

Regine Qualmann, Jörg Meyer-Stamer

**Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung  
in systemischer Perspektive: KMU-Förderung,  
Förderung des Subsistenz-Kleingewerbes  
und Beschäftigungsförderung – Ansatz-  
punkte und Komplementaritäten**



**Abteilung 41**  
Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung

**Armutsminderung durch Wirtschafts- und  
Beschäftigungsförderung**

Regine Qualmann, Jörg Meyer-Stamer

**Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung  
in systemischer Perspektive: KMU-Förderung,  
Förderung des Subsistenz-Kleingewerbes  
und Beschäftigungsförderung – Ansatz-  
punkte und Komplementaritäten**

April 2000

**Herausgeber:**

Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Postfach 5180, 65726 Eschborn  
Internet: <http://www.gtz.de>

Abteilung 41 – Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung

**Autoren:**

Jörg Meyer-Stamer, Regine Qualmann

**Layout:**

seifert media inform, 65929 Frankfurt

**Druck:**

Universum Verlagsanstalt, 65175 Wiesbaden

## **Inhalt**

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2 Der Beitrag von KMU zu Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung</b>	<b>7</b>
<b>3 "Informeller Sektor" oder Subsistenz-Kleingewerbe</b>	<b>11</b>
<b>4 Das Spannungsfeld von Produktivität und Beschäftigung</b>	<b>16</b>
<b>5 Ein integrierter Ansatz</b>	<b>19</b>
<b>6 Ansatzpunkte für eine verbesserte Nutzung von Synergiepotentialen</b>	<b>27</b>

**Abkürzungsverzeichnis**

<b>ABM</b>	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
<b>CEFE</b>	Competency-based Economies through Formation of Enterprise
<b>EZ</b>	Entwicklungszusammenarbeit
<b>ISI</b>	Importsubstitutionsindustrialisierung
<b>KKMU</b>	Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen
<b>KMU</b>	Klein- und Mittelunternehmen
<b>MKU</b>	Mikro- und Kleinunternehmen
<b>MNPQ</b>	Messen, Normen, Prüfen, Qualitätssicherung
<b>SK</b>	Subsistenz-Kleingewerbe

### 1 Einleitung

Wirtschaftsförderung wird in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) häufig dafür kritisiert, allenfalls langfristig und damit selten im Projektrahmen messbar Armut zu mindern, kurzfristig jedoch aufgrund von Effizienzgesichtspunkten sogar Arbeitsplätze zu vernichten und zu einer ungleichen Einkommensverteilung beizutragen. Kleingewerbeförderung bzw. die Förderung des informellen Sektors sowie Beschäftigungsförderung wirken hingegen unmittelbar einkommenschaffend, laufen dafür aber Gefahr, als isolierte Maßnahmen weder nachhaltig noch signifikant zur wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen.

Die folgenden Überlegungen versuchen, eine integrierte Sichtweise auf die drei Bereiche Wirtschaftsförderung, hier insbesondere Klein- und Mittelunternehmens- (KMU-) Förderung, Förderung des Subsistenz-Kleingewerbes (bzw. des informellen Sektors) und Beschäftigungsförderung zu entwickeln. Maßnahmen in den Bereichen Finanzsystementwicklung und berufliche Bildung, die die beiden anderen Säulen der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung darstellen, werden in diesem Beitrag nur am Rande behandelt.

Die Kernbotschaft unseres Ansatzes lautet: Die drei Bereiche KMU-Förderung, Förderung des informellen Sektors und Beschäftigungsförderung sind zwar Kernaktivitäten der EZ im Rahmen der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung; sie sind jedoch – dies ist die Ausgangshypothese – bislang nicht in einer sachgerechten Weise aufeinander bezogen. Damit gehen mögliche Synergien verloren.

Hinter dieser Hypothese stehen zwei Beobachtungen:

- Häufig laufen Projekte in den drei betrachteten Förderbereichen getrennt voneinander. Die traditionelle KMU-Förderung zielt auf die Entwicklung moderner, exportfähiger Unternehmen, die Förderung des informellen Sektors im Sinne sozialpolitischer Maßnahmen auf die Überlebensökonomie, und die Beschäftigungsförderung wird im Stil traditioneller Arbeitsmarktpolitik (Aufbau staatlicher Vermittlungsstrukturen und Finanzierung öffentlicher Beschäftigungsprogramme u.ä.) betrieben.
- In einigen Fällen werden Ziele und Instrumente der KMU-Förderung und der Förderung des informellen Sektors miteinander in wenig sinnvoller Weise vermischt. Dabei wird implizit oder explizit davon ausgegangen, daß der informelle Sektor durch geeignete Förderung in den modernen, formellen Sektor "graduieren" und dauerhaft wettbewerbsfähig bzw. sogar exportfähig werden könnte.

Der Aufbau dieses Papiers ist wie folgt: In den nächsten drei Abschnitten werden die Begründungszusammenhänge für eine Förderung der drei Bereiche im Rahmen der EZ zunächst für sich betrachtet. KMU-Förderung wird begründet, typische Ansatzpunkte der EZ in diesem Bereich werden formuliert. Der anschließende Abschnitt argumentiert, daß "informeller Sektor" eine wenig hilfreiche, weil missverständliche und in sich heterogene Kategorie zur Förderung ist; als Alternative wird "Subsistenz-Kleingewerbe" vorgeschlagen. Es schließt sich eine Diskussion des Spannungsverhältnisses von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung an. Im darauffolgenden Teil wird für eine integrierte Herangehensweise an die Förderung von KMU, Subsistenz-Kleingewerbe und Beschäftigung plädiert. Eine systemische Sichtweise auf diesen Bereich wird mit dem Ziel entwickelt, mögliche Ansatzpunkte und Synergien für Interventionen zu identifizieren. Im abschließenden Teil werden einige Vorschläge für praktische Maßnahmen entwickelt.



## 2 Der Beitrag von KMU zu Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

Klein- und Mittelunternehmen sind ein Schlüsselement breitenwirksamer, dynamischer wirtschaftlicher Entwicklung. Diese in Deutschland und anderen Industrieländern heute unumstrittene Erfahrung lässt sich auch in einigen Entwicklungsländern nachvollziehen: Besonders erfolgreich sind jene Länder, die nicht allein auf private oder staatliche Großunternehmen setzen, sondern in denen leistungsfähige KMU einen großen Beitrag zu Wachstum und Einkommenschaffung leisten. Deutlich ist dieses Phänomen beispielsweise in jenen zwei Entwicklungsländern, die in den letzten dreißig Jahren zum OECD-Niveau aufgeschlossen haben, nämlich Südkorea und Taiwan (Tabelle 1). Im Vergleich zu den lateinamerikanischen Ländern ist in den asiatischen sowohl der jeweilige Anteil von KMU an der Beschäftigung und der industriellen Wertschöpfung höher, als auch die in den KMU erreichte durchschnittliche Arbeitsproduktivität. Demnach deuten alle drei Spalten der Tabelle auf bislang unausgeschöpfte Potentiale für dynamische KMU in den lateinamerikanischen Ländern hin.

<b>Tabelle 1: Anteil von KMU (unter 100 Beschäftigte) an Beschäftigung und Wertschöpfung im industriellen Sektor (%)</b>			
	Beschäftigung (1)	Wertschöpfung (2)	Produktivitätsindex (3) = (2) / (1)
Korea (1990)*	61,7	44,3	0,72
Taiwan (1991)	56,5	40,9	0,72
Singapur (1983)	31,7	25,0	0,79
Malaysia (1988)	23,4	17,1	0,73
Brasilien (1985)	41,3	24,0	0,58
Mexiko (1986)	38,0	17,1	0,45
Chile (1984)	45,4	22,3	0,49
Kolumbien (1984)	34,8	17,4	0,50
* = bis 300 Beschäftigte. Quelle: Altenburg (1996)			

Die OECD kommt im *Employment Outlook* 1994 zu dem Ergebnis, daß in fast allen Ländern mit steigender Zahl von KMU auch die Beschäftigung insgesamt zunimmt; der Nettobeitrag zur Arbeitsplatzschaffung - also abzüglich des Abbaus in und durch KMU - ist durchweg positiv<sup>1</sup>. Zusammengefasst ergibt sich aus diesen empirischen Beobachtungen, daß Volkswirtschaften mit stark mittelständisch geprägten Strukturen vergleichsweise gute Vor-

---

1 OECD (1994).

aussetzungen haben, *gleichzeitig* die wirtschaftspolitischen Ziele von Wachstum und Beschäftigung zu realisieren.

In der Entwicklungspolitik ist das Potential von KMU lange Zeit nicht angemessen gewürdigt worden. In der ersten Phase galt noch das fordistisch begründete Postulat, daß KMU Restbestände ineffizienter, vormoderner Strukturen seien, die es zu überwinden gelte. Dementsprechend sind KMU auch in vielen Entwicklungsländern benachteiligt worden. Auch sozialistische Länder setzten auf große Unternehmen. Diese Orientierung wird nur langsam überwunden; viele dieser Länder benachteiligen trotz einer marktwirtschaftlichen Grundorientierung – bewusst oder unbewusst – noch immer kleinere Unternehmen gegenüber größeren. Entwicklungs- und Transformationsländer sind heute typischerweise von einigen dominanten Großunternehmen auf der einen, der ausufernden Überlebensökonomie des informellen Sektors auf der anderen Seite und einer "missing middle", also dem weitgehenden Fehlen wettbewerbsfähiger und dynamischer KMU in der Mitte zwischen diesen beiden Polen, geprägt.

Ein dynamischer KMU-Sektor ist aus einer Reihe bekannter, aus einzelwirtschaftlicher Sicht teilweise aber durchaus widersprüchlicher Gründe für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes bedeutsam:

- er fördert die wirtschaftliche Dynamik und die Konsolidierung marktwirtschaftlicher Strukturen, indem er Wettbewerb schafft und monopolistische Strukturen verdrängt;
- er schafft im Verhältnis zu Investitionen und Outputniveau mehr Arbeitsplätze, weil KMU in der Regel weniger kapitalintensiv sind als Großunternehmen;
- er erleichtert eine breitenwirksame und dezentrale Industrieentwicklung, weil einfache Konsumgüter in kleinen Betriebseinheiten für den jeweiligen lokalen Markt hergestellt werden können;
- er erweitert die Möglichkeiten der Verarbeitung heimischer Rohstoffe, der Bereitstellung von marktgerechten Vor- und Endprodukten und der Herausbildung heimischer Zulieferer;
- er fördert die Entwicklung unternehmerischer Kompetenz, weil er ein Umfeld schafft, das Unternehmertum stimuliert und potentielle Unternehmer durch Erfolgsfälle ermutigt;
- er unterstützt die Aus- und Weiterbildung von Arbeitskräften zu Fachkräften, indem er eine entsprechende Nachfrage hervorbringt;
- er stärkt die Widerstandsfähigkeit einer Volkswirtschaft gegen wirtschaftliche Schwankungen, weil ein Umsatzrückgang auf mehr Schultern verteilt werden kann;
- er trägt zur Erschließung ungenutzter Modernisierungs- und Exportpotentiale bei, wenn er in internationale Zuliefernetzwerke eingebunden wird;

er fördert die Innovationskraft und den Strukturwandel, denn Neuerungen lassen sich häufig eher in neuen und kleineren Unternehmen realisieren als in den verkrusteten Strukturen von Großbetrieben.

Diese Liste soll KMU nicht verherrlichen. Sie sind häufig - und oft gleichzeitig - auch die Welt ungesicherter Beschäftigungsverhältnisse, niedriger Löhne, schlechter Arbeitsbedingungen und hoher Umweltbelastungen. Gerade in der EZ muß immer gegenwärtig bleiben, daß der Begriff KMU für eine sehr heterogene Gruppe von Unternehmen steht: Einer steigenden Zahl moderner KMU ermöglichen der technische Fortschritt und/oder die Entwicklung einer ausdifferenzierten Nachfrage die effiziente Herstellung von Nischen- und Spezialprodukten in kleinen Losgrößen; der andere Teil der KMU fungiert als Puffer gegenüber konjunkturellen Schwankungen oder tiefen Krisen und dient der Umgehung von Umwelt- und Sozialstandards.

