin Crouch hat mir mit der ausführlichen Kommentierung meiner ersten Papiere sowie mit der finanziellen Förderung durch das Europäische Hochschulinstitut in Florenz während meines Aufenthaltes in Italien sehr geholfen.

Für die Durchführung der Interviews in Italien bin ich Henry Farrell und Ann-Louise Holten zu großem Dank verpflichtet. Mit Henry Farrell habe ich in der gesamten Interviewphase, auch in Deutschland, kooperieren dürfen. Von ihm erhielt ich viele nützliche Hinweise für einige Kapitel dieses Buches. Während *meines* Aufenthaltes in Florenz habe ich viele Kollegen kennengelernt, von deren Kenntnisreichtum ich profitieren konnte und mit denen ich mich immer wieder in einer fruchtbaren Weise über meine Arbeit austauschte. Insbesondere von Luigi Burroni und Josh Whitford habe ich viel über den italienischen Fall gelernt. Beide schätze ich als Wissenschaftler ebenso sehr wie als Freunde.

Außerdem danke ich dem Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft der Universität zu Köln für die Förderung der letzten Jahre, in denen ich weitere Lehrerfahrung sammeln konnte und diese Studie zum Abschluß brachte. Daß sich am Ende beides so gut kombinieren ließ, verdanke ich ausschließlich André Kaiser, dem es gelungen ist, an einer deutschen Massenuniversität innerhalb kurzer Zeit eine Umgebung zu schaffen, in der trotz der Lehrbelastung hervorragende Bedingungen für die eigene Forschung bestehen. Die Mitarbeiter des Lehrstuhls haben mich mit Kommentaren und Hinweisen sehr unterstützt, dies gilt besonders für Simon Franzmann und Eric Seils. Ingeborg Strohmeyer hat diese Arbeit Korrektur gelesen, wofür ich ihr ebenfalls sehr danken möchte.

Daniel Weber weiß zum Glück alles über Formatierungen und hat mir dabei geholfen, diese Arbeit druckfertig zu machen. Für eventuelle formelle oder inhaltliche Fehler trage ich natürlich selbst die ausschließliche Verantwortung.

Roland Czada gab die Anregung dazu, dieses Buch in die Reihe „Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit“ aufzunehmen. Ihm und den anderen Herausgebern der Reihe möchte ich schließlich dafür danken, daß meine Arbeit hier erscheinen kann.

Ein solches Buch kommt nicht ohne die Unterstützung guter Freunde und der Familie zustande. Enno Meyer hat mir Zuflucht in seinem Haus in Aurich gewährt, so daß ich mich für kurze Zeit dorthin zurückziehen durfte, während er gleichzeitig den legendären Theatererfolg „Der Vampir“ schrieb. Andrea Szukala ist nicht nur eine langjährige Freundin, sondern hat auch Teile dieser Arbeit hilfreich kommentiert und mich mit Nudelgerichten ruhig gestellt, wenn es die Situation erforderte. Robert Talo, Sigrun Kahl, Ibrahim Kepenek und Elmar Siebert haben selbst in den weniger heiteren Momenten mit ihrer freundschaftlichen Unterstützung dafür gesorgt, daß ich ein fröhlicher Mensch geblieben bin.

Die Zuversicht, daß sich Probleme lösen lassen, seien sie wissenschaftlicher Natur oder anderer Art, verdanke ich der fürsorglichen Erziehung meiner Eltern. Diese Grundstimmung hat mich ebenfalls in der Wissenschaft immer begleitet. Auch wenn sich mein sehnlichster Wunsch, daß meine Mutter dieses Buch noch zu sehen bekommt, nun nicht mehr erfüllen kann, so bin ich doch froh, ihr wenigstens noch für die Vermittlung jener Grundstimmung gedankt zu haben, deren Bedeutung für einen gelassenen Umgang mit den Herausforderungen meines beruflichen und privaten Alltags ich erst so spät erkannt habe. Ohne die Vermittlung dieser Gabe, an der mein Vater in gleicher Weise gewirkt hat, wäre diese Arbeit nicht geschrieben worden. Ich widme dieses Buch meinen Eltern.

