



Jörg Meyer-Stamer

Strategien und Instrumente lokaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung für arme Bevölkerungsgruppen: Land und Stadt, Cluster und Sozialkapital

Jörg Meyer-Stamer

Strategien und Instrumente lokaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung für arme Bevölkerungsgruppen: Land und Stadt, Cluster und Sozialkapital

Februar 2001

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

Abteilung 41 – Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung

Autor:
Jörg Meyer-Stamer

Layout:
seifert media inform, 65929 Frankfurt

Druck:
Universum Verlagsanstalt, 65175 Wiesbaden

Inhalt

1. Einführung.....	7
2. Armutsbekämpfung durch Wirtschaftsförderung in einer landwirtschaftlich geprägten Region: Das Beispiel Mafra / Brasilien	10
2.1 Verknüpfung von Landwirtschaft und lokaler Vermarktung	13
2.2 Tourismus.....	18
2.3 Verbesserung der Energieversorgung	20
2.4 Weitere Ansatzpunkte.....	21
2.5 Die Rolle des Staates	21
2.6 Methoden	22
2.7 Relevanz im Hinblick auf Armutsminderung.....	24
2.8 Erfolgsfaktoren	24
3. Entwicklung von Wettbewerbsvorteilen in einem Krisenraum: Michael Porters Arbeiten zu Innenstädten US-amerikanischer Großstädte	27
3.1 Standortvorteile und –nachteile von Struktur schwachen Innenstädten.....	29
3.2 Entwicklungsstrategien für Innenstädte	33
3.3 Porters Innenstadtkonzept und die städtischen Armen	36
3.4 Relevanz für Entwicklungsländer	37
4. Sozialkapital und lokale Wirtschaftsentwicklung in Industrieclustern: Zwei Beispiele deutscher „Kolonien“ in Brasilien.....	38
4.1 Sozialkapital und dynamische wirtschaftliche Entwicklung - Beobachtungen aus dem Vale dos Sinos	40
4.2 Sozialkapital – eine dynamische Größe.....	45
4.3 Vereine und Sozialkapital in Blumenau – eine Warnung vor übereilten Schlussfolgerungen.....	47
4.4 Sozialkapital, Cluster und Armut.....	52
5. Schlussfolgerungen: Verortung der Fallstudien in der Diskussion um Wirtschaftsförderung.....	54
5.1 Bedeutung und Potential des Lokalen in der Ära der Globalisierung.....	55
5.2 Anforderungen an institutionell-organisatorische Rahmenbedingungen und die Rolle des Staates	58

5.3	Kooperation, Vertrauen und Sozialkapital	61
5.4	Instrumente.....	64
5.5	Einige Schlussfolgerungen für die entwicklungspolitische Praxis	67
6.	Bibliographie.....	70

1. Einführung

Das vorliegende Papier ist im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanzierten Sektorvorhabens „Armutsminderung durch Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung“ erarbeitet worden. Der Titel zeigt in doppelter Hinsicht die Überwindung traditioneller Vorstellungen und Konzepte an. In Entwicklungsländern ist es nicht selbstverständlich, dass Strategien und Instrumente zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung auf der lokalen Ebene formuliert und implementiert werden. Und weder in Industrie- noch in Entwicklungsländern ist es selbstverständlich, dass Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung darauf zielt, Beschäftigung und Einkommen für arme Bevölkerungsgruppen zu schaffen. Traditionell war Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in erster Linie eine Aufgabe der Zentralregierung, und die Zielgruppe von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung waren mehr oder weniger dynamische Unternehmen und qualifizierte Arbeitskräfte, nicht jedoch marginalisierte, benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung auf der lokalen Ebene so zu betreiben, dass sie direkt armen Bevölkerungsgruppen (und nicht nur der Mittelschicht) zugute kommt, ist mithin ein innovatives Ziel – und es ist mit großer Wahrscheinlichkeit eine schwierige Herausforderung.

Die Kernbotschaft dieses Papiers lautet: Es ist möglich, diese Herausforderung zu bewältigen. Die Formulierung von Maßnahmen zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung auf der lokalen Ebene ist im Grund nicht sehr kompliziert – in konzeptioneller und instrumenteller Hinsicht. Indes trifft ein Versuch der Implementierung solcher Maßnahmen auf verschiedene typische Hindernisse – die traditionelle, auf die politisch-administrative Zentrale gerichtete Denkweise, die nicht sachgerechte Vermischung von Sozialpolitik und Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sowie die Unkenntnis gängiger, bewährter Methoden und Instrumente der Privatsektorförderung, Standortentwicklung und Beschäftigungsförderung. Die Denkweise lokaler Akteure ändert sich mitunter schnell, wenn der Problemdruck zunimmt; und die Vermittlung von Methoden und Instrumenten erfordert dann mitunter keinen übermäßig großen Aufwand. Schwieriger ist es, die Instrumente so zuzuschneiden, dass sie direkt armen Bevölkerungsgruppen

zugute kommen. Aber auch dies ist möglich, wie die im folgenden vorgestellten Fälle zeigen werden.

Einige Themen ziehen sich durch die folgenden Kapitel hindurch. Eines davon heißt Wettbewerbsvorteil. Diese Kategorie wird seit den 80er Jahren von Michael Porter betont – sei es auf der Ebene von Unternehmen, sei es auf der Ebene von Regionen oder sogar Staaten. Ziel der Strategieformulierung – von Unternehmen wie von Regionen – muss es sein, einen spezifischen Vorteil zu entwickeln, der anderswo nicht ohne weiteres repliziert werden kann. Dabei liegt – wie wir sehen werden – der Trick häufig darin, das in einen Vorteil zu verwandeln, was zunächst als Nachteil erscheint. Die Bewältigung eines Nachteils führt häufig dazu, dass spezifisches Know-how entsteht, das in einen Wettbewerbsvorteil verwandelt werden kann.

Ein anderes Thema ist systemische Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere die Betonung des Wechselverhältnisses zwischen den vier Analyse-Ebenen sowie die Betrachtung von Sozialkapital als einem besonders wichtigen Faktor auf der Metaebene. Es sind häufig in erster Linie Faktoren auf der Metaebene (verkrustete politische Strukturen, überholte Denkmuster, fehlende Artikulation zwischen Akteuren), die zu wirtschaftlicher Stagnation oder Abstieg führen. Entwicklungszusammenarbeit leidet in dieser Hinsicht unter zwei Problemen, die mit Sichtweisen oder Paradigmen zu tun haben. Erstens gibt es durchaus keine Einigkeit darüber, was günstige und was ungünstige Faktoren für dynamische Entwicklung sind. Sind günstige Standortbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugung oder die einfache Verfügbarkeit natürlicher Rohstoffe günstig oder ungünstig? In der traditionellen Sicht wurden derlei Faktoren für günstig gehalten. Es hat langer, häufig schmerzhafter Lernprozesse bedurft, um zu begreifen, dass dynamische Entwicklung in erster Linie dort stattfindet, wo die natürlichen Voraussetzungen zunächst ungünstig sind. Wenn Unternehmer an einem Standort reich werden können, indem sie den Rindern beim Wachsen zusehen, wertvolle Bäume umhauen oder das Öl aus dem Boden sprudeln lassen, gibt es für sie keinen vernünftigen Grund, etwas anderes zu machen – etwa sich der Mühsal des Aufbaus von leistungsfähigen Industriebetrieben zu unterziehen. Natürlich wäre es falsch, umgekehrt zu postulieren, dass Entwicklung um so dynamischer verläuft, je ungünstiger die Voraussetzungen sind. Praktiker der europäischen Strukturpolitik

hantieren mit Begriffen wie „optimaler Leidensdruck“, um dieses Paradox zu umschreiben. In günstigen Fällen führt dieser Druck dazu, dass zur Bewältigung bestimmter Probleme spezifische Kompetenzen entwickelt werden, die anschließend in einen Standort- und Wettbewerbsvorteil verwandelt werden können.