### **Begründung der KMU-Förderung durch die EZ**

Ein ausdifferenzierter und in die volkswirtschaftlichen Strukturen integrierter KMU-Sektor kann demnach in hohem Maße zur Schaffung von Wettbewerb, wirtschaftlicher Dynamik sowie von Arbeitsplätzen und Einkommen beitragen. Dabei kämpfen KMU aber aufgrund ihrer Größe sowie infolge mangelnder Beachtung mit vielfältigen Problemen und Nachteilen. Teilweise ungenutzte Potentiale auf der einen und eine Reihe von Hemmnissen auf der anderen Seite sind seit jeher die pragmatische Begründung dafür gewesen, daß im Rahmen der EZ KMU-Förderung betrieben wird. Wichtig sind jedoch auch ordnungspolitische und volkswirtschaftliche Aspekte, denn selbst in einem weitgehend marktwirtschaftlich orientierten Umfeld werden KMU durch verschiedene Arten von Marktversagen benachteiligt, was letztlich für das betreffende Land nicht zu unterschätzende Opportunitätskosten bedeuten kann.

Wichtige Ansatzpunkte der KMU-Förderung durch die EZ liegen also in folgenden Bereichen:

- Abbau vielfältiger Marktzutrittsbarrieren, die schon allein durch Mindestgrößen für bestimmte Produktionsprozesse (*indivisibility*), Importmengen und Auftragsgrößen entstehen können;
- Überwindung von Zugangshürden gegenüber meist zentralisierten und bürokratisch organisierten Informationsquellen, Technologieberatung, Investitions- und Exportförderung;
- Verringerung von Transaktionskosten bei der Kontaktaufnahme und Zusammenarbeit mit Geschäftspartnern wie Banken oder ausländischen Auftraggebern;

- Verbesserung der Organisationsfähigkeit und damit der Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung von fairen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der Handels-, Währungs-, Finanz- und Tarifpolitik; dies schließt auch bessere Repräsentanz in Unternehmensverbänden ein, die meist von Großfirmen dominiert werden;
- verbesserte Qualifikation der Mitarbeiter, die wegen unzureichender Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Unternehmensumfeld und der Unmöglichkeit, dies betriebsintern in effizienter Weise zu organisieren, oft unterbleibt.

Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, daß die Strukturanpassungsprogramme, die seit den 80er Jahren in vielen Ländern verfolgt wurden, nur partiell zu einer Verbesserung der Wachstumsbedingungen von KMU geführt haben, so daß spezifische Fördermaßnahmen weiterhin notwendig und gerechtfertigt sind. Ein Element von Strukturanpassung war häufig die Abschaffung eines *bias* zugunsten von Großunternehmen, d.h. die Beendigung der absichtlichen Diskriminierung von KMU. Dies läßt die oben genannten spezifischen Nachteile von KMU jedoch unberührt. Darüber hinaus haben die häufig rein auf Stabilisierung hinauslaufenden Programme die Bedingungen für KMU zunächst oft noch verschlechtert, beispielsweise durch eine Beschränkung des Kreditzugangs, hohe Realzinsen, Verschärfung der Importkonkurrenz etc.

Die EZ kann wichtige Beiträge zum Abbau der Nachteile und zur besseren Entfaltung der spezifischen Potentiale der KMU leisten. Neben der Schaffung KMU-freundlicher Rahmenbedingungen und dem Aufbau kompetenter privatwirtschaftlicher Förderinstitutionen kommt der Unterstützung der Kooperation zwischen den KMU selbst sowie mit Großunternehmen steigende Bedeutung zu. Hierbei werden positive externe Effekte nutzbar gemacht und die "kollektive Effizienz"<sup>2</sup> der KMU gestärkt. So können die typischerweise hohen Transaktionskosten von KMU zum Beispiel durch Informationsaustausch über Kunden und Verfahren oder durch kollektive Lernprozesse aufgrund der gemeinsamen Durchführung von Großaufträgen gesenkt werden.

---

2 Schmitz (1995).

### 3 "Informeller Sektor" oder Subsistenz-Kleingewerbe

Neben KMU ist der informelle Sektor eine weitere zentrale Zielgruppe der EZ. Was genau aber umfasst der informelle Sektor? Die anhaltende konzeptionelle Debatte ist kaum zu einem allseits akzeptierten Ergebnis zu führen. Einige Missverständnisse sollten jedoch ausgeräumt werden, damit nicht schon infolge einer unklaren Zielgruppendefinition mit ungeeigneten Zielen und Instrumenten gearbeitet wird. Im folgenden beschränken wir uns auf mögliche Definitionen informeller *Unternehmen*, lassen also den ganzen Bereich informeller Angestellter heraus, auch wenn sich individuell beide Einkommensquellen oft sogar ergänzen.

Unternehmen des informellen Sektors werden häufig immer noch rein legalistisch definiert, d.h. als Firmen, die nicht registriert sind und/oder keine Steuern zahlen und/oder Sozialabgaben hinterziehen und/oder Gesetze und Vorschriften (z.B. zum Arbeitsschutz) ignorieren. Diese Variante hat zwei gravierende Nachteile. Erstens: Sie scheitert an der Realität. In verschiedenen Ländern bedeutet "Informeller Sektor" in legaler Hinsicht ganz unterschiedliches und führt insofern zu einem völlig unterschiedlich gearteten Zielgruppenzuschnitt (Tabelle 2). Zweitens: Auch innerhalb des selben Landes wird der informelle Sektor bei einer solchen Definition zu einer amorphen Masse verschiedenster Unternehmen mit völlig unterschiedlichen Problemen und Zielen (er schlosse etwa jene mittleren Unternehmen ein, die sich in Kleinbetriebe aufteilen, um geltende Standards zu umgehen).

<b>Tabelle 2: Percentage of micro-enterprises (2 - 5 employees) that comply with rules and regulations</b>							
	Algeria	Ecuador	Jamaica	Niger	Swazi-land	Thai-land	Tunisia
Registered	100	70	26	70	12	26	2
<i>Pay fees and taxes:</i>							
Registration fees / Trading license		70		69		26	85
Income or profit tax	86	60		8	22	72	
Value added tax	82	35		12	48		
<i>Abide by labor regulations:</i>							
Health and safety regulations	25		29	8	26	56	
Minimum wage	32	89	35	1	30	47	
Maximum working hours	27		21	1	54	45	54
Social security	56	17	11	2	11	53	50
Quelle: Mead and Morrisson (1996), S. 1614 f.							

Neben der legalistischen Definition sind auch jene Abgrenzungen irreführend, die all jenes zum informellen Sektor zählen, was auf den ersten Blick wie eine "Klitsche" aussieht; insofern ist auch die folgende oft zitierte Aussage wenig hilfreich: "The informal sector is like an elephant: we may not be able to define it precisely, but we know it when we see it"<sup>3</sup>. Um das Wachstumspotential eines Kleingewerbes zu erkennen, bedarf es einer tiefgehenden Analyse. Empirische Langzeitstudien weisen heute jedoch eher darauf hin, daß es nur sehr wenigen „Informellen“ gelingt, dauerhaft nicht nur zu überleben, sondern auch zu wachsen.

Auch in den Industrieländern existiert im KMU-Universum neben den "hidden champions" eine Mehrzahl wenig dynamischer Unternehmen. Innovations surveys zeigen, daß der Anteil von Kleinbetrieben, die keine systematischen Innovationsaktivitäten verfolgen, meist bei weit über 50 Prozent liegt. Ein Beispiel für die interne Differenzierung bis hin zum informellen Kleingewerbe in einer zentralen Branche Japans gibt Tabelle 3.

<b>Tabelle 3: Unternehmensstruktur in der japanischen Autoindustrie</b>		
<i>Unternehmen</i>	<i>Jahresarbeitszeit (1988)</i>	<i>Lohnkosten/Arbeitsstunde</i>
11 Automobilhersteller	ca. 2.000 Stunden	ca. 33,50 DM
400 Lieferanten der ersten Reihe	ca. 2.200 Stunden	ca. 27 - 30 DM
Über 5000 Lieferanten der zweiten Reihe	ca. 2.200 - 2.300 Stunden	ca. 20 - 25 DM
Über 40.000 Untertierlieferanten (Garagenbetriebe)	ca. 2.300 - 2.500 Stunden	ca. 10 - 15 DM
Quelle: Handelsblatt, 22.2.1992		

Ferner wird es zunehmend schwieriger, den informellen Sektor über die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse zu definieren; genau dies war aber traditionell ein zentrales Definitionskriterium. Nicht nur in Entwicklungs-, sondern auch in Industrieländern ist das "Normalarbeitsverhältnis" einem ständigen Erosionsprozess unterworfen. Die "Flexibilisierung" von Beschäftigungsverhältnissen, Teilzeitarbeit, Scheinselbständigkeit und dergleichen sind weltweit auf dem Vormarsch. Mit anderen Worten: Es findet eine "Informalisierung" der Beschäftigungsverhältnisse im "formellen" Sektor statt.

Eine mögliche, jedoch auch nicht unumstrittene Lösung ist eine funktionale Definition in Anlehnung an Altenburg (1996, S. 20 ff.), derzufolge der informelle Sektor jene Unternehmen

---

3 de Soto, zit. n. Mead und Morrisson (1996), S. 1611.

umfasst, die im Teufelskreis niedrige Qualifikation (von Unternehmer und Beschäftigten)/ niedrige Produktivität/geringe Investitionskapazität gefangen sind. Diese Definition schließt den größeren Teil dessen ein, was üblicherweise unter informellem Sektor verstanden wird. Der so definierte informelle Sektor umfasst eine große Zahl von Unternehmen, die nicht aufgrund unternehmerischer Dynamik bzw. einer plausiblen Geschäftsidee entstehen, sondern aufgrund von Not und mangelnden Alternativen wegen fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten im staatlichen oder privaten formellen Sektor. Aufgrund der Probleme des formellen Sektors, in hinreichender Zahl Arbeitsplätze zu generieren, verbleiben viele Arbeitskräfte als Unternehmer im informellen Sektor, obwohl sie an sich eine abhängige Beschäftigung im formellen Sektor präferieren würden. Nicht zum informellen Sektor gehören in dieser Sicht also all jene Mikro- und Kleinunternehmen, die aufgrund unternehmerischer Initiative entstehen, die marktorientiert agieren und längerfristig existieren wollen und die ein Mindestmaß an Akkumulationsfähigkeit haben.

Entscheidend für die EZ ist, daß für das Subsistenz-Kleingewerbe Wettbewerbs- und Exportfähigkeit keine angemessenen Zielkategorien sind. Förderstrategien müssen in diesem Bereich – der für die Überlebenssicherung breiter Schichten der Bevölkerung unverzichtbar ist und der aufgrund der unzureichenden Wachstumsdynamik des formellen Sektors wohl auf Dauer existieren wird – vielmehr darauf zielen, die Volatilität des Firmenbestands zu reduzieren, und zwar insbesondere durch Verbesserung der physischen und institutionellen Infrastruktur, einschließlich des Zugangs zu Finanzierung, sowie durch Stärkung der grundlegenden unternehmerischen und technischen Kompetenzen.

Drei Beispiele aus der Realität der brasilianischen Bekleidungsindustrie zeigen die Breite des Spektrums dynamischer Klein(st)unternehmen:

- Im Bundesstaat Paraná existiert eine große Zahl von Mikro- und Kleinunternehmen (MKU), die häufig dadurch entstanden, daß Beschäftigte im formellen Sektor entlassen wurden und sich auf die Suche nach einer alternativen Einkommensquelle machten<sup>4</sup>. Ausgehend von der Vermutung, dies sei eine einfache Branche, landeten sie in der Bekleidungsindustrie. Ohne fundierte Kenntnisse von Design, Produktion und Vermarktung, ohne ein solides Kostenmanagement, mit wenig qualifizierten Arbeitskräften und mit einer unzureichenden Ausstattung (Hobby Nähmaschinen) kämpfen diese Betriebe ums Überleben; die Austrittsrate ist hoch. Dieser Sektor steht auf der Kippe zwischen MKU, die für einen hochkompetitiven Markt qualifiziert werden können (z.B. als Lohnproduzenten), und informellem Sektor, d.h. Überlebensökonomie; das Potential etlicher MKU scheint jedoch beachtlich zu sein, so daß es hier um Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit geht.