Ulrich Glassmann

Kapitel 1

Einleitung

1 Föderalismus, Unitarismus und lokale Wirtschaft

Im Zusammenhang mit der Internationalisierung nationaler Volkswirtschaften wird häufig diskutiert, ob föderale Staaten die Probleme, welche dieser Prozeß hervorruft, nicht besser lösen können als unitarische Staaten, weil die Herausforderungen für die lokale und regionale Wirtschaft häufig so spezifisch sind, daß nur sehr dezentral agierende Institutionen für eine angemessene Problemverarbeitung sorgen. Dieses Buch zeigt, daß nationale Regierungssysteme durchaus Einfluß auf die politische Ökonomie eines Landes nehmen, allerdings häufig in ganz anderer Weise, als dies gemeinhin unterstellt wird. Je mehr föderale Elemente ein Regierungssystem aufweist, desto größer erscheint der Steuerungseinfluß von Institutionen der nachgeordneten Gebietskörperschaften auf die lokale Wirtschaft. Gegen diese Annahme zeigt diese Studie, daß lokale Ökonomien auch in unitarischen Staaten unter bestimmten Bedingungen sehr effektiv gesteuert werden können, während sie in föderalen Staaten unter bestimmten Bedingungen entscheidenden Rigiditäten ausgesetzt sind. Es ist das zentrale Anliegen dieser Arbeit zu klären, worin diese Bedingungen bestehen.

Unter einer lokalen Ökonomie verstehe ich eine Ansammlung räumlich stark konzentrierter und sektoral spezialisierter Unternehmen (vorwiegend kleiner und mittlerer Firmen). Als lokales Produktionssystem bezeichne ich solche Ökonomien dann, wenn diese Firmen in eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Institutionen am Ort eingebunden sind, die ihre Produktion mit verschiedenen flankierenden Maßnahmen unterstützen.¹ Als effektiv gesteuert betrachte ich ein lokales Produktionssystem, wenn diese Maßnahmen externer Institutio-

¹ Zur Raumabgrenzung solcher Ökonomien: Eine lokale Ökonomie ist räumlich durch eine Kommune und deren näheres Umland definiert. In Italien markiert die administrative Einheit der *Provincia* ungefähr diesen Raum. In Deutschland grenzen die Landkreise um eine Stadt herum diesen Raum ein. Der Grund für die Wahl dieser Abgrenzung liegt darin, daß eine größere räumliche Einheit wirtschaftlich wie auch sonst zu heterogen für eine Analyse der vorliegenden Art ist. Sich indes nur auf eine Kommune zu beziehen, würde bedeuten, die häufig in die Peripherie abgewanderten Produktionsstätten dieser Kommune auszublenden, was ebenfalls zu verzerrten Ergebnissen führen könnte. Unter dem Begriff Region wird diejenige subnationale Einheit verstanden, die nach dem Zentralstaat bzw. dem Bund über ein dezentrales Regierungssystem verfügt, also in Deutschland die Länder, in Italien die Regionen. Es ist indes bezeichnend, daß nach der europäischen Raumabgrenzung diese beiden Einheiten verschieden kategorisiert werden und dies kaum in regionalwissenschaftlichen Analysen problematisiert wird: Die deutschen Länder werden durch NUTS I erfaßt, die italienischen Regionen durch NUTS II. Auf dieses Problem wird noch einzugehen sein.

nen solchen Produktionssystemen einen Wettbewerbsvorteil am Ort verschaffen, durch den sie sich in besonderer Weise im internationalen Wettbewerb behaupten können.² Am Beispiel Italiens und Deutschlands zeigt die vorliegende Studie, daß sich solche Steuerungsvorteile in manchen Regionen eines unitarischen Staates unter Umständen sehr viel ausgeprägter herausbilden als in den subnationalen Einheiten eines Bundesstaates.³

Allerdings darf dieser positive Befund für einige italienische Regionen nicht als das Ergebnis einer erfolgreichen Regionalisierung des Regierungssystems interpretiert werden. Er ist vielmehr die Folge eines unitarischen Staatsversagens. Die strukturellen Steuerungsschwächen öffentlicher Institutionen, welche sich aus diesem Versagen ergeben, werden indes erfolgreich durch private oder halb-private Institutionen kompensiert, deren Handlungsradius dafür allerdings räumlich begrenzt und deren Tätigkeit häufig unkoordiniert ist. Aus der Arbeit der vielen unterschiedlichen kommunalen Organisationen zur Steuerung der lokalen Wirtschaft ergibt sich insgesamt eine räumliche Steuerungslogik für die italienische Volkswirtschaft. Die Regionen und die Kommunen spezialisieren sich dort auf die Herstellung bestimmter Produkte und Güter und tauschen diese miteinander aus.