Zweitens wird die EZ dadurch nicht einfacher, dass Projekte immer Projekte der Partner sind. Es ist natürlich völlig richtig, sich gegen *donor-driven activities* auszusprechen, die in den seltensten Fällen nachhaltig sind. Aber in einem Umfeld, in dem Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung seit etlichen Dekaden vom Staat betrieben wurde und wo alle Akteure – einschließlich der Unternehmer – eine entsprechende Rolle des Staates für selbstverständlich halten, wird es schwierig sein, Aktivitäten umzusetzen, die mit zeitgemäßen Kategorien wie *public-private partnership* operieren – wie sollen die Partner planen, was sie nicht denken können, weil es vollständig außerhalb ihres Erfahrungshorizonts und ihrer Vorstellungswelt liegt? Dies Problem stellt sich im Kontext von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung aus zwei Gründen besonders krass: Erstens sind die nicht-staatlichen Akteure hier häufiger schwächer als in anderen Bereichen (z.B. Umweltschutz oder Gesundheit), denn die Zahl starker, dynamischer Unternehmensverbände in Entwicklungsländern ist recht überschaubar. Zweitens stellt sich häufig das auf den ersten Blick eigenartig wirkende Problem, dass der Augenschein bei Besuchen in erfolgreichen Industrieländern zu stark verzerrten Wahrnehmungen führt – die stofflichen Ausdrucksformen wirtschaftlichen Erfolgs, insbesondere hochtechnologische Produktionsanlagen und Produkte, Unternehmenslabors und Technologiezentren, sind unübersehbar. Die „weichen“ Faktoren – Organisationslernen und –entwicklung, technologische Netzwerke, Kundenorientierung von Mesoinstitutionen – sind hingegen nicht ohne weiteres sichtbar. Es sind aber im Zweifelsfall die weichen Faktoren, die Wettbewerbsvorteile schaffen. Die Vermittlung der Bedeutung weicher Faktoren ist ein schwieriger Prozess.

Dieses Papier diskutiert die Möglichkeiten lokaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung für arme Bevölkerungsgruppen anhand von drei Beispielen. Das erste Beispiel zeigt, wie die Schließung lokaler Wirtschaftskreisläufe in einer ländlichen Gemeinde wirtschaftliche Dynamik schaffen und das Einkommen armer Bevölkerungsgruppen unmittelbar erhöhen kann. Das zweite Beispiel illustriert Ansatzpunkte zur Entfa-

chung wirtschaftlicher Dynamik zugunsten städtischer Arme am Beispiel der USA, wo in Innenstadtbereichen einiger Großstädte Strukturen existieren, die jenen in Entwicklungsländern nicht unähnlich sind. Das dritte Beispiel zeigt anhand von zwei Clustern im südlichen Brasilien, welche Bedeutung Sozialkapital im Rahmen lokaler Anstrengungen spielt, insbesondere aber auch, wie sich Sozialkapital entwickelt und wie seine Qualität sich im Zeitablauf wandelt. Im letzten Kapitel werden einige allgemeine Schlussfolgerungen gezogen.

2. Armutsbekämpfung durch Wirtschaftsförderung in einer landwirtschaftlich geprägten Region:

Das Beispiel Mafra / Brasilien

Mafra ist ein Munizip mit rd. 50.000 Einwohnern im Norden des Bundesstaats Santa Catarina in Brasilien. Es ist durch einen Fluss von der Schwesterstadt Rio Negro (Bundesstaat Paraná; rd. 37.500 Einwohner) getrennt. Mafra und Rio Negro bilden im Prinzip einen wirtschaftlichen Funktionsraum; gleichwohl ist die Trennung zwischen den beiden Städten deutlich stärker ausgeprägt, als es sachlich gerechtfertigt wäre.¹ Die folgenden Ausführungen spiegeln diese lokale Sichtweise wieder – sie beziehen sich überwiegend nur auf Mafra.

Nur ein Drittel der Bevölkerung Mafras wohnt außerhalb der eigentlichen Stadt. Gleichwohl ist das Munizip landwirtschaftlich geprägt. Die industrielle Basis beschränkt sich auf ressourcenbasierte Sektoren – Sägewerke, Produktion von Sperrholz, Produktion von Möbeln und anderen Holzprodukten, Ziegelwerke; der einzige Industriebetrieb, der „modern“ erscheint, ist eine Fliesenfabrik, deren Performanceindikatoren jedoch deutlich unterhalb jener anderer Fabriken in Santa Catarina liegen. Mafra hat ein Spezialisierungsprofil im Bereich der Dienstleistungen, insbesondere Handel, medizinische Versorgung und Schulen –

¹ Ursprünglich gehörte auch Mafra zu Paraná. 1913 - 1916 fand in der Region der „Guerra do Contestado“ statt, der in der ungeklärten Grenzziehung zwischen Paraná und Santa Catarina eine seiner Ursachen hatte. Am Ende des Krieges wurde der Fluß Rio Negro als Grenze definiert, die Stadt Rio Negro geteilt und der Teil der Stadt auf dem Südufer als Mafra eigenständiges Munizip. Seither ist das lokale Bewusstsein durch eine ausgesprochene, häufig destruktive Rivalität zwischen Rio Negro und Mafra gekennzeichnet.

Ergebnis seiner Rolle als Mittelzentrum für umliegende kleine Munizipien (Itaiópolis, Três Barras, Papanduva). Das pro-Kopf-BIP lag 1995 bei rd. R\$ 4.800 und damit etwa 20 Prozent unter dem Durchschnitt von Santa Catarina.

Aktivitäten zur Wirtschaftsförderung begannen in Mafra in der Mitte der 90er Jahre. 1996 gelang es, einen Zweigbetrieb eines US-Unternehmens anzusiedeln, der in den Endstufe 85 Arbeiter beschäftigen wird; in dem Betrieb werden in einem technologisch avancierten Prozess Laufflächen zur Runderneuerung von Lastwagenreifen hergestellt. Danach gab es keine weiteren Investitionen, doch schuf diese Erfahrung ein Bewusstsein für die Möglichkeiten von Wirtschaftsförderung. Der Präfekt, der 1997 sein Amt antrat, ernannte eine Person als Sekretär für Wirtschaftsentwicklung, die gerade das Amt als Präsident der lokalen Industrie- und Handelskammer (Associação Comercial e Industrial de Mafra, ACIM) abgegeben hatte. Beide nahmen im August 1997 an einem Seminar zur Vermittlung moderner Konzepte von Wirtschaftsförderung teil, das von der Fundação Empreender (FE) organisiert wurde, einer kleinen Beratungs- und Trainingsinstitution, die von 20 ACIs in Santa Catarina getragen wird und aus einem vom BMZ geförderten Partnerschaftsprojekt mit der Handwerkskammer für München und Oberbayern hervorgegangen ist.

Im Jahr 1998 vereinbarten FE, ACIM und die Präfektur von Mafra, in der Stadt ein „Projeto Marketing Municipal“ (PMM) durchzuführen. Ausgangspunkt war eine Idee, die als Ergebnis von zwei Seminaren zu lokaler Wirtschaftsförderung im Jahr 1997 entstand: eine Methodik zur schnellen Diagnose von Wettbewerbsvorteilen und -nachteilen auf der lokalen Ebene zu entwickeln und diese den ACIs anzubieten. Dieses Verfahren unterscheidet sich fundamental von dem ansonsten in Brasilien üblichen Vorgehen (Produktion eines kostspieligen, immensen Datenwustes, der die Empfänger erschlägt und die Entwicklung von Entwicklungsansätzen eher behindert als fördert).

Mafra bot sich aufgrund der begrenzten Komplexität der ökonomischen Struktur, der offensichtlichen Schwächen / Grenzen des Entwicklungspotentials und der existierenden Partnerschaft zwischen ACIM und Präfektur als Pilotfall an.