---

4 Vgl. Keller (1995).

Spezifische Fördermaßnahmen zielen insbesondere auf die Einführung von Kostenmanagement, denn in der Vergangenheit verkauften nicht wenige dieser Unternehmen mit Verlust und hatten keine Ahnung, mit welchen ihrer Produkte sie eigentlich Geld verdienen<sup>5</sup>.

- Im Bundesstaat Santa Catarina gab es zu Beginn der 90er Jahre einen florierenden "informellen Sektor", in dem Mikro- und Kleinunternehmen Freizeitkleidung produzierten, die von informellen Verkäuferinnen ("sacoleiras") in anderen Landesteilen von Tür zu Tür verkauft wurde. Dieser "informelle Sektor" war nicht Überlebensökonomie, sondern wurde nicht selten von recht dynamischen Unternehmer/innen betrieben. Als der Sektor Mitte der 90er Jahre in eine Krise geriet, gelang es einer Reihe dieser Unternehmen, als Lohnproduzenten der Großunternehmen des formellen Sektors zu überleben. In diesem Sektor sind Kosten- und Qualitätsmanagement bekannt. Die Herausforderung besteht darin, Organisationsmuster zu etablieren, die sicherstellen, daß die Unternehmen konstant den hohen Anforderungen der Abnehmer genügen können<sup>6</sup>.
- In Rio de Janeiro existiert in der Rocinha, der größten und bekanntesten Favela des Landes, die Kooperative Coopa-Roca, in der 40 Näherinnen mit einer speziellen Technik (costura em retalho) Bekleidung herstellen, die schon in Frankreich und Deutschland präsentiert worden ist<sup>7</sup>. Auch dies ist, legal betrachtet, informeller Sektor; doch es ist ganz offensichtlich nicht Überlebensökonomie, sondern ein dynamisches Unternehmen.

Diese drei Typen von Unternehmen und Unternehmens*clustern* unterscheiden sich gewaltig. Ihnen allen ist jedoch gemein, daß hier auf Dauer angelegt Produktion für den Markt betrieben wird, auch wenn jeweils Merkmale des "informellen Sektors" anzutreffen sind. Ihre Defizite liegen auf ganz unterschiedlichen Ebenen, und Förderung muß sich darauf einstellen. Dies muß nicht bedeuten, daß völlig unterschiedliche Instrumente angewandt werden. Ein

---

5 Vgl. Kerkhoff und Oliveira (1996).

6 Im Fall des größten Herstellers von Freizeitkleidung in Santa Catarina sieht dies wie folgt aus. Ein Lohnproduzent holt sich beim Werk die zugeschnittenen Teile ab und läßt sie in seiner Näherei zusammennähen. Ihm liegt eine voluminöse Auflistung möglicher Defekte vor, die es zu vermeiden gilt. Er liefert die fertig genähte Ware im Werk des Herstellers ab. In der Wareneingangskontrolle wird dann ein bestimmtes Sample der Ware geprüft; dabei wird die besagte Auflistung zugrunde gelegt. Werden mehr als zwei fehlerhafte Teile gefunden, geht das ganze Los zur Nacharbeit an den Lohnproduzenten zurück; die Kosten hat der Lohnproduzent zu tragen. Die Lohnproduzenten werden in drei Klassen eingeteilt. Klasse 1 sind die Betriebe, deren Lieferungen die Eingangskontrolle immer anstandslos passieren. Klasse 2 sind die Betriebe, bei denen eine der letzten zehn Lieferungen beanstandet wurde. Klasse 3 sind die Betriebe, bei denen zwei der letzten fünf Lieferungen beanstandet wurden. Die Größe des geprüften Samples ist abhängig von der Klasseneinteilung und der Größe des Loses. Bei einem Los von 500 Stück ist es beispielsweise so, daß bei Betrieben der Klasse 1, 2 oder 3 20, 50 oder 80 Teile geprüft werden.

7 "Produção local", Isto é, 6.5.1998.



Instrument wie Aktionsforschung kann in allen drei Kontexten sinnvoll eingesetzt werden; dasselbe gilt für Technologieberatung und -verbreitung. Die jeweils diagnostizierten Probleme und daraus resultierenden konkreten Inhalte der Förderung werden sich jedoch stark unterscheiden.

Insgesamt wird damit der "informelle Sektor" zu einer Kategorie von sehr geringem analytischen Wert, insbesondere dann, wenn sie – wie im oben vorgestellten Zitat – assoziativ verwandt wird. In diesem Papier wird im folgenden nicht vom informellen Sektor gesprochen. Unterschieden werden vielmehr Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU), die dauerhaft für den Markt produzieren und für die Kategorien wie Management, "moderne" Technologie und Wettbewerbsfähigkeit relevant sind, und Subsistenz-Kleingewerbe (SK), d.h. all jene Betriebe, in denen arme Bevölkerungsgruppen mit Produktion und Verkauf einfacher Waren (z.B. Kleingebäck) für ihr tägliches Überleben sorgen.

### 4 Das Spannungsfeld von Produktivität und Beschäftigung

In den 80er Jahren begann in vielen Entwicklungsländern, die zuvor hauptsächlich auf Importsubstitutionsindustrialisierung (ISI) gesetzt hatten, ein Prozess der Restrukturierung zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Abrupte Liberalisierung ohne die gleichzeitige Steigerung der Produktivität und Verbesserung des institutionellen Umfelds setzten die Unternehmen extrem unter Druck. Die in den Reformprogrammen meist vorgesehenen Währungsabwertungen nützten den importabhängigen Branchen als Protektionsersatz wenig, weil ihre Inputs dadurch teurer wurden und sich ihre Wettbewerbsfähigkeit entsprechend verringerte. In den meisten lateinamerikanischen Ländern ist die Beschäftigung im formellen verarbeitenden Gewerbe infolge von Rationalisierungsmodernisierung in dieser Phase stark gesunken und steigt erst seit Beginn der 90er Jahre wieder leicht an. In Asien ist sie dagegen gestiegen, während sie im subsaharischen Afrika überraschenderweise immerhin häufig stagnierte und erst seit Beginn der 90er Jahre rückläufig ist<sup>8</sup>.

Hinter der statistisch erfassten Entwicklung der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe verbergen sich oft sehr unterschiedliche Konstellationen:

(1) Die Beschäftigung wurde trotz hohen Wettbewerbsdrucks gesetzlich oder durch politisch-gewerkschaftlichen Einfluss geschützt<sup>9</sup>. Das bedeutet, daß eine erkleckliche Zahl von Unternehmen staatlicherseits weiter protegiert und alimentiert wurde und wird, ohne dabei jedoch wettbewerbsfähig zu werden. Dies traf in den 80er Jahren auch noch in Lateinamerika, später vor allem in einer Reihe afrikanischer Länder zu. Im subsaharischen Afrika ist zudem das sehr niedrige Ausgangsniveau zu berücksichtigen: Das formelle verarbeitende Gewerbe trägt selbst in Südafrika kaum 20 Prozent zur Beschäftigung bei, im afrikanischen Durchschnitt beträgt es nur 3 Prozent<sup>10</sup>; auch konstante Beschäftigung in diesem Sektor geht deswegen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit einher<sup>11</sup>.

(2) Die Anpassung zur Wettbewerbsfähigkeit fand fast ausschließlich über sinkende Real-löhne statt. Bei niedriger Produktivität konnten Arbeitsplätze in Niedriglohnsegmenten er-

---

8 Vgl. Amsden/van der Hoeven (1996), S. 511.

9 Vgl. Amsden/van der Hoeven (1996), S. 515; Qualmann (1995), S. 35.

10 Vgl. ILO (1997), S. 15.

11 Arbeitslosenstatistiken sind gerade für afrikanische Länder generell mit größter Vorsicht zu betrachten. Die Daten von UNIDO und ILO unterscheiden sich bezüglich des verarbeitenden Gewerbes zum Teil erheblich, da die ILO Beschäftigte des Kleinstgewerbes und des informellen Sektors hinzurechnet, die UNIDO nicht. Die Aussagen des Textes beziehen sich auf UNIDO-Daten. Vgl. Kaplinski (1995).

halten oder sogar geschaffen werden. Länder wie die Philippinen, die Türkei oder Indien, die vorrangig auf eine *low-road* Variante der Industrialisierung setzten, sind typische Beispiele.

(3) Die Restrukturierung ging mit einer Produktivitätssteigerung und gesamtwirtschaftlichem Wachstum einher, wodurch neue Arbeitsplätze und steigende Einkommen geschaffen wurden. Beispiele hierfür sind die Tigerstaaten, aber auch Chile und Mauritius fallen in diese Kategorie von Ländern.

Sowohl die erste als auch die zweite Option erweisen sich mittelfristig als entwicklungspolitische Sackgassen. Überall dort, wo es nicht gelingt, die Arbeitsproduktivität zu steigern, müssen die Löhne immer weiter sinken, um wenigstens die preisliche Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten<sup>12</sup>. Niedrige Qualität, schlechtes Design und unzuverlässige Lieferbeziehungen kommen häufig hinzu und erhöhen den Druck auf die Löhne. Der Anreiz, Arbeit durch produktiveres Kapital zu ersetzen, bleibt jedoch bei fehlender Qualifikation und/ oder niedrigen Realzinsen erhalten. Sozial- und arbeitsmarktpolitische Vorschriften wie Kündigungsschutz oder Betriebsratsbildung werden in einer solchen Situation, in der die Beschäftigten wenig "wert" und leicht austauschbar sind, schlicht umgangen oder durch Arbeitsplatzabbau ausgehebelt. Niedrige Löhne allein können auf Dauer offenbar weder Arbeitsplätze noch Wettbewerbsfähigkeit sichern.

Die dritte Option eröffnet für den Erhalt und die Schaffung neuer Arbeitsplätze die besten Perspektiven, da hier die größten Verteilungsspielräume entstehen. Dies kann und darf aber nicht darüber hinweg täuschen, daß sich auch hier Fragen nach der Nachhaltigkeit der Entwicklungsstrategie, nach Steuerungsmöglichkeiten und Regelmechanismen stellen. So zeigt sich etwa in Chile, daß bislang der Sprung von der einfachen Rohstoffverarbeitung in anspruchsvollere Stufen der Produktionskette mit höherer Produktivität und Wertschöpfung in kaum einer Branche gelungen ist. Weichenstellungen für einen Wechsel von einem ressourcenintensiven zu einem wissensintensiven Wachstum sind nur ansatzweise vorhanden. Die schwere Finanzkrise in Asien mit ihrer Mischung aus politischen, institutionellen und wirtschaftlichen Ursachen hat die Anfälligkeit des Wachstums"modells" auch dort deutlich vor Augen geführt. Wettbewerbsfähigkeit, die vorrangig auf statischen Vorteilen wie Ressourcenausstattung oder billigen Arbeitskräften beruht, läuft immer Gefahr, durch weltweite Entwicklungsprozesse in anderen Ländern, die die gleichen "Vorteile" aufweisen, eingeholt und abgehängt zu werden.

---

12 Der Druck auf die Löhne hat sich in vielen Ländern ohnehin stark erhöht, seit IWF und Weltbank Währungsabwertungen wegen ihrer inflationsanheizenden Wirkung mit erheblichen Auflagen verknüpfen.