In Deutschland hingegen läßt sich eine sektorale Steuerungslogik beobachten, die dazu führt, daß wenige Kernbranchen der deutschen Exportwirtschaft unabhängig von räumlichen Gegebenheiten überall im Land von öffentlichen und privaten Institutionen gefördert werden. Hier spezialisieren sich nicht Regionen oder Kommunen auf spezifische Unterstützungsmaßnahmen, sondern Institutionen selbst auf die Förderung von Teilbereichen der Prozeßkette im Produktionsablauf. Somit erfolgt hier keine dezentrale Steuerung der Wirtschaft, sondern eine landesweite Unterstützung von produktionstechnisch wie förderungsmäßig kompatiblen Sektorstrukturen. Die zentrale These dieser Arbeit besteht in

² Zum Begriff der *Institution* in der vorliegenden Arbeit: Ich verstehe darunter ein handlungsleitendes Regelsystem für Akteure. Die Arbeit differenziert solche Regelsysteme durch den Begriff des Governance-Modus, also eine Handlungskoordination wie den Markt, den Staat, den Verband, die Gemeinschaft oder die Firma, vgl. zu diesem Ansatz (Crouch/ Trigilia/ Le Galès/ Voelzkow 2001). Unter dem Begriff der *institutionellen Ordnung* verstehe ich die spezifische Kombination solcher Governance-Modi.

³ Föderalismus und Unitarismus werden hier nur dichotom unterschieden. Zweifellos ließe sich diese Unterscheidung weiter differenzieren. So hat z.B. Konrad Hesse (1962) bereits darauf hingewiesen, daß die Bundesrepublik Deutschland Züge eines „unitarischen Bundesstaates“ trage (vgl. auch Abromeit: „Der verkappte Einheitsstaat“, 1992). Ebenso ließe sich argumentieren, Italien verkörpere einen regionalisierten Einheitsstaat. Solche Unterscheidungen führen aber ebenfalls in Erklärungsnöte, die in diesem Kapitel noch aufgegriffen werden. Einstweilen legitimieren die Ergebnisse der empirischen Demokratieforschung, z.B. Lijpharts (1999), eine Charakterisierung Italiens als unitarischen und Deutschlands als föderalen Staat.

der Annahme, daß die spezifischen Ausprägungen der nationaler Regierungssysteme solche unterschiedlichen Steuerungsformen der Wirtschaft begünstigen.

Damit wendet sich diese Studie zunächst gegen solche Einschätzungen der Literatur, wonach die politischen Ökonomien Deutschlands und Italiens gar nicht besonders variieren, sondern wonach beide Fälle aus einer Makro-Perspektive als *co-ordinated market economies* bezeichnet werden können (Soskice 1999) bzw. wonach aus einer Meso-Perspektive beide Fälle als politische Ökonomien gelten, in denen eine große Anzahl ähnlich beschaffener lokaler Produktionssysteme zu finden sind (Piore/ Sabel 1984; Herrigel 1993). Diese Einschätzungen sollen im Folgenden kurz untersucht werden.

1.1 Unterschiedliche Modelle von Kapitalismus – die Makro-Perspektive

Zusammengefaßt unter dem Oberbegriff „Varieties of Capitalism“, sind seit dem Ende der neunziger Jahre verschiedene Vorschläge in der Sozialwissenschaft aufgetaucht, wie die Unterschiede in der Steuerung nationaler Ökonomien analytisch erfaßt und systematisiert werden können (Crouch/ Streeck 1997; Hollingsworth/ Boyer 1997; Czada/ Lütz 2000; Hall/ Soskice 2001; Schmidt 2002). Diese Beiträge untersuchen die Wettbewerbsfähigkeit institutioneller Ordnungen zur Flankierung des Wirtschaftsprozesses in nationalen Volkswirtschaften. Eine der zentralen Thesen dieses Forschungszweiges besagt, daß diese institutionellen Strukturen nach bestimmten Mustern divergieren, aber keine einseitig überlegenen Produktionsformen hervorbringen.

Vor allem Hall und Soskice (2001) nehmen an, daß nationale Arrangements verschiedener institutioneller Sektoren, also z.B. der Sektor der Innovation und der Sektor der beruflichen Bildung, funktional miteinander verschränkt seien. So stärke die deutsche Form des *corporate financing* über Hausbanken die Beteiligungsverflechtung zwischen Banken und Unternehmen. Den Unternehmen ermögliche dies eine langfristige Orientierung auf die permanente Qualitätsverbesserung ihrer Produkte. Für diese Orientierung an der Qualität der Produkte bedürfe es indes gut ausgebildeter Facharbeiter in einem System wie dem deutschen „dualen Ausbildungssystem“, welches ein hohes Qualifikationsniveau sichere. Und so ziehe die Gestaltung *eines* institutionellen Sektors ein spezifisches Anforderungsprofil an *einen weiteren* institutionellen Sektor nach sich, wodurch im Ergebnis im deutschen Fall inkrementelle Innovation entstehe, im entgegengesetzten Fall, wie dem amerikanischen, radikale Innovation. Denn dort seien dieselben institutionellen Sektoren eben entgegengesetzt organisiert: *corporate financing* basiere auf den schnell umlenkbaren Geldmitteln des privaten Kapitalmarktes, berufliche Bildung werde durch schnelles „training on the job“