Die Diagnose wurde im September 1998 innerhalb von vier Tagen von zwei Beratern der FE (Jairo Aldo da Silva, Dr. Jörg Meyer-Stamer) durchgeführt; der Geschäftsführer der ACIM nahm an sämtlichen Interviews teil. Ergebnis war im Kern die Identifikation von Schwächen auf der Mikro- und Makro- und Stärken auf der Meso- und Metaebene:

- **Mikroebene:** geringe Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, existentielle Krise der größten Agrarkooperative; Stärken bzw. Potentiale existierten in den Bereichen Handel und kleinbetriebliche Landwirtschaft;
- **Mesoebene:** adäquates Angebot von Bildungsinstitutionen (SENAI, lokale Universität, Schulen), Existenz leistungsfähiger Unterstützungsorganisationen für die Landwirtschaft (Banco Nacional de Agricultura Familiar / BNAF, zwei Kreditkooperativen für die Landwirtschaft), starke Position und hohe Kompetenz der ACIM;
- **Makroebene:** kritische finanzielle Situation der Präfektur;
- **Metaebene:** ausgeprägte Handlungsbereitschaft als Resultat einer empfundenen Krise, starke Kooperationsbereitschaft zwischen Mesoinstitutionen.

Im Rahmen der PMM-Diagnose war es ein zentrales Anliegen, den lokalen Akteuren zwei Grundüberlegungen nahezubringen. Erstens: Der wichtigste Ansatzpunkt für Aktivitäten der Wirtschaftsförderung liegt darin, Stärken zu stärken. Man sollte nicht große Energien darauf verwenden, zu identifizieren, welche Sektoren in einer globalen Perspektive die besten Potentiale bieten, sondern in welchen existierenden Sektoren weitere Potentiale mobilisiert werden können. Zweitens: Ziel einer Strategie zur Wirtschaftsförderung ist die Entwicklung eines spezifischen Wettbewerbsvorteils, der andernorts nicht ohne weiteres repliziert werden kann. Diese beiden Grundüberlegungen waren den lokalen Akteuren zunächst fremd; ihre Überlegungen zur Wirtschaftsförderung liefen eher auf die detailgetreue Imitation von anderswo erfolgreichen Konzepten als auf die Erarbeitung einer eigenen, originellen Strategie hinaus.

Im Anschluss an die Präsentation der Ergebnisse der PMM-Diagnose im Oktober 1998 startete die ACIM eine Reihe von Initiativen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, die die beiden zuvor genannten Grundüberlegungen aufnahmen. Die ACIM verfolgte dabei zunächst drei Richtungen: Verknüpfung von Landwirtschaft und lokaler Vermarktung, Tourismus und Verbesserung der Ener-

gieversorgung. Erste Ergebnisse dieser Aktivitäten konnten bei einem erneuten Besuch der FE-Berater im März 1999 beobachtet werden.

2.1 Verknüpfung von Landwirtschaft und lokaler Vermarktung

Wichtigster Anknüpfungspunkt in diesem Bereich waren die existierenden Aktivitäten der BNAF, die bis dato wenig bekannt und nicht mit anderen Segmenten der lokalen Ökonomie verknüpft waren. BNAF ist, anders als der Name vermuten lässt, nicht eine Bank, sondern eine NGO, die landwirtschaftliche Beratung für kleine Familienbetriebe betreibt. Insgesamt existieren fünf weitgehend autonome Agenturen von BNAF in Brasilien; die in Mafra ist die einzige in Santa Catarina. BNAF ist ein Ergebnis einer landesweiten Mobilisierung von Kleinbauern und Landarbeitern im Jahr 1994 („Grito da terra“); gegründet wurde sie 1996. Sie erhält geringe Zuschüsse von der Zentralregierung und ist ansonsten auf Fundraising und die Erwirtschaftung von Umlagen unter den betreuten Betrieben angewiesen.

BNAF ermutigt Familienbetriebe, sich zu kleinen *associações* (Verbänden) zusammenzuschließen. Eine *associação* hat etwa zehn Mitglieder und ist auf ein Produkt spezialisiert. BNAF arbeitet prinzipiell nur mit *associações* zusammen, nicht mit individuellen Betrieben. Die *associações* werden über Anbaumethoden und Vermarktung beraten. Wichtigste Produkte sind Tomaten, Milch, Honig, Getreide und Bohnen; im Frühjahr 1999 wurden als neues Produkt u.a. Schnecken eingeführt. BNAF betreibt ein weltweites Scanning von vielversprechenden Produkten und Anbaumethoden; Mitarbeiter von BNAF haben sich u.a. in Israel, Frankreich, China und Mexiko informiert. BNAF arbeitet nicht nur im Munizip Mafra, sondern auch in den Nachbarmunizipien; im Frühjahr 1999 wurden insgesamt rd. 1.000 Familienbetriebe betreut. Zugleich sucht BNAF Partnerschaften mit Organisationen, die die Arbeit stärken können, u.a. andere staatliche und nichtstaatlichen Extensionagenturen sowie Forschungseinrichtungen. Eine besonders enge Zusammenarbeit besteht mit dem Verband der Kleinproduzenten und Landarbeiter (*Sindicato dos Trabalhadores Rurais*). BNAF hat es in der kurzen Zeit seiner Existenz geschafft, ein gutes Renommée aufzubauen. Es gibt mehr Bauern, die *associações* bilden wollen, als die BNAF Kapazität zur Betreu-

ung hat, so dass BNAF eine Auswahl betreiben kann. Wichtigste Kriterien sind die Bereitschaft, mit anderen Betrieben zusammenarbeiten sowie an einem einwöchigen Training über Anbaumethoden bei der staatlichen Agrarförderungsorganisation Epagri teilzunehmen.

Die Agrarstruktur in Mafra ist durch eine duale Struktur aus großen und kleinen Familienbetrieben geprägt. Die großen Betriebe (mehr als 300 ha, 40 Prozent der Gesamtbetriebe) sind mechanisiert und erzeugen v.a. Mais, Bohnen und Soja. Ihre ökonomische Situation hat sich in den letzten Jahren aufgrund hoher Zinsen und sinkender Erzeugerpreise kritisch zugespitzt; die Kooperative, der viele dieser Betriebe angehören, war Ende 1998 überschuldet und am Rande der Zahlungsunfähigkeit. Die kleinen Familienbetriebe (weniger als 100 ha, 50 Prozent der Gesamtbetriebe) haben in der Vergangenheit verschiedene Produkte vorwiegend für den eigenen Konsum erzeugt und darüber hinaus im Auftrag von Souza Cruz, der brasilianischen Tochter von BAT, Tabak angebaut. Der Tabakanbau war für diese Betriebe die Hauptquelle von monetärem Einkommen. Auch diese Produktionsweise geriet letztthin in die Krise, weil auf der einen Seite die Abnahmepreise sanken, während der Aufwand zur Erzeugung zunahm, u.a. weil Schädlinge gegen bestimmte Pflanzenschutzmittel immun wurden und die Erzeuger daher mehr und teurere Mittel kaufen mussten. Die Familien sind daher gezwungen, nach Einkommensalternativen zu suchen – den Anbau anderer Agrarerzeugnisse oder die Abwanderung in die Stadt, wo das Beschäftigungsangebot für gering qualifizierte Arbeitskräfte jedoch gering ist.

Ausgangspunkt der Zusammenarbeit zwischen BNAF und ACIM war der Befund, dass Vermarktung und Einkauf über das anderthalb Stunden entfernte Curitiba abgewickelt wurden – die Bauern brachten ihre Produkte zum dortigen Großmarkt (SEASA), und die Supermärkte und Einzelhändler aus Mafra kauften dort ein. Die Nachteile lagen auf der Hand: Die Produkte litten unter langen Transportzeiten, und es wurden Kosten akkumuliert, ohne dass Wertschöpfung stattfand. Gleichwohl hatten insbesondere die Supermärkte eine Präferenz für dieses Arrangement, denn frühere Versuche, den Einkauf lokal durchzuführen, waren an der Neigung der Produzenten zu opportunistischem Verhalten gescheitert.

Kernaspekt der Zusammenarbeit zwischen BNAF und ACIM war die Moderation des Kontakts zwischen Produzenten und lokalen Supermärkten und Händlern. BNAF und ACIM organisierten gemeinsam Treffen mit Vertretern der Produzenten, um auf dieser Seite das Bewusstsein für die Vorteile einer direkten Vermarktung zu schaffen. Zugleich organisierte die ACIM Gesprächsrunden der lokalen Supermärkte – eine sehr komplizierte Aktivität aufgrund der scharfen Rivalität zwischen den Märkten. Erst nachdem im Zuge mehrerer Treffen mit jeweils nur einer Gruppe die Bereitschaft gewachsen war, an einem Versuch zu lokaler Vermarktung teilzunehmen, brachte die ACIM Vertreter der beiden Gruppen zusammen. Im Laufe mehrerer Treffen gelang es, eine Übereinkunft über die lokale Vermarktung mehrerer Produkte zu treffen: Tomaten, Milch, Bohnen und Eier.