Beschäftigungspolitische Maßnahmen können den industriellen Strukturwandel, der im Kontext der Globalisierung weltweit stattfindet, nicht nur abfedern, sondern teilweise auch unterstützen, wenn sie zum integrierten Bestandteil von wirtschafts- und industriepolitischen Strategien werden. Insgesamt muss es darum gehen, beschäftigungsintensives Wachstum zu fördern. Neben der generellen Erhöhung der Investitionen erfordert dies die sektorale und unternehmensgrößenspezifische Ausrichtung von Strategien und Förderinstrumentarien. Wichtige direkt beschäftigungswirksame Maßnahmen sind die Unterstützung von Existenzgründungen, die Qualifikation bzw. Fortbildung und Umschulung von Arbeitskräften und Management sowie der Einsatz von Beschäftigungsprogrammen in solchen Bereichen, wo sie investitions- und strukturpolitische Impulse geben. Für gering oder gar nicht qualifizierte Arbeitskräfte und je nach Land bestimmte schwer integrierbare Zielgruppen (Jugendliche, Frauen, Ältere, diskriminierte ethnische Gruppen) ist die Schaffung eines Zweiten, teilweise sogar dauerhaft geförderten Dritten Arbeitsmarkts notwendig. Beides ist nur dann sinnvoll und im Gegensatz zu reinen Lohnersatzleistungen besser finanzierbar, wenn hierbei zum einen arbeitsmarktrelevante Qualifikationen vermittelt und zum anderen öffentliche Güter erstellt werden (z.B. kommunale Dienste, Gewerbegebietsanierung), die mittelfristig wiederum als Basis für produktive Tätigkeiten dienen. Beispiele für die Verknüpfung von wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Zielen werden unten diskutiert.

### 5 Ein integrierter Ansatz

Es gibt prinzipiell zwei Möglichkeiten, mit der typischen Situation – d.h. der fehlenden Verknüpfung der drei Förderbereiche KKMU, Subsistenz-Kleingewerbe und Beschäftigung – umzugehen.

Die eine Variante wäre ein Versuch, die drei Förderbereiche definitorisch abzugrenzen und für jeden spezifische Programme, Projekte und Instrumente zu formulieren. Dies ist eine pragmatische Variante, die in der Praxis sinnvoll sein kann, die aber regelmäßig auf Abgrenzungsprobleme stoßen wird. In Projekten muss auf komplexe Problemlagen reagiert werden; definitorische Übungen und Versuche sauberer Abgrenzung sind hier wenig hilfreich.

Die andere Variante ist eine systemische Herangehensweise, die versucht, die möglichen Synergien zwischen den drei Förderbereichen zu nutzen. Dabei kann von drei Überlegungen ausgegangen werden:

1. *Wirtschaftsförderung, in deren Zentrum KKMU stehen, ist immer auch Beschäftigungsförderung.* Ziel der KKMU-Förderung ist im Rahmen der EZ nicht die Mehrung des Gewinns individueller Unternehmer, sondern die dauerhafte Schaffung von Einkommen und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für beschäftigungswirksames Wachstum. KKMU-Förderung und Beschäftigungsförderung können zeitweise als konfliktive Ziele erscheinen – dann nämlich, wenn KKMU zunächst ihren Effizienzurückstand wettmachen und erst später wachsen. Solange das Produktivitätswachstum über dem Produktionswachstum liegt, werden Arbeitskräfte freigesetzt (es sei denn, es wird Arbeit umverteilt oder es werden die Löhne gesenkt). Dabei muss sorgfältig unterschieden werden zwischen der Beschäftigungsentwicklung in einzelnen Unternehmen (die meist leicht zu ermitteln ist) und der Beschäftigungsentwicklung in einem Geflecht von Produktionsunternehmen, Zulieferern und Dienstleistern (die selbst bei Vorhandensein einer funktionierenden Arbeitsmarktstatistik oft nur schwer zu ermitteln sein wird, weil die verschiedenen involvierten Unternehmen in ganz unterschiedlichen Sektoren verbucht werden).

Mit zunehmendem Wettbewerbsdruck weisen große Unternehmen des formellen Sektors in Entwicklungsländern eine säkulare Tendenz zu schrumpfender Beschäftigung auf, weil sie in der Vergangenheit mit einem Grad an vertikaler Integration (Fertigungstiefe, interne Erbringung von Dienstleistungen) operiert haben, der nicht mehr durchzuhalten ist. Insbesondere in solchen Volkswirtschaften, die das Modell der importsubstituierenden Industrialisierung verfolgten, war es für Unternehmen rational, eine Strategie hoher vertikaler Integration zu verfolgen – aufgrund des hochturbulenten öko-

nomischen und regulativen Umfelds waren zwischenbetriebliche Transaktionen weit riskanter als in Industrieländern, und die Ineffizienzen hoher vertikaler Integration (hohe Gemeinkosten, fehlende Spezialisierungsvorteile) wurden im geschützten Markt nicht bestraft. Wenn nun der Wettbewerbsdruck steigt, werden Unternehmen versuchen, so viele Aktivitäten wie möglich nach außen – an billigere Zulieferer/Auftragsproduzenten sowie Anbieter von Dienstleistungen – zu vergeben. Damit ist die rückläufige Beschäftigung bei den großen Produktionsunternehmen eng verknüpft mit der Zunahme der Zahl der Beschäftigten bei kleinen und mittleren Zulieferern und Dienstleistungsunternehmen.

In Brasilien beispielsweise lässt sich in der Industrie seit Beginn der 90er Jahre ein massiver Rückgang der Beschäftigtenzahlen beobachten; er liegt bei etwa einem Drittel der ursprünglich Beschäftigten. Ein großer Teil dieses Abbaus geht auf das Konto von *outsourcing* und der Verringerung vertikaler Integration ("*terceirização*"). Dienstleistungsaktivitäten, die bislang vom Unternehmen selbst wahrgenommen wurden (Kantine, Transport, Sicherheit, Gesundheitsversorgung), werden nach außen vergeben. Zu diesen Dienstleistungsaktivitäten gehören zunehmend auch qualifizierte Tätigkeiten wie Wartung von Maschinen und Ausrüstungen, Training oder Produktion von Software sowie andere EDV-Dienstleistungen; damit wächst der Sektor der hochqualifizierten Selbständigen. Auch im engeren Bereich der Produktion findet Auslagerung statt, insbesondere in arbeitsintensiven Branchen wie der Bekleidungsindustrie (ohne daß dies zwangsläufig mit einer massiven Verschlechterung von Arbeitsbedingungen und Entlohnung verbunden wäre)<sup>13</sup>.

2. *Im Rahmen von Beschäftigungsförderung sind KKMU-Förderung und Förderung von Subsistenz-Kleingewerbe immer wichtige Instrumente.* Beschäftigungsförderung setzt sich typischerweise aus folgenden Komponenten zusammen: auf der Makroebene Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Angebots- und Nachfragebedingungen auf dem Arbeitsmarkt führen sollen; auf der Meso- und Mikroebene Maßnahmen zur Stimulierung des Ersten, Zweiten, in Ausnahmefällen sogar des Dritten Arbeitsmarkts. Der Erste Arbeitsmarkt ist im wesentlichen identisch mit dem formellen Sektor; angesichts rückläufiger Beschäftigung im öffentlichen Sektor sind KKMU und Subsistenz-Kleingewerbe neben dem Agrarsektor die wichtigsten beschäftigungspolitischen Zuwachsbereiche. Der Zweite Arbeitsmarkt besteht aus Fördermaßnahmen, die darauf zielen, Arbeitslose durch Schulung und subventionierte Beschäftigung weiterzuqualifizieren, damit sie mittelfristig wieder in den Ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Hier liegen Potentiale zur Verknüpfung mit KKMU-Förderung und Förderung des Subsistenz-Kleingewerbes, die

---

13 Vgl. Meyer-Stamer (1998).

bislang nur teilweise genutzt werden (z.B. Umschulung für neue, schnell wachsende Branchen mit akuter Fachkräfteknappeit). Der Dritte Arbeitsmarkt besteht aus Maßnahmen, die auf jene Personen zielen, deren Integration in den Ersten Arbeitsmarkt unwahrscheinlich erscheint. Auch hier liegen Potentiale der Verknüpfung von KKMU-, SK- und Wirtschafts- mit Beschäftigungsförderung, die bislang nur selten genutzt werden.

3. *Entscheidend sind die makroökonomischen und sektorpolitischen Weichenstellungen für ein beschäftigungsintensives Wachstum*, d.h. beispielsweise positive, aber im internationalen Vergleich angemessene Realzinsen, keine dauerhafte Überbewertung der Währung, planmäßiger und schrittweiser Abbau von Zöllen und dgl. Ansteigende Arbeitslosigkeit ist überall vor allem das Ergebnis niedrigen wirtschaftlichen Wachstums, jedoch hat sich der Schwellenwert, ab dem Wachstum zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit führt, in vielen Entwicklungsländern dramatisch erhöht. Demgegenüber haben dauerhaft hohe Wachstumsraten in beschäftigungsintensiven Sektoren in den ost- und südostasiatischen Schwellenländern den Arbeitsmarkt leergefegt und zu Arbeitsimmigration (z.B. in Malaysia aus Indonesien) sowie verstärkten Verlagerungen von arbeitsintensiven Industrien mit geringen Qualifikationsanforderungen (z.B. von Korea nach Zentralamerika, von Taiwan in die VR China) geführt.

### Der systemische Blick auf KKMU-, SK- und Beschäftigungsförderung

Wir haben das Konzept "Systemische Wettbewerbsfähigkeit" formuliert, um die Bestimmungsfaktoren erfolgreicher industrieller Entwicklung zusammenfassen und strukturieren zu können, ohne eine übertriebene Komplexitätsreduktion vornehmen zu müssen, wie es häufig bei wissenschaftlichen Analysen passiert, die einer streng (sub-)disziplinären Sicht verhaftet sind. Auf diese Weise ist es eher möglich, realistische Optionen politischer Intervention zu formulieren<sup>14</sup>.

Allgemein ausgedrückt 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 (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 vonstatten; Transition und Transformation mit tiefgreifenden Umbrüchen (nicht

---

14 Vgl. Meyer-Stamer (1997).

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 gibt es 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.

Die folgende Tabelle erweitert das Konzept um die Dimensionen Förderung von SK- und Beschäftigungsförderung.



<b>Tabelle 4: Ansatzpunkte von KKMU-, SK- und Beschäftigungsförderung in systemischer Perspektive</b>			
	<i>KKMU-Förderung</i>	<i>Förderung von SK</i>	<i>Beschäftigungsförderung</i>
<i>Meta</i>	Fähigkeit zur gemeinsamen KKMU-freundlichen Strategieformulierung durch Staat, Verbände und andere Akteure	Stärkung des Bewusstseins wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger für Potentiale von SK	Fähigkeit zur gemeinsamen Strategieformulierung für die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung durch Staat, Verbände und andere Akteure
<i>Makro</i>	Schaffung eines stabilen Makrorahmens, Abbau von Diskriminierungen in der Handelspolitik, wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung, Abbau des Großunternehmensbias der Wirtschaftsförderung	Schaffung eines stabilen Makrorahmens, Abbau von bürokratischer und kostspieliger Registrierung, Pauschalierung von Steuern und Sozialabgaben	Schaffung eines stabilen Makrorahmens, Arbeitsmarktflexibilisierung unter Wahrung sozialer Mindeststandards, Abbau von Segmentierung und Diskriminierung, beschäftigungsintensiver Aufbau produktiver Infrastruktur
<i>Meso</i>	Stärkung von Unternehmensverbänden und Mesoinstitutionen, Exportförderung, MNPQ <sup>15</sup> , Technologiepolitik	Aufbau/Stärkung von SK-Förderorganisationen und microfinance-Institutionen	v.a. auf lokaler Ebene systematische Bedarfsanalyse, Arbeitsvermittlung, gezielte Qualifizierungsprogramme, kombinierte Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderung
<i>Mikro</i>	Upgrading von KKMU, Stimulierung von Unternehmensnetzwerken	Stärkung der Lernprozesse in Mikro- und Kleinunternehmen, insbesondere durch Kooperation zwischen Unternehmen	Lohnsubventionen, Beschäftigungsgesellschaften, Förderung von Existenzgründungen

Die zentralen Hindernisse für dynamische Entwicklungsprozesse liegen in der Regel in allen drei Bereichen auf der Makro- und Metaebene. Es ist wenig aussichtsreich, widrige Bedingungen auf der Makroebene (instabile Rahmenbedingungen, hohe Zinsen, Zahlungsbilanzkrisen etc.) und Metaebene (fehlender Konsens über Notwendigkeit von Industrialisierung und Beschäftigungsförderung, fehlendes Entwicklungsleitbild) durch allerlei Aktivitäten auf der Mesoebene ausgleichen zu wollen. Nehmen wir das Beispiel KKMU-Förderung: Wenn in einer Volkswirtschaft das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines dynamischen KKMU-Sektors gering ausgeprägt ist und die Makrobedingungen KKMU systematisch benachteiligen, muss man damit rechnen, daß Mesoaktivitäten zur Förderung von KKMU – zumal wenn sie

vom Staat, der für KKMU-feindliche makroökonomische Rahmenbedingungen verantwortlich ist, durchgeführt werden – wenig glaubwürdig sind und daher von seiten der Unternehmen auf eine geringe Nachfrage treffen.

Umgekehrt stellt sich die Frage, wie sich Bedingungen auf der Makro- und Metaebene schaffen lassen, die für dynamische Entwicklungsprozesse in allen drei Bereichen günstig sind. Hier wäre es falsch, von einer klaren Sequenz auszugehen (nach dem Muster: Erst die richtigen Bedingungen auf der Metaebene schaffen, danach kommt die Makroebene dran, und dann macht man etwas auf der Mesoebene). Die Schaffung günstiger Bedingungen für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung ist ein iterativer Prozess, in dem sich Veränderungs- und Lernprozesse auf allen vier Ebenen wechselseitig beeinflussen und verstärken. Ausgangspunkt ist typischerweise das Zerbrechen von alten Akteurs- und Konsensmustern auf der Metaebene, das dann – in der Regel unterstützt und vorangetrieben durch internationale Zusammenarbeit – die Möglichkeit zu tiefgreifenden Reformen auf der Makroebene eröffnet, die zunächst gegen hartnäckige Widerstände in der Gesellschaft durchgesetzt werden müssen. Erst wenn (d.h. sobald und falls) es deutlich wird, daß die Makroreformen wirksam werden, zeichnet sich ein neuer Grundkonsens auf der Metaebene ab. Damit die Makroreformen zu einer kreativen Zerstörung führen (und nicht zur weitgehenden Zerstörung der produktiven Basis einer Volkswirtschaft), bedarf es vielfältiger Maßnahmen auf der Mesoebene, mit denen die Restrukturierung des produktiven Sektors stimuliert und unterstützt wird (Aus- und Fortbildungsprogramme, Informationsverbreitung im Bereich Qualität und Produktivität, Rehabilitierung des MNPQ-Systems, technologische Unterstützung, Exportförderung usw.). In diesem Zusammenhang kann es zu interessanten Wirkungsketten über alle vier Ebenen kommen: Steigender Effizienzdruck auf Unternehmen führt zu einem steigenden Performancedruck der Unternehmen auf ihre Verbände. Es findet ein interner Restrukturierungs- und Modernisierungsprozess in Unternehmensverbänden statt, der sich unter anderem in einer anderen und intensiveren politischen Artikulation äußert; damit ändert sich die Akteurskonstellation auf der Metaebene. Dies kann schließlich dazu führen, daß der Druck auf die staatlichen Akteure zunimmt, eine Makropolitik zu verfolgen, die produktive Betätigung und die Schaffung von Beschäftigung stimuliert.

Eine gängige Auffassung ist, daß Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie auf der Mesoebene ansetzt. Dies ist gleichzeitig richtig und falsch. Wirksame EZ zielt natürlich in erster Linie auf die Metaebene – auf die Überwindung von Denkmustern und institutionellen Strukturen, die in der Vergangenheit dynamische, breitenwirksame Entwicklung verhindert haben. Tatsächlich gibt es auch Maßnahmen, mit denen versucht wird, direkt die Metaebene zu beeinflussen; hier ist etwa an Aktivitäten der DSE zu denken, in denen versucht wird, direkt auf die Denkweise von Entscheidungsträgern Einfluss zu nehmen. Vorherrschend ist jedoch

eine Vorgehensweise, die über Initiativen auf anderen Ebenen versucht, Faktoren zu verändern, die analytisch auf der Metaebene zu verorten sind.

**Politische Aggregationsebenen und Trägerstrukturen**

Systemische Wettbewerbsfähigkeit ist ein Konzept, das nicht nur auf der Ebene von Nationalstaaten anwendbar, sondern auch bei der Analyse von sowohl supranationalen als auch lokalen / regionalen Konstellationen hilfreich ist. Die folgende Tabelle nennt Faktoren, die auf verschiedenen Aggregationsebenen Wettbewerbsfähigkeit stimulieren.

<b>Tabelle 5: Wie entsteht Wettbewerbsfähigkeit? Voraussetzungen systemischer Wettbewerbsfähigkeit und mögliche Ansatzpunkte der Politik</b>				
	<i>Supranational</i>	<i>National</i>	<i>Regional</i>	<i>Lokal</i>
<i>Meta</i>	Systemkonkurrenz unterschiedlicher Modelle von Marktwirtschaft, Kultur der internationalen Zusammenarbeit	Nationale Integration, Strategiefähigkeit nationaler Akteure	Regionale Identität, Strategiefähigkeit regionaler Akteure	Lokale Identität, Strategiefähigkeit lokaler Akteure, Vertrauen, kreatives Milieu
<i>Makro</i>	Internationaler Kapitalverkehr <sup>16</sup> , internationaler Handel	stabile Makropolitik, liberale Handelspolitik, Wettbewerbspolitik, allgemeine Umweltpolitik	solide Finanzpolitik, staatliche Investitionsfähigkeit	solide Finanzpolitik, staatliche Investitionsfähigkeit, attraktives Umfeld, Lebensqualität
<i>Meso</i>	EU-Industriepolitik, EU-Technologiepolitik, Montrealer Protokoll	Technologiepolitik, Bildungspolitik, Regional- und Strukturpolitik, Industriepolitik, spezifische Importpolitik, Exportförderung, sektorspezifische Umweltpolitik	regionale Wirtschaftsförderung, Technologie-Demonstrationszentren, FuE-Institute, Bildungsinstitutionen, Finanzierungsinstitutionen, Umweltpolitik	lokale Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik, Bildungsinstitutionen, Technologie- und Gründerzentren, leistungsfähige Kammern
<i>Mikro</i>	Internationale Unternehmen, Internationale Unternehmenskooperation, Global commodity chain	Mittel- und Großunternehmen, disperse Netzwerke, Zulieferbeziehungen, nationale Allianzen	KKMU, Cluster, Zulieferbeziehungen	KKMU, Cluster, Industrial Districts Zulieferbeziehungen

16 Hier verstanden als Chance und gleichzeitig Performancedruck, da die Länder einerseits auf Kapitalzuflüsse angewiesen sind, andererseits darum aber auch konkurrieren müssen.

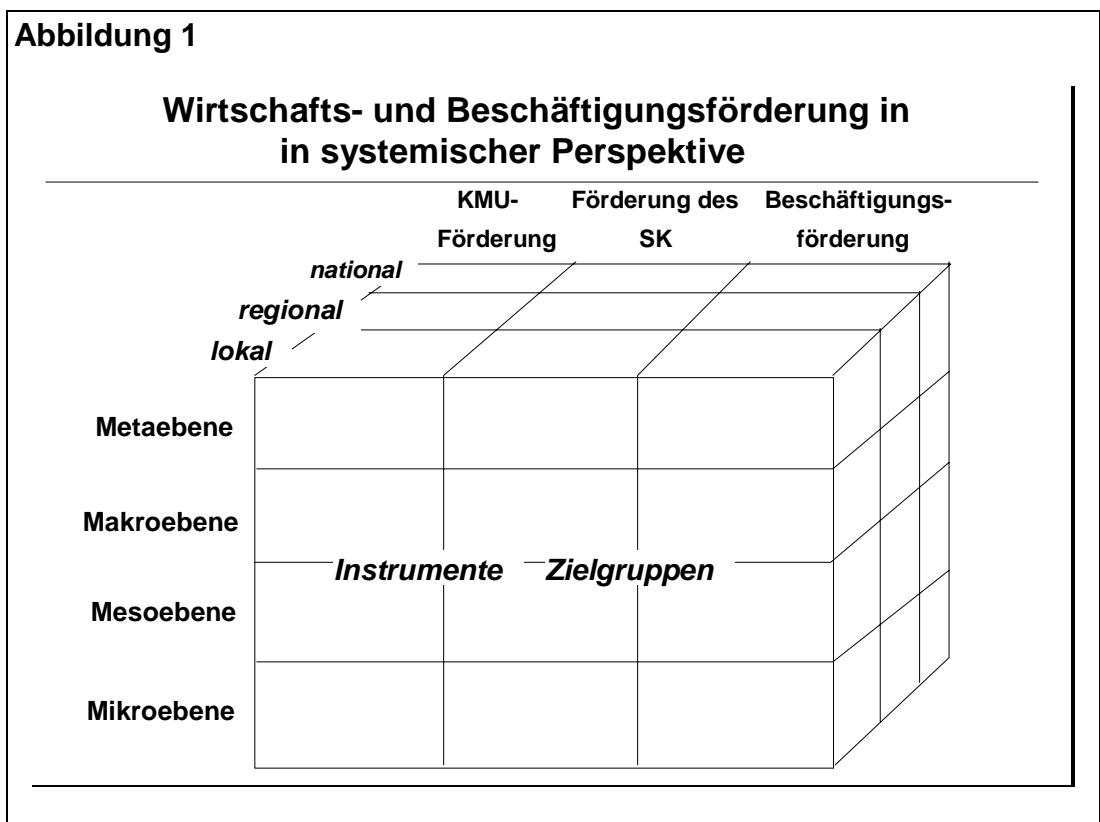
Im Rahmen der EZ besonders relevant sind die beiden rechten Spalten, denn EZ-Projekte setzen häufig auf der lokalen und regionalen Ebene an. In Industrieländern hat sich der Fokus von lokaler und regionaler Wirtschaftsförderung längst von der Anwerbung externer Investoren verschoben hin zur Unterstützung bestehender Unternehmen ("Bestandspflege"), insbesondere durch die Stärkung des spezifischen Mesoumfelds, und zur Unterstützung von Existenzgründung, beides verbunden mit dem Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen. Diese Verschiebung steht in Entwicklungsländern – insbesondere in jenen Ländern, die einen substantiellen Zustrom an ausländischen Direktinvestitionen erfahren – erst noch bevor. Sie wird aber auch hier unausweichlich sein, weil Direktinvestitionen allein in aller Regel nicht in hinreichendem Maße Beschäftigung und Einkommen schaffen. Damit stehen Entwicklungsländer vor der gleichen Herausforderung, die auch Industrieländer zu meistern haben, nämlich verschiedene Förderansätze (die häufig unterschiedliche konzeptionelle Hintergründe haben und von verschiedenen Akteuren implementiert werden) in einer systemischen Weise aufeinander zu beziehen.

Aber nicht nur KKMU-Förderung, sondern auch SK- und Beschäftigungsförderung finden nicht allein auf der nationalen, sondern insbesondere auf der regionalen und lokalen Ebene statt. Damit bekommt der systemische Blick auf diese drei Förderbereiche eine neue Dimension – es gilt, auch auf der regionalen und lokalen Ebene nach Ansatzpunkten für Synergien zu suchen.

Ferner ist es wichtig, sich von der Vorstellung des Staates als wichtigstem oder einzigem Akteur zu lösen. Auch nichtstaatliche Akteure, insbesondere Unternehmen und Verbände, nehmen eine wichtige Rolle wahr. Politikformulierung findet (in der Sequenz Problemidentifikation → Problemdefinition → Formulierung praktischer Maßnahmen → Implementierung → Monitoring und Evaluierung → neue Problemidentifikation) in Policynetzwerken statt, in denen staatliche und nichtstaatliche Akteure zusammenarbeiten.