Tomaten: BNAF hatte mehrere *associações* organisiert, deren Mitglieder jeweils rd. R\$ 1.800² in den Bau von Treibhäusern (halbrundes Profil, Gestell aus Holz, überdacht mit besonders kräftiger Plastikfolie) zur Erzeugung von Tomaten investiert hatten; die Finanzierung kam von einer der beiden lokalen Kreditkooperativen. Die Investition hatte sich nach zwei Ernten amortisiert, mit denen die Erzeuger zudem ein Einkommen von jeweils mindestens rd. R\$ 1.500 erzielten. Die Erzeuger fuhren zwei Ernten pro Jahr ein, die relativ hohe Preise erzielten – aufgrund des Treibhausanbaus fiel die Ernte in die Phase geringen Angebots, und überdies wurde nur wenig, mitunter sogar überhaupt kein Pflanzenschutzmittel eingesetzt. Durch die direkte Vermarktung in Mafra und Rio Negro stiegen die Erzeugerpreise um 31 Prozent und die Marge der Supermärkte um 22 Prozent, wobei der Endpreis sogar um 15 Prozent sank.

Milch: Ursprünglich hatten die lokalen Produzenten ihre Milch an Großunternehmen wie Parmalat verkauft. Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen BNAF und ACIM entstand die Idee, auch Milch lokal zu vermarkten. Voraussetzung dafür war die Investition in eine Kleinmolkerei. BNAF identifizierte eine *associação*, die zu einer entsprechenden Investition bereit war. Acht Familien erstellten in Eigenarbeit ein Gebäude und investierten rd. R\$ 20.000 in eine Maschine zur Pasteurisierung, eine Abfüllmaschine, mehrere große, gewerbliche Kühlschränke sowie die notwendige Laborausstattung, um die Qualität der ankomm-

² Im März 1999 lag der Wechselkurs zwischen Real und D-Mark bei rd. 1:1.

menden und verarbeiteten Milch prüfen zu können. Die Investition wurde z.T. durch Ersparnisse, z.T. durch einen Kredit der Banco do Brasil mit einem Nominalzins von rd. 24 Prozent p.a. finanziert. Die Erzeuger gingen dieses Risiko ein, weil der ökonomische Vorteil schlagend war: Der Verkaufspreis stieg von R\$ 0,16 auf 0,51, wovon 0,10 für Schuldendienst und Finanzierung der laufenden Kosten für Lohn, Transport etc. einbehalten werden. Die Kapazität der Kleinmolkerei liegt bei etwa 2.000 l/Tag; die Produktion unterliegt saisonalen Schwankungen (zum Zeitpunkt eines Besuchs durch den Autor im März 1999 lag die Tagesproduktion bei rd. 750 l). Geht man von einer durchschnittlichen Tageserzeugung von 1.200 l im Jahresverlauf aus, ergibt sich für die acht Familien ein zusätzliches jährliches Einkommen von R\$ 109.500. Tatsächlich ist jedoch absehbar, dass die durchschnittliche Produktion aufgrund von Verbesserungen in der Bewirtschaftung steigen wird; eine entsprechende Beratung durch einen fachkundigen Schwager des Geschäftsführers der ACIM begann zum Zeitpunkt des Besuchs. Wichtigste Abnehmer waren zunächst die lokalen Supermärkte. Darüber hinaus gewann die associação die Ausschreibung zur Belieferung der landeseigenen Schulen im Munizip (gegen Konkurrenz von Großunternehmen wie Parmalat, die deutlich höhere Preise forderten). Ein interessantes Detail ist, dass die Erzeuger nach dieser Erfahrung eine Preiserhöhung diskutierten, die jedoch auf den entschiedenen Widerstand von BNAF stieß und letztlich nicht durchgesetzt wurde. Ein Problem, das zum Zeitpunkt des Besuchs einer Lösung harpte, war der Markenname der Milch – der zunächst gewählte Name war bereits geschützt. Der Geschäftsführer der ACIM, der auch als Dozent im Betriebswirtschaftskurs der lokalen Universität tätig ist, lud den Techniker der Kleinmolkerei ein, das Projekt vor den Studenten vorzustellen, und startete im Anschluss einen Wettbewerb unter den Studenten, um einen neuen Namen zu finden. Ein weiteres Problem – was tun mit der nicht verkauften Milch? – war zu jenem Zeitpunkt bereits gelöst: im Gebäude der Kleinstmolkerei wurde gerade eine Anlage zur Herstellung von *doce de leite*, einem in Brasilien populären Milchprodukt, aufgestellt.

Bohnen: Die Erfahrung mit den Kleinproduzenten von Bohnen folgten weitgehend dem zuvor präsentierten Muster. Ursprünglich verkauften sie die Bohnen für R\$ 0,26 / kg. Eine Beratung von BNAF führte zur Anschaffung von Sortier-

und Verpackungsmaschinen. Das sortierte und fertig verpackte Produkt wird für R\$ 0,42 / kg verkauft – vorwiegend an lokale Supermärkte.

Eier: Im Fall der Eiererzeuger lag der Engpass im fehlenden Zertifikat der Gesundheitsbehörde (*Certificado de inspeção federal*, CIF). Hier gelang es indes nicht, eine kooperative Lösung zwischen den Erzeugern zu finden – die kleineren Produzenten verkaufen ihre Eier an den größten Produzenten, der in die entsprechenden Ausrüstungen investiert hat, um CIF zu erhalten. Die Vermarktung erfolgt lokal, und der Erzeugerpreis hat sich für die kleinen wie den großen Erzeuger erhöht.

Andere Aktivitäten: Eine weitere gemeinsame Aktivität von BNAF und ACIM ging auf eine Initiative von BNAF zurück, Einkaufskooperativen zu bilden. Auf diese Weise gelang es, die Preise für Vorprodukte um bis zu 40 Prozent zu senken. Als erfolgreichstes Verfahren entpuppte sich dabei die offene Versteigerung. Die Händler der Vorprodukte reagierten auf diese Initiative mit dem Versuch der Kartellbildung. Es wurden in der ACIM mehrere Treffen durchgeführt, um dieses Ziel zu diskutieren. Letztlich gelang es dem Geschäftsführer der ACIM jedoch, die Händler von ihrem Vorhaben abzubringen; ein zentrales Argument war dabei der Hinweis auf die kritische finanzielle Situation vieler Betriebe und das gemeinsame Interesse von Händlern und Erzeugern an der langfristigen Existenzfähigkeit der Landwirtschaft in der Region.

Ein weiteres Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen ACIM und BNAF waren Einlagen lokaler Unternehmer aus Industrie und Handel in einer der beiden Kreditkooperativen (Credinorte) – Ergebnis des Vorschlags, nicht nur den Vermarktungs-, sondern auch den Finanzierungskreislauf lokal zu schließen. Die Einlagen der insgesamt 15 Unternehmer betragen zum Zeitpunkt des Besuchs rd. R\$ 780.000.

Ein wichtiger Lernprozess für lokale Akteure bestand darin, die lokalen Potentiale realistischer einzuschätzen. Zum Zeitpunkt der Diagnose waren verschiedene Akteure der festen Überzeugung, Mafra habe ein phantastisches Potential in der Honigerzeugung. Zwischenzeitlich hat sich die Sichtweise fundamental gewandelt: Es hat sich herumgesprochen, dass der Anteil des Honigs an der landwirt-

schaftlichen Erzeugung unter einem Promille liegt und dass es – u.a. in Paraná – zahlreiche andere Munizipien gibt, wo man – genau wie in Mafra – fest überzeugt ist, den besten Honig überhaupt zu besitzen.

Perspektiven: Welche weiteren Ansatzpunkte gibt es? Während des Besuchs im März 1999 nahmen die Berater der FE an einem Workshop mit verschiedenen Akteuren aus der Landwirtschaft/Supermarkt-Gruppe teil, in dem die Option einer Ketchupfabrik diskutiert wurde. Es existierte eine Anfrage eines größeren Unternehmens, das einen Standort für eine solche Fabrik suchte. Die Akteure in Mafra standen dieser Anfrage sehr positiv gegenüber – mit den Kernargumenten: Jede Investition von außen ist erstmal positiv zu bewerten, und außerdem bietet eine Ketchupfabrik eine interessante Verwertungsmöglichkeit für jene Tomaten, die nicht den Anforderungen (Größe etc.) entsprechen. Ergebnis des Workshops war allerdings eine deutlich skeptischere Einschätzung: Die „übrigbleibenden“ Tomaten machen, über das ganze Jahr gerechnet, nicht mehr als den Input einer Woche einer Ketchupfabrik aus. Es müssten also entweder lokal viel mehr Tomaten erzeugt oder Tomaten von anderswo herantransportiert werden. Eine starke Ausweitung lokaler Tomatenproduktion wäre jedoch mit gravierenden Nachteilen verbunden – es würde eine Monostruktur entstehen, die das Krankheitsrisiko steigern würde und die alle Probleme hätte, die bislang schon die Tabakerzeugung durch Kleinproduzenten aufweist.

Vielversprechende Ansatzpunkte kristallisieren sich in ganz anderer Richtung heraus. Die Wettbewerbsvorteile des Produktionssystems in Mafra liegen in der Erzeugung qualitativ hochwertiger Produkte und der direkten Kommunikation mit den Abnehmern. Dieses System lässt sich horizontal wie vertikal ausweiten. Horizontale Ausweitung bedeutet: noch mehr unterschiedliche Produkte anbauen, insbesondere Gemüse. Vertikale Ausweitung bedeutet: Wertschöpfung steigern durch zusätzliche Verarbeitungsstufen, aber im kleinen, dezentralen Maßstab – beispielsweise die Weiterverarbeitung von Gemüse zu Antipasti italienischen Stils oder die kleinbetriebliche Erzeugung von Käse, d.h. Produkte, in denen die Angebotslücken auf dem brasilianischen Markt unstrittig sind.

2.2 Tourismus

Mafra hat ein touristisches Potential, das bislang kaum ausgebeutet wird. Das Potential liegt in einer reizvollen waldreichen, hügeligen Landschaft mit vielen Wasserläufen und Wasserfällen. Jedoch gibt es bislang kaum Angebote, und die Hotelinfrastruktur ist schwach. Zum Zeitpunkt der PMM-Diagnose wurde lokal diskutiert, den ländlichen Tourismus sowie den *turismo de eventos* (Konferenzen und dgl.) zu entwickeln. Dies entspricht im wesentlichen den Plänen in anderen Regionen von Santa Catarina. Die Antwort auf die Frage *Wo liegt der Wettbewerbsvorteil von Mafra?* wies in eine andere Richtung. Mafra ist ein wichtiger paläontologischer Fundort. Es gibt zahlreiche Fundstellen mit Versteinerungen, die die These der Kontinentalspaltung zwischen Afrika und Amerika belegen. Derlei Fundstellen gibt es nur in der Region Santa Catarina / Paraná. Die Fundstellen sind unter Paläontologen z.T. seit den 30er Jahren bekannt, werden bislang jedoch kaum ausgebeutet. Der Vorschlag der PMM-Diagnose war daher, den Tourismus auf diesen Bereich auszurichten.

In den Folgemonaten organisierte die ACIM einen Arbeitskreis mit Repräsentanten aus Mafra und Rio Negro; u.a. gehörte diesem Kreis ein renommierter, pensionierter Paläontologe an, der früher an der Universität von São Paulo (USP) gearbeitet hatte und eine kleine Sammlung von paläontologischen Funden betreute, die in der lokalen Universität (Universidade do Contestado / UnC, benannt nach einem Krieg, der 1916/17 in der Region ausgetragen worden war) ausgestellt wurden. Ironischerweise waren etliche dieser Funde das Ergebnis der Ansiedlung des o.g. US-Unternehmens – sie wurden bei den Tiefbauarbeiten entdeckt. Bundesbehörden hatten daraufhin die Bauarbeiten gestoppt, das Unternehmen fürchtete langwierige Verzögerungen und wollte sein Vorhaben aufgeben, und es war nur der schnellen Reaktion der ACIM und der Zusammenarbeit mit der UnC zu verdanken, dass die Funde gesichert und die Bauarbeiten fortgesetzt werden konnten. Die Paläontologie wurde dadurch zu einem wichtigen Bezugspunkt für Argumente zugunsten von kooperativen Lösungen.

Ergebnis der Diskussionen des Arbeitskreises war der Vorschlag, ein Nationales Zentrum für Paläontologie (Cenpáleo) zu errichten. Als Sitz wurde ein ehemaliges Priesterseminar – ein in Rio Negro gelegener Komplex mit dem Erschei-

nungsbild eines kleineren Schlosses – auserkoren. Der Plan sieht eine Doppelnutzung vor. Zum einen soll Cenpáleo Forschungszentrum für Forscher aus dem In- und Ausland werden; es sollen von hier aus Forschungsexkursionen in die Region organisiert werden. Zum anderen soll das Museum Touristen und andere Interessierte ansprechen, wobei an ein „interaktives“ Museum gedacht ist (so sollen z.B. in Sandstein Repliken von Versteinerungen angefertigt werden, die dann von Kindern freigelegt werden können). Mitglieder des Arbeitskreises betrieben *fundraising*, um die rd. R\$ 2 Mio. zusammenzubekommen, die für die notwendigen Investitionen veranschlagt werden. Der ökonomische Effekt wird – vorsichtig – auf jährliche Einnahmen von rd. R\$ 3 Mio. veranschlagt (5.000 Besucher pro Monat, die jeweils rd. R\$ 50 ausgeben).

2.3 Verbesserung der Energieversorgung

Eine weitere Aktivität, die von der ACIM koordiniert wird, bezieht sich auf den Bereich der Energieversorgung. Santa Catarina wird im laufenden Jahr an die Erdgaspipeline Bolivien – Brasilien angeschlossen. Bislang ist jedoch nur teilweise entschieden, welche Munizipien tatsächlich mit Erdgas versorgt werden, d.h. in welche Richtungen Stichleitungen gelegt werden. Allenthalben ist intensives Lobbying im Gange, um einen Anschluss zu erhalten. Ausgangspunkt der Überlegungen in Mafra war die Tatsache, dass mit dem Fliesenhersteller ein Großabnehmer existiert; weitere potentielle Großabnehmer sind ein Tabakverarbeitungswerk von Souza Cruz im benachbarten Rio Negro sowie ein Geschirrrproduzent im nahegelegenen São Bento do Sul, mit denen gemeinsam Lobby betrieben wird. Eine zusätzliche Dimension bekommt diese Initiative durch die Aktivitäten eines lokalen Ingenieurbüros, das intensive Werbung für das Prinzip der Kraft-Wärme-Kopplung betreibt, wobei an kleine, dezentrale Anlagen gedacht ist, die – z.B. in Hotels – Wärme bzw. Kälte und außerdem Strom erzeugen. Der Charme dieser Lösung liegt in der größeren Effizienz des Primärenergieeinsatzes, den geringeren Investitionskosten und der geringeren Ausfallwahrscheinlichkeit. Dieses Projekt befand sich zum Zeitpunkt des Besuchs im März 1999 noch in der Anfangsphase, und die Realisierungschancen waren – wie insgesamt für das Erdgasprojekt – schwer abzuschätzen.