**6 Ansatzpunkte für eine verbesserte Nutzung von Synergiepotentialen**

Die Formulierung eines Konzepts zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung ist die Suche nach Synergien zwischen KKMU-, SK- und Beschäftigungsförderung. Ziel ist es, ein zeitgemäßes Konzept von Wirtschaftsförderung auf der lokalen, regionalen und nationalen Ebene zu entwerfen. Es handelt sich um ein komplexes Vorhaben; Abbildung 1 verdeutlicht dies.



Nicht jede der potentiellen Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Ebenen ist gleich bedeutsam, und es sind insbesondere nicht an jeder Schnittstelle hohe Synergien zu erwarten. Bei der Suche nach einer verbesserten Abstimmung der Förderung in den drei Bereichen muss u.a. berücksichtigt werden, daß jede Koordination und Vernetzung auch Kosten mit sich bringt. Der erwartete zusätzliche Nutzen (etwa in Form von Synergien oder, generell gesprochen, von höherer Effizienz und Signifikanz der EZ-Maßnahmen) muß gegenüber diesen Kosten abgewogen werden.

## Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in systemischer Perspektive

Jedes einzelne Element des Kubus lässt sich mit den dazugehörigen Akteuren und Zielgruppen und den unterschiedlichen Instrumenten ausfüllen. Besonders relevant ist dies für die lokale und die regionale Ebene, weil sie typischerweise die Interventionsebenen von TZ-Projekten sind. Tabelle 6 zeigt beispielhaft für die verschiedenen Ebenen Ansatzpunkte und Synergiepotentiale auf.

<b>Tabelle 6: Ansatzpunkte für eine Verknüpfung von KKMU-, SK- und Beschäftigungsförderung</b>			
	KKMU-Förderung	Förderung des SK	Beschäftigungsförderung
<i>Metaebene</i>	<p>Gemeinsame Strategieformulierung durch Staat, Privatwirtschaft und andere gesellschaftliche Akteure</p> <p>Identifizierung von Synergiepotentialen, Entwicklung kooperativer Strukturen, Dezentralisierung von Entscheidungen und Ressourcen</p>		
<i>Makroebene</i>	<p>Konsolidierung der kommunalen, regionalen und bundesstaatlichen Finanzen</p> <p>Investitionen in überregionale Infrastruktur, Abbau von Überregulierung auf Arbeitsmärkten</p> <p>Reduzierung von Transaktionskosten und Zugangsbarrieren für KKMU (z.B. spezielle Steuern und Lizenzen)</p>		
<i>Mesoebene</i> <i>(Institutionen, Verbände)</i>	<p>Stärkung von Unternehmerverbänden</p> <p>Schaffung von dynamischen Standortvorteilen durch produktionsorientierte Dienstleistungen (Technologieberatung, Exportförderung, Finanzierung, Gründerzentren, Einrichtung von <i>onestop-agencies</i> für Investoren)</p>	<p>Weiterqualifizierung von Institutionsmitarbeitern in Vorbereitung auf die Abhaltung von Kurskursen in Unternehmensführung und die Beratung von Existenzgründern</p> <p>Förderung von Institutionen hinsichtlich Mikrofinanzierung</p> <p>Mitarbeiterqualifizierung (technische und soziale Kompetenzen)</p>	<p>Erarbeitung regionaler Bedarfsanalysen für Beschäftigung, Arbeitsvermittlung und Beratung</p> <p>Qualifizierungsprogramme</p> <p>Unterstützung dezentraler Lohnverhandlungen</p> <p>Spezialprogramme für besondere Zielgruppen wie arbeitslose Jugendliche</p>
<i>Schnittstellen von</i> <i>(a) Meta- und Mesoebene</i> <i>(b) Makro- und Mesoebene</i> <i>(c) Meso- und Mikroebene</i>	<p>Initiativen lokaler Regierungen zur Gestaltung lokaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderstrategien;</p> <p>Förderung der Zusammenarbeit von lokalen Akteuren (lokale Regierungen und Mesoinstitutionen) zur Standortpolitik;</p> <p>staatliche Beschaffungsprogramme zugunsten lokaler Unternehmen und Unternehmensgruppen, aber bei klaren Leistungskriterien;</p> <p>Existenzgründerzentren in Kombination mit Aus-/Fortbildung sowie mit Förderung von Unternehmens- und Zuliefernetzwerken;</p> <p>Einsatz von Beschäftigungsprogrammen zur Verbesserung der Standortqualität (z.B. Sanierung von Altlasten, Aufbau von Infrastruktur);</p> <p>Kooperative Strukturen der beruflichen Qualifizierung zwischen Staat, Verbänden, Gewerkschaften, Betrieben und Schulungszentren.</p>		

<i>Mikro- ebene</i>	<i>up-grading</i> von KKMU durch Qualitätsmanagement Stimulierung von Unternehmensnetzwerken Stimulierung der Nachfrage nach und Einflußnahme auf Angebote der Mesoinstitutionen	Unterstützung von Lernprozessen Kooperation zwischen Unternehmen <i>up-grading</i> durch Unternehmer- und Mitarbeiterschulung	Förderung betrieblicher Mitbestimmung Lohnspreizungen für Berufsanfänger; Einführung leistungsabhängiger Lohnanteile betriebliche Qualifizierung zur Erhöhung funktionaler Flexibilität der Mitarbeiter
-------------------------	--	---	---

Die Synergien zwischen KKMU- und Beschäftigungsförderung sowie zwischen SK- und Beschäftigungsförderung sind evident; letztlich ist die Schaffung von Arbeitsplätzen das Hauptziel sowohl von KKMU- als auch von SK-Förderung. Zur Realisierung dieser Synergien ist es – wie Erfahrungen in Deutschland zeigen – insbesondere notwendig, bislang verteilte Kompetenzen (hier Wirtschaftsförderung, dort Arbeitsmarktpolitik) zusammenzufassen, damit Instrumente, die im Prinzip komplementär sind, auch tatsächlich aufeinander bezogen, d.h. in Paketlösungen zusammengefaßt werden können.

Die Synergien zwischen KKMU-Förderung und Förderung des Subsistenz-Kleingewerbes sind weniger einfach zu realisieren. Es wird nur selten gelingen, beide Förderbereiche in konkreten Programmen zusammen zu bedienen; Ansatzpunkte sind vorstellbar im Rahmen von *clusterorientierten* Programmen, sofern innerhalb des *Clusters subcontracting* im Kleingewerbe stattfindet, oder etwa im Rahmen von Tourismusentwicklung, wenn Dienstleistungen wie Wäscherei von Subsistenz-Kleingewerbe erbracht werden.

Der Zusammenhang zwischen KKMU-Förderung und Förderung des Subsistenz-Kleingewerbes wird meist eher indirekter Natur sein. Maßnahmen zur Förderung von KKMU sollten in der Regel von Maßnahmen zur Förderung des Subsistenz-Kleingewerbes getrennt werden, weil die Ziele, Ansatzpunkte und Adressaten zu unterschiedlich sind. Ziel von KKMU-Förderung ist die Steigerung der *Wettbewerbsfähigkeit*. Ansatzpunkte sind Modernisierung von Managementstrukturen, Einführung von detailliertem Kostenmanagement und zeitgemäßem Qualitäts- und Umweltmanagement usw. Ziel von SK-Förderung ist hingegen die Steigerung der *Überlebensfähigkeit* von Mikro- und Kleinunternehmen, in denen das Qualifikationspotential meist gering ist. Auch hier wird es um Betriebsführung und Kostenmanagement gehen, jedoch auf einem niedrigeren, weit weniger komplexen Niveau als in KKMU. Trennung von Fördermaßnahmen heißt nicht, daß in beiden Bereichen völlig unterschiedliche Instrumente genutzt werden. Instrumente wie z.B. Aktionsforschung können in beiden Bereichen in ähnlicher Weise eingesetzt werden; Instrumente wie Managemententwicklung bedeuten demgegenüber konkret ganz unterschiedliches.

## **Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in systemischer Perspektive**

---

Typische Konstellationen des Zusammenhangs von KKMU-Förderung und Förderung des Subsistenz-Kleingewerbes sind die folgenden:

- KKMU-Förderung führt zunächst zur Freisetzung von Arbeitskräften, die mangels alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten nach Einkommensmöglichkeiten durch Subsistenz-Kleingewerbe suchen. In einer solchen Situation geht es darum, zeitlich parallel zur KKMU-Förderung Maßnahmen zu formulieren, um den Zustrom in den "informellen Sektor" aufzufangen. Andernfalls kann die KKMU-Förderung über den Freisetzungseffekt dazu führen, daß das Subsistenz-Kleingewerbe destabilisiert wird, z.B. dadurch, daß die Neuzugänge den gleichen Betätigungen nachgehen, die im Subsistenz-Kleingewerbe ohnehin schon vorherrschen (z.B. Bekleidungsproduktion auf niedrigem Qualitätsniveau), und dadurch eine Angebotsausweitung entsteht, die zu ruinöser Konkurrenz führt.
- KKMU-Förderung führt mittelfristig zu einer Dynamisierung von Unternehmen im formellen Sektor, die mehrere Effekte hat – es entstehen wieder Beschäftigungsangebote, so daß Personen aus dem informellen in den formellen Sektor zurückwandern; und es entsteht zusätzliches Einkommen, das sich u.a. in einer steigenden Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen aus dem Subsistenz-Kleingewerbe äußert. Beide Effekte müssen bei der Formulierung von Maßnahmen zur SK-Förderung ständig überwacht werden, weil es sonst zu einem paradoxen Effekt kommen kann: Auf der einen Seite verbessern sich die Reproduktionsbedingungen für das Subsistenz-Kleingewerbe, auf der anderen Seite nimmt aber die Elastizität des Subsistenz-Kleingewerbes zur Schaffung eines Angebots bei akzeptablem Preis-/Leistungsverhältnis ab, weil die kompetentesten Personen (die typischerweise den Kern der Zielgruppe von SK-Fördermaßnahmen bilden werden) nicht mehr zur Verfügung stehen.

### **Integration der Förderbereiche in neueren Vorhaben der GTZ**

Es ist kein Zufall, daß die Integration der drei Förderbereiche v.a. in solchen TZ-Vorhaben angestrebt wird, die in besonders strukturschwachen Regionen bzw. Ländern angesiedelt sind (Beispiele sind das Vorhaben in den Provinzen Kwanza-Sul und Benguela in Angola oder verschiedene Vorhaben in Zentralamerika). Spezialisierung und Arbeitsteilung nehmen notwendigerweise mit zunehmendem Einkommen einer Volkswirtschaft zu. Dieser Prozess ist bereits in Ländern mit mittlerem Einkommen zu beobachten, in denen die nationalen Strukturen in den Bereichen KMU-Förderung, Förderung des Subsistenz-Kleingewerbes und Beschäftigungsförderung ähnlich arbeitsteilig organisiert (und damit im Ergebnis häufig voneinander abgeschottet) sind, wie wir es aus Industrieländern kennen. In strukturschwachen



Regionen hingegen hat sich eine differenzierte institutionelle Struktur noch nicht entwickelt, und angesichts des Entwicklungsstands wäre eine ausgeprägte Arbeitsteilung offensichtlich absurd – es existieren wenige KMU, für die Wettbewerbsfähigkeit eine Schlüsselkategorie ist, und es existiert kaum ein "städtischer formeller Sektor", in dem Beschäftigungsförderung im Sinne herkömmlicher aktiver Arbeitsmarktpolitik mit Arbeitslosen als der Hauptzielgruppe betrieben werden kann.

Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in armen, strukturschwachen Regionen führt uns zu der Ausgangsfrage von Entwicklungszusammenarbeit: Wie können dynamische Entwicklungsprozesse initiiert werden? Traditionelle EZ hatte eine Tendenz, arbeitsteilig vorzugehen: Es gab eine Ausgangssituation, T0, mit gravierenden Defiziten in allen Bereichen und eine anzustrebende Situation, T1, in der die essentiellen institutionellen Strukturen, die nach aller Erfahrung für wirtschaftliche Entwicklung notwendig sind, vorhanden wären. Arbeitsteilige Vorgehensweise bedeutete in diesem Rahmen, eine Vielzahl von Projekten zu definieren, die häufig unter verschiedenen Gebern aufgeteilt wurden – in Bereichen wie berufliche Bildung (Berufsschulen, Technikerschulen), Förderung von Kleingewerbe und KMU, MNPQ, Aufbau einer Entwicklungsbank und anderen mehr. Diese Vorgehensweise war, insbesondere in armen Ländern, nur eingeschränkt erfolgreich. Dafür gab es eine Reihe von Gründen: Die notwendigen Zeiträume zum Aufbau funktionierender Organisationen und zur Schaffung der notwendigen Humankapitalbasis wurden oft unterschätzt; die makroökonomischen und politischen Rahmenbedingungen waren häufig für dynamische wirtschaftliche Entwicklung ungünstig; auch die EZ selbst schuf gelegentlich adverse Anreize.

Neuere Ansätze einer integrierten Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung haben Lehren aus diesen Erfahrungen gezogen. Die vielleicht wichtigste Lehre ist: Es ist sinnvoll, wirtschaftliche Entwicklung als systemisch strukturierten Lernprozess zu verstehen. Die traditionelle Vorgehensweise ("Jetzt bauen wir hier ein Technical College, und in fünf Jahren, wenn die ersten Absolventen fertig sind, wird sicher eine Nachfrage nach ihnen existieren") hingegen war letztlich von linearem, arbeitsteiligem Denken geprägt. Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung als systemisch angelegter Lernprozess wirkt auf den ersten Blick überambitioniert und überkomplex. Dieser Eindruck kann jedoch täuschen: Es geht ja nicht darum, mehrere Dutzend Instrumente gleichzeitig mit voller Kraft umzusetzen, sondern sich darüber Klarheit zu verschaffen, welcher Instrumentenkasten überhaupt existiert. Dann ist es möglich und sinnvoll, in einer gegebenen Region solche Instrumente einzusetzen, die rasch spürbare positive Wirkungen versprechen und damit die Legitimität eines Vorhabens steigern und das Engagement aller Beteiligten stärken. Es entsteht ein iterativer Prozess, in dem jedes gelöste Problem neue Fragen aufwirft und neue Probleme erzeugt (dynamische Entwicklung lässt sich schließlich auch verstehen als ständiger Prozess der Problemlösung),

so daß weitere Instrumente eingesetzt werden können. "Das Projekt" plant damit nicht im Detail und ex ante einen komplexen Entwicklungsprozess (eine Vorgehensweise, die selten genug funktioniert hat), sondern reagiert flexibel auf eine sich artikulierende Nachfrage – selbstverständlich vor dem Hintergrund ex ante definierter allgemeiner Ziele; Flexibilität und Nachfrageorientierung dürfen nicht mit Ziellosigkeit und Beliebigkeit verwechselt werden. Flexibilität bedeutet dabei auch: Wenn deutlich wird, daß sich ein in der Planung angestrebtes Ziel als unrealistisch erweist, können rasch andere Instrumente zur Erreichung anderer, ebenfalls sinnvoller Ziele eingesetzt werden.

### **Erfolgreiche Cluster**

Erfolgreiche *Industrial Districts* oder industrielle *Cluster* haben seit Ende der 80er Jahre die Aufmerksamkeit auch der entwicklungspolitischen Diskussion auf sich gelenkt. In einigen Regionen Europas und der USA (u.a. Emilia-Romagna, Jütland, Teile Baden-Württembergs, Silicon Valley) hatte sich die Agglomeration, Kooperation und Spezialisierung vieler Unternehmen derselben oder verwandter Branchen - darunter eine große Zahl von KKMU - als herausragend wettbewerbsfähig und krisenfest erwiesen. Die Unternehmen in diesen Regionen zeigten eine besonders hohe Flexibilität und Innovationsdynamik. Einige öffentliche und private Institutionen vor allem der lokalen Ebene trugen offenbar zusätzlich zum Erfolg bei.

Für die Entwicklungspolitik konzentrierte sich die Diskussion schnell auf die Frage nach der Übertragbarkeit des Modells. Die empirisch analysierten Vorbilder sind jedoch durchweg historisch gewachsen und offenbar durch jeweils spezifische Bedingungen (wie etwa die dominante Rolle der katholischen Kirche oder aber der Einfluss der Kommunistischen Partei) in besonderem Maße gediehen. Obwohl sich insofern ein *Industrial District* (enger geographischer und sozialer Verbund) oder ein *Cluster* (lockerere Ansammlung und Kooperation von Unternehmen eines Sektors) durch externe Förderung kaum hervorbringen lassen, können dennoch einige interessante Lehren aus dem Anschauungsmaterial gezogen werden:

Durch Kooperation können KKMU nicht nur Größennachteile kompensieren, sondern sind in bestimmten Branchen sogar wettbewerbsfähiger als Großunternehmen, weil Spezialisierungsvorteile und Flexibilität wichtiger sind als Skaleneffekte.

Ein erfolgreicher *Industrial District* lebt nicht von Kooperation allein, sondern bedarf eines anreizschaffenden Wettbewerbs sowie eines sozialen Milieus, das neben Vertrauen auch formelle oder informelle Institutionen der sozialen Kontrolle hervorbringt.

Die räumliche Nähe von Unternehmen begünstigt die Entstehung vielfältiger Austauschbeziehungen untereinander, die für die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsdynamik gerade von kleineren Unternehmen von entscheidender Bedeutung sind.

Agglomerationsvorteile können über ein Netzwerk formeller und informeller Kooperationsbeziehungen zwischen den Unternehmen und anderen Akteuren gezielt genutzt werden, insbesondere durch direkten Informationsaustausch, gemeinsame Akkumulation von Wissen und Weitergabe dieses Wissens über persönliche Geschäftsbeziehungen, gemeinsame Ausbildungseinrichtungen oder kollektive Beratungszentren.

Öffentliche und private Institutionen können hierbei eine wichtige Katalysatorfunktion übernehmen, wenn sich auch Kooperationsbereitschaft nicht verordnen und kollektive Effizienz nicht von außen erzeugen lassen.

Politikansätze, die auf eine möglichst dezentrale Förderung von bereits bestehenden Gruppen oder auf die Vernetzung von Unternehmen verwandter Branchen abzielen, sind erfolgversprechender als eine flächendeckende Einzelförderung, da sie die Entstehung externer Effekte systematisch nutzen.

In den meisten Entwicklungsländern kann man ebenfalls die Konzentration von Unternehmen derselben Branche an einem Ort beobachten, aber nur selten weisen diese *Cluster* die Dynamik der europäischen Beispiele auf<sup>17</sup>. Häufig handelt es sich um Kleinstgewerbe, die sich gegenseitig kopieren, aus Gründen des harten Überlebenskampfes aber selten kooperieren. Fehlende handwerkliche Qualifikation lässt die Chancen für Spezialisierungsvorteile und innovative Leistungen weiter sinken. Mittel- und Großbetriebe, die noch aus den Zeiten der ISI bestehen, sind auch heute noch von starker vertikaler Integration geprägt, so daß auch hier eher ein Nebeneinander statt reger horizontaler und vertikaler Kooperationsbeziehungen vorherrscht. Obwohl solche Agglomerationen gute Ansatzpunkte für eine *Cluster*-orientierte Förderpolitik bieten, müssen jedoch Entstehungshintergrund und aktuelle Qualität der Beziehungen zwischen den Unternehmen mindestens ebenso klar erfasst und bei der Förderung differenzierend berücksichtigt werden wie das Ausgangsniveau der Einzelunternehmen.

Wenn die Entstehung erfolgreicher Kooperationsformen und Netzwerke von Unternehmen unterstützt werden soll, dann muss die Betonung auf dem Prozess des Aufbaus von Beziehungen liegen und nicht auf dem möglichst schnellen Erreichen eines bestimmten Modells. Die Aneignung des Prozesses durch die Unternehmen ist entscheidend - und die meist größte Hürde. In vielen Ländern gehören Vertrauen und Informationsaustausch unter Unternehmen derselben Branche gerade nicht zur traditionellen Unternehmenskultur. Widerstände können durch Pilotprojekte abgebaut werden, die den Unternehmen keine Kooperation in Kernbereichen abverlangen und auf gut überschaubare Netzwerkvorteile abzielen.

---

17 Vgl. Altenburg/ Meyer-Stamer (1999).

Ein Beispiel für kombinierte Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung auf Basis des *Cluster*-ansatzes wurde von Tandler/Amorim (1995) sowie Humphrey/Schmitz (1995) analysiert: Der brasilianische Bundesstaat Ceará hat anstelle eines traditionellen Beschäftigungsprogramms die öffentliche Auftragsvergabe für einige arbeitsintensive Produkte wie Holzschubkarren, Schulmöbel und metallene Getreidesilos auf Hersteller aus dem KKMU-Sektor gelenkt. In Zusammenarbeit mit dem KKMU-Verband SEBRAE<sup>18</sup> wurden Zusammenschlüsse von KKMU Aufträgen angeboten, für deren Ausführung der jeweilige Verbund und nicht das einzelne Unternehmen verantwortlich waren. Die Auftragsvergabe war mit einer Vorauszahlung in Höhe der Hälfte des vereinbarten Preises verknüpft. Wurde der Auftrag nicht vereinbarungsgemäß erfüllt, stand es dem Auftraggeber (z.B. dem Erziehungsministerium) frei, die Ware abzulehnen und die Vorauszahlung zurückzufordern. Dadurch sollte die Kundenorientierung unterstützt und der nachfrage- statt angebotsseitigen Förderung Nachdruck verliehen werden.

Das Programm wurde gegen den Widerstand und die Skepsis vieler Politiker umgesetzt, die schlechte Qualität und hohe Transaktionskosten befürchteten. Die KKMU-Zusammenschlüsse wurden zum Kern des Geschehens - und sorgten für hohe Qualität bei niedrigen Transaktionskosten. Gebündelte Kontaktaufnahme und Auftragsabwicklung, gegenseitige Verantwortung, ein kollektiver Lernprozess sowie geschickt eingesetzte Wettbewerbsanreize ließen das Programm zu einem Erfolg werden: Nach fünf Jahren arbeiteten statt 12 Angestellten in 4 Sägewerken 350 in 42, und rund 1000 weitere Personen fanden im Umfeld der Holzverarbeitung eine Anstellung.

Ein Gegenbeispiel öffentlicher Auftragsvergabe an KKMU zur Schaffung von Arbeitsplätzen ohne den Gruppenansatz ist das Projekt AGETIP<sup>19</sup>, das die Weltbank zunächst in Senegal startete und inzwischen unter ähnlichen Namen auch in anderen Ländern Afrikas durchführt<sup>20</sup>. AGETIP ist eine private gemeinnützige Gesellschaft, die Unteraufträge für Arbeiten im öffentlichen Interesse vor allem aus dem Bausektor direkt an einzelne KKMU vergibt. Zielsetzung ist eine dreifache: (1) Es wird ein Modell effizienter öffentlicher Auftragsvergabe durch und an den Privatsektor etabliert, mit dessen Hilfe (2) Arbeitsplätze geschaffen und (3) die Wettbewerbsfähigkeit von KKMU gestärkt werden sollen. Zwischenzeitlich sind auch Kreditprogramme für das Kleingewerbe und Qualifizierungsmaßnahmen hinzugekommen. Das große Problem von AGETIP und ähnlichen Projekten ist ihre Nachhaltigkeit: Die meisten der Arbeitsplätze sind nicht dauerhaft, sondern eng an einen häufig einmaligen Auftrag,

---

18 Serviço Brasileiro da Qualidade e Prudutividade

19 Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le Sous-Emploi

20 vgl. Qualmann (1995), S. 54.

wie den Bau einer Straße in einer Kommune, gebunden. Die Finanzierung der Aufträge speist sich zum größten Teil aus EZ-Mitteln, wofür die Weltbank immerhin eine große Zahl von Partnern und erhebliche Mittelvolumen mobilisieren konnte. Dies könnte nicht dauerhaft aus eigenen Mitteln der öffentlichen senegalesischen Haushalte bestritten werden. Zudem sind mit AGETIP Strukturen geschaffen worden, die bewusst außerhalb der üblichen öffentlichen Bahnen liegen, damit jedoch Gefahr laufen, zuwenig lokal verankert zu sein und sogar kleinere eigene Ansätze zu verdrängen. Damit ist fraglich, inwieweit die Zielgruppe das Programm selbst trägt und Lernprozesse tatsächlich initiiert werden.