2.4 Weitere Ansatzpunkte

In der Präsentation der PMM-Diagnose wurden weitere Ansatzpunkte für Maßnahmen der Wirtschaftsförderung identifiziert, die jedoch aus verschiedenen Gründen nicht bzw. nur ansatzweise verfolgt wurden. Ein Ansatzpunkt wurde bei den Klinkerwerken gesehen, die mit Rundöfen arbeiten, d.h. einer Technologie auf dem Stand des 19. Jahrhunderts, die gleichwohl verschiedene Optimierungsmöglichkeiten zur Steigerung der Qualität und Verringerung des Energieeinsatzes bietet. Anfang 1999 wurden mehrere Betriebe von dem Team besucht, das für das Projekt „Rationelle Energieverwendung in der Industrie“ verantwortlich ist, durchgeführt vom SEBRAE-RJ zusammen mit der GTZ; dieses Projekt arbeitet im Staat Rio de Janeiro u.a. mit Klinkerproduzenten zusammen, und für die zweite Jahreshälfte 1999 wurde ein Besuch der Betriebsinhaber aus Mafra in Rio vereinbart. Ähnliche Aktivitäten wurden für die Holzverarbeiter vorgeschlagen, jedoch bislang aufgrund begrenzten Interesses der Betriebe nicht realisiert. Einige dieser Betriebe exportieren, und ihre Wettbewerbsfähigkeit hat sich aufgrund der Abwertung im Januar 1999 verbessert. Daher wird von diesen Unternehmen kein Handlungsdruck wahrgenommen, obwohl ihre Produktivität deutlich unter dem internationalen *best practice* liegt.

Schwierig sind auch Initiativen für die Möbelunternehmen. Ein im März 1999 durchgeführter Mini-Workshop offenbarte die nahezu vollständige Abwesenheit von strategischer Orientierung und Wissen über die wichtigen Tendenzen im Sektor; selbst die Situation im unweit gelegenen Cluster von São Bento do Sul, dem wichtigsten Standort für die Produktion von Möbeln für den Export in Brasilien, war den Unternehmern aus Mafra kaum bekannt. Alles andere als eine tiefe Krise des Sektors – mit dem entsprechenden Verlust von schlecht bezahlten, mangels Alternative jedoch attraktiven Arbeitsplätzen – wäre in mittelfristiger Perspektive eine große Überraschung – es sei denn, es gelänge der ACIM, diese Unternehmen in einem funktionsfähigen *núcleo* (Arbeitsgruppe von Unternehmen innerhalb einer Kammer) zu organisieren.

2.5 Die Rolle des Staates

Während die Prefeitura in der Anfangsphase des PMM aktiv involviert war, haben sich die Beziehungen zwischen ihr und den übrigen Akteuren in den folgenden sechs Monaten dramatisch verschlechtert. Dreh- und Angelpunkt war die finanzielle Krise der Präfektur. Gegen Ende 1998 gab es eine von der ACIM koordinierte Initiative zur Erarbeitung eines lokalen Steuergesetzes (*Código tributário municipal*), an dem insgesamt 37 Organisationen der Zivilgesellschaft mitarbeiteten. Kernidee dabei war es, ein Gesetz zu schaffen, das von allen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen mitgetragen wird – Partizipation sollte zu mehr Steuerehrlichkeit und Zahlungsbereitschaft führen, so dass trotz z.T. reduzierter Steuersätze das Steueraufkommen steigen würde. Der Gesetzentwurf wurde feierlich der Prefeitura und dem lokalen Rat (*Câmara dos vereadores*) übergeben. Als er im Rat zur Beschlussfassung vorgelegt wurde, legte der Präfekt überraschend einen eigenen Entwurf vor – mit deutlich höheren Steuersätzen. Verabschiedet wurde mit 7 : 6 Stimmen der Entwurf des Präfekten. Doch war dies Ergebnis für ihn in doppelter Hinsicht kontraproduktiv: Seine Glaubwürdigkeit wie auch das Steueraufkommen sanken dramatisch – letzteres aufgrund der Weigerung vieler Steuerschuldner, die fälligen Steuern abzuführen (das effektive Aufkommen wurde im März 1999 auf nur 30 Prozent des eigentlich fälligen geschätzt). Aber auch für die anderen Akteure sind die nunmehr adversen Beziehungen wenig hilfreich – der Präfekt versucht u.a., das Cenpáleo-Projekt zu torpedieren. Zudem wurde der Sekretär für Wirtschaftsentwicklung entlassen.

2.6 Methoden

Dreh- und Angelpunkt von PMM ist die Vermittlung von wenigen Kernkategorien. Die bisherigen Erfahrungen, auch in Mafra, deuten darauf hin, dass lokale Akteure sich Fragen der Art „Was ist unser lokaler Wettbewerbsvorteil?“ nie gestellt haben. Ein wichtiger Effekt des PMM in Mafra war die Veränderung der Denkweise von einer imitativen Orientierung zu einer Situation, in der die Hauptakteure stets die Schlüsselfrage nach dem besondere Vorteil / dem einzigartigen Faktor stellen.

Ergebnisse einer PMM-Diagnose sind sowohl eine Bestandsaufnahme von Standortvorteilen, -nachteilen und Potentialen als auch eine Reihe von konkreten Vorschlägen zur Schaffung eines lokalen Standortvorteils. Die Diagnose stellt nicht nur „objektive“ Beobachtungen der lokalen Wirtschaftsstruktur zusammen, sondern reflektiert und kommentiert auch lokale Denk- und Deutungsmuster. „Objektive“ Befunde mit dem vorherrschenden lokalen Diskurs zu kontrastieren, ist ein wichtiges Element der Diagnose. Die Vorschläge zeichnen sich dadurch aus, dass sie unmittelbar umsetzbar ist. Sie sind in der Regel so angelegt, dass innerhalb von ein bis drei Monaten implementiert werden und bereits konkrete, messbare bzw. spürbare Ergebnisse zeitigen können. Die Idee dahinter ist einfach: PMM ist ein neuer Ansatz, der häufig – trotz Handlungsbereitschaft – auf eine gewisse Skepsis stoßen wird. Dahinter sind rasche Erfolge essentiell, um die Träger des Prozesses zu motivieren und weitere Akteure zur Teilnahme zu bewegen. Die Vorschläge sollten, anders formuliert, nicht zu ambitioniert sein, sondern auf die Vorstellungswelt und Denkweise der lokalen Akteure zugeschnitten sein. Zu große Vorsicht ist allemal besser als übertriebene Kühnheit – es ist vorzuziehen, dass die lokalen Akteure einen bescheidenen Vorschlag in ein großes Projekt ausbauen (wie im Fall Cenpáleo), als dass sie vor überambitionierten Vorschlägen kapitulieren.

Ein zentrales Element der PMM-Diagnose wie auch der anschließenden Umsetzungsaktivitäten ist die Nutzung der Metaplan-Methode, die in allen Besprechungen eingesetzt wird (außer mit Bauern, die z.T. funktionale Analphabeten sind). Grundprinzip von PMM ist die Nutzung partizipativer Methoden; das Projekt ist angelehnt an die Philosophie von *Participatory Rural Appraisal / Participatory Learning and Action*. Diese Vorgehensweise hat sich in Mafra wie auch in den anderen beiden bisher durchgeführten Arbeiten (São Bento do Sul, Blumenau) bewährt: Lokale Akteure sind an der Erarbeitung der Diagnose beteiligt und teilen daher die Hauptergebnisse, und die Diagnose liegt innerhalb sehr kurzer Zeit vor (im Normalfall ist eine PMM-Diagnose innerhalb von maximal zwei Wochen abgeschlossen). Es kann daher rasch mit der Umsetzung konkreter Aktivitäten begonnen werden, die – wie das Beispiel Mafra zeigt – innerhalb kurzer Zeit konkrete Ergebnisse zeitigen und dadurch die Glaubwürdigkeit des ganzen Prozesses erhöhen können.

PMM ist eine Methode, die auf Orte / Regionen zugeschnitten ist, in der ein Problembewusstsein, ein Handlungswille und Träger mit einem Mindestmaß an organisatorischer Kompetenz und Stabilität existieren. Daher stehen Instrumente zur Bewusstseinsbildung und zur Trägerentwicklung nicht im Zentrum der PMM-Methode.

2.7 Relevanz im Hinblick auf Armutsminderung

Santa Catarina ist kein armer Bundesstaat, und Mafra ist kein armes Munizip. Aber Santa Catarina liegt in der Rangliste des Pro-Kopf-BIPs in Brasilien nur auf Platz fünf, und das Pro-Kopf-BIP in Mafra liegt unterhalb des Durchschnitts für Santa Catarina. Offene Armut, z.B. vom Typ Favela aus Pappschachteln, ist nicht sichtbar. Armut in Mafra ist relative Armut – insbesondere in ländlichen Haushalten. Familien mit Kleinbetrieben leben unter prekären Verhältnissen – in einfachen, kleinen Holzhäusern (bei einem Klima, das im Winter einstellige Temperaturen kennt) und häufig ohne sichere Wasserversorgung. Die Aktivitäten der BNAF führen für diese Familien zu einem Sprung im Einkommen und in der Lebensqualität – einem Sprung, der durch die Erhöhung der Erzeugerpreise als Ergebnis der Zusammenarbeit mit der ACIM noch höher ausfällt und auch Kleinstproduzenten erreicht (z.B. in einem *assentamento* mit 46 Familien ehemaliger Landbesetzer).

Wirtschaftsförderung in Mafra hat nichts zu tun mit High-tech-Existenzgründung oder der Unterstützung von technologisch avancierten KMU, in denen nur hochqualifizierte, gut bezahlte Arbeitskräfte arbeiten. Das Beispiel Mafra zeigt vielmehr, dass lokale Wirtschaftsförderung sich auch auf kleine Erzeuger und technologisch wenig komplexe Unternehmen beziehen kann. Armutsbekämpfung findet hier nicht indirekt, durch Multiplikatoreffekte, statt. Benachteiligte Bevölkerungsgruppen sind die direkten Adressaten und Nutznießer des Projekts.

2.8 Erfolgsfaktoren

Die rasche und wirksame Umsetzung von Empfehlungen aus der PMM-Diagnose in Mafra ist durch eine Kombination von strukturellen Faktoren und Zufällen zu erklären. Ein Zufallsfaktor ist die Präsenz von BNAF; die Agentur hätte auch in einem anderen Munizip von Santa Catarina lokalisiert sein können. Ein anderer Zufallsfaktor ist die Teilnahme der ACIM am Handwerkskammer-Partnerschaftsprojekt und das daraus resultierende Methodenwissen, insbesondere die Beherrschung der Metaplan-Technik. Ein dritter Zufallsfaktor ist die Person des Geschäftsführers der ACIM, eines ehemaligen Personaldirektors von Souza Cruz, der 1992 nach 35 Jahren Berufstätigkeit mit 51 Jahren in den Ruhestand ging und die Tätigkeit in der ACIM nicht aus materieller Notwendigkeit, sondern aus Leidenschaft betreibt – und diese Leidenschaft mit einem extremen Maß an Diplomatie sowie einer Fähigkeit zu strategischem, systemischen Denken verknüpft. Diese Kombination von Zufällen ist glücklich, jedoch nicht historisch einmalig – kompetente Landwirtschafts-NGOs existieren auch in anderen Gegenden, am Handwerkskammer-Partnerschaftsprojekt nehmen mittlerweile 20 ACIs teil (und weitere sind im Projeto Empreender involviert, einer Initiative von SEBRAE und der Fundação Empreender, in der die Methodik des Partnerschaftsprojekts in anderen Gegenden, zunächst innerhalb von Santa Catarina, verbreitet wird), und im Umfeld der ACIs gibt es eine ganze Reihe von Persönlichkeiten mit bemerkenswerten Qualitäten.

Ein wichtiger struktureller Faktor ist die Größe – bzw. Kleinheit – von Mafra. Dieser Faktor ist a priori weder günstig noch ungünstig; es gibt in Santa Catarina mehrere Beispiele dafür, dass in kleinen Munizipien wenige Persönlichkeiten mit hohem Einfluss und geringer Lern- und Veränderungsbereitschaft Wandel eher verhindern – in solchen Fällen ist Kleinheit von Nachteil. In Mafra ist die Überschaubarkeit u.a. deshalb von Vorteil, weil kurze, effiziente Kommunikationswege möglich sind (der vormalige Präsident und der Geschäftsführer der ACIM besprachen sich hauptsächlich während der Pausen ihrer parallel ablaufenden Kurse an der Universität). Überschaubarkeit bedeutet nicht, dass alles alles wissen; die Aktivitäten von BNAF beispielsweise waren zum Zeitpunkt der PMM-Diagnose in der ACIM im Detail nicht bekannt. Wenn jedoch positive Entwicklungen öffentlich propagiert werden, werden sie breit wahrgenommen. Das

neue Direktorium der ACIM beispielsweise, das im Februar sein Amt antrat und zum größeren Teil aus Personen ohne vorherige Direktoriumserfahrung besteht, hat die verschiedenen Initiativen gut im Blick.

Ein weiterer struktureller Faktor ist die bislang wenig dynamische ökonomische Basis Mafras. Während in anderen Munizipien der Region nordöstliches Santa Catarina außerordentlich wettbewerbsfähige Industriebetriebe bzw. Cluster existieren, blieb die gemeinsam mit lokalen Akteuren betriebene Suche nach dem Wettbewerbsvorteil von Mafra im wesentlichen ohne Ergebnis. Das Bewusstsein für diese Situation war in zweifacher Hinsicht bedeutsam. Zum einen herrschte ein latentes Krisenbewusstsein, das sich – etwa in den Personen des vormaligen und des aktuellen Präsidenten der ACIM – in Form eines ausgeprägten Handlungswillens manifestiert. Zum anderen gibt es keine alten, in der Vergangenheit erfolgreichen Unternehmen, die nicht selten Veränderungsprozesse blockieren.

Ein dritter bedeutsamer struktureller Faktor lässt sich als eine spezifische Ausprägung von Sozialkapital deuten. Die ACIM hatte durch die Beteiligung am HWK-FE-Partnerschaftsprojekt seit 1993 begonnen, sich von einem traditionellen Unternehmerklub in eine effizientere Dienstleistungs- und Lobbyinstitution zu wandeln. Damit verbunden war die verstärkte Integration von qualifizierten ehren- und hauptamtlichen Mitarbeitern. Sie erwarb damit sukzessive ein seriöses Renommée, das nicht an politischen und wirtschaftlichen Partikularinteressen orientiert ist, was ihr heute die Koordinierung von Aktivitäten der Wirtschaftsförderung erleichtert. Dass die ACIM die Initiative zur Durchführung des PMM übernahm, wurde in der Stadt als völlig normal akzeptiert. Sie wird von den lokalen Unternehmern als objektiver Makler zwischen verschiedenen Interessen akzeptiert, und ihre Glaubwürdigkeit gegenüber dem landwirtschaftlichen Sektor ist so groß, dass von dieser Seite ein starkes Interesse an Mitgliedschaft artikuliert wird. Zudem wird die Idee diskutiert, die ACIM in „Associação Empresarial“ umzubenennen, um zu verdeutlichen, dass hier Unternehmen aus allen Bereichen – Landwirtschaft, Industrie, Handel und Dienstleistungen – vertreten sind. Ein weiteres Indiz für die Glaubwürdigkeit der ACIM ist der Wunsch anderer Organisationen (z.B. des Verbands der Professoren der UnC), Mitglied zu werden.

Der dynamische „take-off“ des PMM in Mafra war für die Berater eine angenehme Überraschung, aber er kam nicht völlig unerwartet. Was auffällt, ist das Fehlen von Hemmfaktoren, die man aus anderen Fällen kennt, z.B. politische Rivalitäten zwischen Personen und Institutionen oder massive Lern- und Veränderungsresistenz wichtiger Akteure. Gleichwohl spricht wenig dafür, dass die Konstellation in Mafra einmalig und die Erfahrung daher nicht replizierbar ist. Im Gegenteil: Das Beispiel Mafra zeigt, dass unter Bedingungen, die zunächst ungünstig wirken – wirtschaftliche Strukturschwäche, geringe finanzielle Spielräume – vielversprechende Ansatzpunkte für lokale Wirtschaftsförderung bestehen. Die Kombination von ungünstigen und günstigen Faktoren, die in Mafra existiert, existiert in vielen anderen Orten. Was fehlt, sind häufig die Kategorien, Konzepte und Ideen, die z.B. im Rahmen einer PMM-Diagnose vermittelt werden. Wenn es gelingt, Kategorien und Konzepte zu kodifizieren und zu verbreiten, sollten Erfahrungen wie die in Mafra anderswo repliziert werden können.