### **Kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung: Erfahrungen aus Deutschland**

Die Verknüpfung von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik auf der kommunalen Ebene wird oft unter der Zielsetzung diskutiert, passive Zuwendungen ohne finanziellen Mehraufwand in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik umzuwandeln. Dabei werden Stellen geschaffen und nebenbei auch noch Arbeiten im öffentlichen Interesse ausgeführt. Längerfristig betrachtet geht es aber nicht allein um die (vorübergehende) Entlastung des Arbeitsmarkts. Vielmehr können Fördermaßnahmen in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Qualifizierungsprogrammen auch strukturpolitisch wirksam werden. Ziel ist dann neben der dauerhaften Integration bestimmter Zielgruppen in den Ersten Arbeitsmarkt die Verbesserung der kommunalen Wirtschaftsleistung und der Standortqualität etwa durch gezielte Humankapitalbildung, durch Sanierung von Industriebrachen oder die Pflege eines Naherholungsgebiets. Voraussetzung für regionale und kommunale Strategien der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sind dezentrale Strukturen mit politischen und finanziellen Handlungsspielräumen auf der lokalen Ebene. Auch in armen Entwicklungsländern können sich gerade durch die Bündelung kommunaler und überregionaler Haushaltstitel (z.B. Umwelt- oder Infrastrukturministerium) mit den meist extrem geringen Mitteln der Arbeitsämter zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten aufbauen.

Freidinger (1994) zeigt am Beispiel von Saarbrücken mögliche Komplementaritäten zwischen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung auf: Die Stadt Saarbrücken ist seit Jahren bemüht, Arbeitsmarktpolitik als Querschnittsaufgabe in andere kommunale Politikfelder wie die Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung, Jugendhilfe und Sozialpolitik zu integrieren. Basis ist die lokale Abstimmung zwischen den relevanten öffentlichen und privaten Akteuren – vom Amt für kommunale Wirtschaftsförderung über verschiedene Bildungsträger und private Beschäftigungsinitiativen bis hin zur lokalen Handwerkskammer. Ein gemeinsam erstellter Förderplan für die Regionalentwicklung enthält das Ziel einer integrierten Beschäftigungspolitik. Das Saarbrücker Programm ist nach außen auf regionaler und Landesebene

mit der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer, Unternehmerverbänden, Gewerkschaften, kirchlichen und öffentlichen Einrichtungen über einen Programm-Arbeitskreis vernetzt. Ebenso erfolgt die Koordination der verschiedenen örtlichen Maßnahmenträger (Beschäftigungsinitiativen und -gesellschaften, Caritas, Arbeiterwohlfahrt, Bildungseinrichtungen etc.) über einen gemeinsamen lokalen Arbeitskreis. Als Trägerin von städtischen (Eigen-)Maßnahmen der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung wurde unter Beteiligung der Stadtwerke, der Sparkasse und der Stadt Saarbrücken die "Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung" gegründet. Ihr Aufgabenschwerpunkt ist die Qualifizierung und Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern und arbeitslosen Jugendlichen in kommunalen Ausbildungsstätten sowie den Bereichen soziale Dienste und Ökologie. Zusätzlich zu eigenen Mitteln werden von der Kommune gezielt Finanzierung und Know-how einschlägiger EU-Förderprogramme mobilisiert.

In Saarbrücken wurden ABM systematisch für die Erschließung und Bestandspflege von gewerblich nutzbaren Flächen und Gebäuden eingesetzt. Als begleitende Maßnahme für Fortbildung und Umschulung vermittelte das Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik die Kooperation zwischen Bildungsträgern und Handwerkskammer, so daß Qualifizierung und betriebliche Praktika aufeinander abgestimmt werden konnten. Vielfältige unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen im Bereich Ökologie und Kultur (Medienwerkstatt, Fahrradverleih, alternativer Werkhof) werden zur Integration spezifischer Zielgruppen (arbeitslose Jugendliche und Frauen) mit öffentlichen Mitteln unterstützt. Insgesamt sind so nach Einschätzung der Stadt nicht nur quantitative (Verringerung der Arbeitslosigkeit), sondern auch qualitative Erfolge (Verbesserung der Steuerungskompetenz auf lokaler Ebene, Verbesserung der Standortqualität, Erweiterung des Kulturangebots etc.) erzielt worden.

### **Weitere Ansatzpunkte für praktische Maßnahmen**

Will man ein kohärentes Konzept der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung formulieren und implementieren, so setzt dies zunächst beachtliche Anstrengungen auf deutscher Seite voraus. Die Vertreter der involvierten Arbeitsbereiche – im Kern KKMU-Förderung, Förderung des Subsistenz-Kleingewerbes, Finanzsystementwicklung, Handelsförderung, berufliche Bildung, Arbeitsmarktpolitik, aber etwa auch Umwelt- und Ressourcenschutz oder Energie – werden entsprechend der üblichen Logik in Organisationen eher dazu neigen, ihre *claims* abzustecken, als aktiv Synergiepotentiale zu mobilisieren versuchen. Die Anreize sind hier offensichtlich: Integriertes Vorgehen ist riskant, und im deutschen EZ-System existiert an vielen Stellen eine ausgeprägte Präferenz für kleine, überschaubare Projekte. Daß EZ dadurch insignifikant, irrelevant und letztlich überflüssig wird, wird nur langsam deutlich. Die Durchsetzung eines kohärenten Konzepts von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung

rung kann jedoch nicht auf Außendruck warten, sondern bedarf starker *leadership* innerhalb des Systems.

Einige praktische Ansatzpunkte für die Implementierung von Maßnahmen der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, die Synergiepotentiale nutzen, sind die folgenden:

1. Ein bislang in der EZ wenig entwickelter Bereich ist lokale und regionale Standortpolitik, d.h. die Formulierung und Implementierung von Standortstrategien unter Beteiligung der wichtigen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure. Ausgangspunkt bei derlei Initiativen ist die Identifikation von Hindernissen, die durch fehlende Kooperation/Information/Koordination entstehen; insbesondere der Staat schafft in aller Regel durch verschiedenste Regulierungen, die mitunter auch noch miteinander inkompatibel sind, vielfältige Hindernisse für die Unternehmensentwicklung. Erstes Ziel ist Sicherstellung dessen, was Scharpf "negative Koordination" nennt<sup>21</sup>, d.h. die Abgrenzung von Tätigkeitsfeldern verschiedener Agenturen und die Beseitigung von wechselseitigen Behinderungen. Ziel muß natürlich "positive Koordination" sein, d.h. ein Prozess, in dem ein Positivsummenspiel entsteht, in dem die einzelnen Akteure Elemente ihrer Partikularinteressen preisgeben und durch gemeinsame Problemlösung überkompensiert werden. Praktisches Ziel – z.B. von Regionalkonferenzen – ist die Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten auf Akteure, insbesondere für die Nutzung potentieller Synergien zwischen Wirtschaftsförderung und lokaler/regionaler Arbeitsmarktpolitik.

2. Sinnvoll ist ein breiter Ansatz in der Förderung von Existenzgründung – der Einsatz von CEFE, die Unterstützung und Begleitung von *spin-off*-Gründungen bei Verschlankungs- und *outsourcing*-Prozessen in Großunternehmen, die Förderung von Innovations- und Gründerzentren (entgegen anders lautenden Gerüchten sowohl in Industrie- als auch in fortgeschrittenen Entwicklungsländern ein durchaus erfolgreiches Konzept, vor allem, wenn es kompetent umgesetzt wird) usf. Die Förderung von Existenzgründung kann mit Maßnahmen der Aus- und Fortbildung bzw. Umschulung verbunden werden.

3. In der beruflichen Bildung geht es darum, die bestehende Grundorientierung – ein flexibel gehandhabtes duales Prinzip, eine konsequente Nachfrageorientierung – ernst zu nehmen. Es existieren Potentiale der Verbindung von beruflicher Bildung sowohl mit der Förderung von Existenzgründung<sup>22</sup> als auch mit KKMU-Förderung. Der Teufel liegt hier wie üblich im Detail. Es wäre beispielsweise naiv, davon auszugehen, daß Berufsschullehrer (die nicht selten noch nie ein Unternehmen von innen gesehen haben) ohne weiteres als Unterneh-

---

21 Vgl. Scharpf (1993).

22 Vgl. Grierson (1997).

## **Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in systemischer Perspektive**

---

mentenberater einsetzbar wären. Es ist jedoch möglich, gemeinsame Lernprozesse, z.B. zwischen Berufsschullehrern und kleinen und mittleren Unternehmen, in Gang zu setzen, die sowohl eine Verbesserung der Lehre durch stärkere Anwendungsorientierung als auch eine größere Wettbewerbsfähigkeit der KKMU als Ergebnis haben.



### **Zitierte Literatur**

**Altenburg, Tilman** (1996): Die Klein- und Mittelindustrie der Entwicklungsländer im internationalen Wettbewerb. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

**Altenburg, Tilmann/Meyer-Stamer, Jörg** (1999): How to promote clusters - Policy experiences from Latin America, World development, Vol. 27, No 9

**Amsden, Alice H. & van der Hoeven, Rolph** (1996): Manufacturing Output, Employment and Real Wages in the 1980s: Labour's Loss until the Century's End, Journal of Development Studies, Vol. 32, No. 4, S. 506-530

**Freidinger, Guido** (1994): Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung - Synergieeffekte zweier kommunaler Handlungsfelder, in: WSI-Mitteilungen, Nr.12, S. 125-146

**Grierson, J. P.** (1997): Where There Is No Job. Vocational Training for Self-Employment in Developing Countries. St. Gallen: SKAT.

**Humphrey, John/Schmitz, Hubert** (1995): Principles for Promoting Clusters and Networks of SMEs, Working Paper, IDS, Brighton

**ILO** (1997): Jobs for Africa. A Policy Framework for an Employment-Intensive Growth Strategy, ILO/UNDP, Genf

**Keller, R. R.** (1995): Dianóstico técnico e econômico do setor de confecção de vestuário das regiões norte, noroeste, oeste, sudoeste e sul do Estado do Paraná. Curitiba: CITPAR/SIDEE.

**Kerkhoff, W. C., & Oliveira, G. D. de** (1996): Cálculo de custos para a indústria de confecções. Curitiba: Edição SEBRAE/SENAI.

**Mead, D. C., & Morrisson, C.** (1996): The Informal Sector Elephant, World Development, Vol. 24, No. 10, S. 1611-1619.

**Meyer-Stamer, J.** (1997): Systemische Wettbewerbsfähigkeit und Standort- und Industriepolitik: Ansatzpunkte für die Technische Zusammenarbeit mit Brasilien. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

**Meyer-Stamer, J.** (1998): Clustering, Systemic Competitiveness and Commodity Chains: How Firms, Business Associations and Government in Santa Catarina/Brazil Respond to Globalization. Paper Prepared for International Workshop "Global Production and Local Jobs: New Perspectives on Enterprise Networks, Employment and Local Development Policy", International Institute for Labour Studies, Geneva, 09-10 March

**OECD** (1994) Employment Outlook, Paris

**Qualmann, Regine** (1995): Makroökonomische Anpassung und Perspektiven für die Wettbewerbsfähigkeit der Klein- und Mittelindustrie nach der Franc CFA-Abwertung. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

**Scharpf, F. W.** (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in A. Heritier (Hrsg.), Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (S. 57-94). Opladen: Westdeutscher Verlag.

**Schmitz, Hubert** (1995): Collective efficiency - growth path for small-scale industry, Journal of Development Studies, Vol. 31, No. 4

**Tendler, Judith, & Amorim, Monica Alves** (1996): Small Firms and Their Helpers: Lessons on Demand, World Development, Vol. 24, No. 3, S. 407-26.