3. Entwicklung von Wettbewerbsvorteilen in einem Krisenraum: Michael Porters Arbeiten zu Innenstädten US-amerikanischer Großstädte

Michael Porter ist seit 1990 – seit der Veröffentlichung seines Buchs „The Competitive Advantage of Nations“ – nicht mehr nur ein einflussreicher Managementprofessor, sondern auch einer der wichtigsten Autoren (und begehrtesten Berater) zum Themenbereich Wirtschaftsförderung. Die Diskussion um „cluster“ – industrielle Regionen mit einem klaren Spezialisierungsprofil, wo durch große Dichte spezialisierter Unternehmen und Mesoinstitutionen besondere Standortvorteile geschaffen werden – ist durch Porters Buch weit über die Kreise der Wirtschaftsgeographie und Wirtschaftssoziologie, die bereits über „industrial districts“ in Italien diskutierten, ausgeweitet worden.

Zu den wenig rezipierten Arbeiten Porters gehören jene zum „Wettbewerbsvorteil der Innenstadt“.³ Um die Relevanz dieses Themas – zumal im Kontext dieses

³ Porters Arbeiten zu Innenstädten beruhen auf empirischer Forschung in neun US-Großstädten (Atlanta, Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles, Newark, New York City, Oakland und Washington D.C.) sowie Beratungstätigkeit in Boston (Porter 1995, 1996).

Papiers – zu verstehen, ist es wichtig, sich einige typische Charakteristika der Entwicklung US-amerikanischer Großstädte zu vergegenwärtigen. Ihre Struktur ist seit langem durch „Suburbanisierung“ gekennzeichnet – die Mittelklasse und die Oberschicht ziehen vorzugsweise in die mehr oder weniger grünen Vorstädte. In den Innenstädten zurück bleiben jene, die sich Eigenheime in „suburbia“ nicht leisten können. Afroamerikaner und Immigranten stellen einen Großteil der Bevölkerung in den Innenstädten. Die Innenstädte werden zu Problemregionen mit hohem Anteil an Fürsorgeempfängern, hoher Arbeitslosigkeit und hohen Kriminalitätsraten. Insofern hat die Frage nach den wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten von Innenstädten eine ganze andere Relevanz als, sagen wir, die Frage nach den Perspektiven von einzigartigen Erscheinungen wie Silicon Valley – nicht nur bezogen auf die US-Diskussion, sondern auch mit Blick auf die Situation in Großstädten in Entwicklungsländern, die beginnen, unter ähnlichen Strukturproblemen zu leiden. Dies wird spätestens dann deutlich, wenn man die Liste der wichtigsten Standortnachteile betrachtet:

„As business locations, inner cities suffer from many disadvantages: discrimination, high taxes and business costs in areas such as utilities and insurance, crime, poorly maintained logistical infrastructure, burdensome regulations and permitting requirements, environmental pollution, and weak educational and training system.”
(Porter 1996, 308 f.)

Porters Überlegungen zur Revitalisierung von Innenstädten gehen von zwei Kernfragen aus: Wie kann man von einer Strategie, die Zwangsmaßnahmen (z.B. Quotierungen oder Präferenzen bei öffentlicher Beschaffung) mit Sozialpolitik kombiniert, zu einer genuin ökonomischen Entwicklungsstrategie gelangen? Und welche spezifischen Faktoren von Innenstädten können Grundlage der Schaffung von Wettbewerbsvorteilen sein? In seinen früheren Arbeiten hatte Porter einen „Diamanten“ mit vier Schlüsselkomponenten dynamischer Entwicklung identifiziert: Unternehmensstrategien und (vorzugsweise lokale) Rivalität, Präsenz von unterstützenden Unternehmen (Zulieferer, spezialisierte Dienstleister etc.), günstige Faktorbedingungen (d.h. qualifizierte Arbeitskräfte, Finanzierung, Technologie etc.) und eine ungewöhnliche bzw. besonders anspruchsvolle Nachfrage. Die ersten drei Komponenten sind die „anfassbare“ Ausprägung von dem, was als Cluster diskutiert wird. Diese Komponenten bestimmen die Attraktivität auch von Innenstädten – Versuche, mit Hilfe von Subventionen oder ande-

ren Vergünstigungen (z.B. die zeitweise intensiv diskutierten, weitgehend deregulierten Unternehmenszonen) Unternehmen zur Ansiedlung in Innenstädten zu bewegen, sind wenig erfolgversprechend, solange die unterstützenden und stimulierenden Rahmenbedingungen fehlen. Weit eher gibt die letzte der vier Komponenten ein Leitmotiv für Überlegungen zur Innenstadt vor: Welche Nachfrage existiert dort? Und gibt es womöglich eine besondere Art von Nachfrage, die es dort tätigen Unternehmen erlaubt, besondere Lernprozesse zu durchlaufen und dadurch einen besonderen Wettbewerbsvorteil zu schaffen?

3.1 Standortvorteile und –nachteile von Struktur schwachen Innenstädten

Porter identifiziert vier Standortvorteile von Innenstädten:

1. Strategische Lage. Sie sind häufig nicht weit entfernt von wichtigen Geschäftszentren, sind verkehrstechnisch erschlossen und liegen häufig in der Nähe von Freizeit- und Tourismusangeboten. In Boston beispielsweise gibt es in der Innenstadt ein Cluster von Nahrungsmittelfirmen, die ihre Lage nutzen, um Mahlzeiten schnell in den nahegelegenen Bürobezirk zu liefern. Ursprung dieses Clusters sind traditionelle Betriebe (Bäckereien, Schlachtereien etc.), dynamischer Faktor aber sind z.B. Catering-Firmen. Sie schließen die Lücke zwischen Produzenten, die in diesem Fall Zulieferer werden, und einer anspruchsvollen Nachfrage, die rasche Lieferung hochwertiger Mahlzeiten in großer Vielfalt erwartet. Auf diese Weise erwerben sie eine Kompetenz, die ihnen auch auf anderen Märkten als dem unmittelbar räumlich benachbarten einen Wettbewerbsvorteil verschafft.

Zugleich hebt Porter einen Aspekt hervor: Zentrale Lage hilft wenig, wenn die Verkehrsanbindung inadäquat ist. Es ist erst die Kombination von Lage und gut funktionierender Verkehrsanbindung, die einen Standortvorteil schaffen kann.

2. Lokale Nachfrage. Eine interessante Beobachtung in vielen US-Innenstädte ist die Unterversorgung – das Kaufkraftpotential wird unterschätzt, und daher ist der Versorgung mit Verkaufsfläche weit geringer, als es der Nachfrage entsprechen würde. Dahinter verbirgt sich eine einfache Fehleinschätzung:

der Mengeneffekt wird unterschätzt. Zwar liegen die Durchschnittseinkommen der Bewohner der Innenstadt deutlich unter dem Landesschnitt, aber letztlich schafft auch eine große Konzentration von geringverdienenden Personen eine beachtliche Nachfrage. In der Innenstadt von Boston ist beispielsweise die Kaufkraft pro *acre* genauso groß wie im Rest der Stadt, obwohl das durchschnittliche Haushaltseinkommen um 21 Prozent niedriger liegt.

Das eigentlich Besondere ist freilich nicht die Quantität, sondern die Qualität der Nachfrage. Einwohner in US-Innenstädten sind überproportional häufig Afro-Amerikaner und Latinos, und dementsprechend florieren in Innenstädten Läden, die sich auf die spezifische Nachfrage dieser ethnischen Gruppen eingestellt haben – bei Produktgruppen wie Nahrungsmitteln und Kosmetik, aber z.B. auch auf dem Medienmarkt. Daraus entstehen Ketten, die landesweit agieren – für ihre angestammte Zielgruppe, aber auch für andere Kunden, die z.B. *ethnic food* mögen. Dies wiederum beflügelt das Geschäft der Produzenten von *ethnic food*. Ein weiterer Aspekt: In mancherlei Hinsicht – nicht nur bezogen auf Musik – leben in der Innenstadt Konsumpioniere, deren Verhalten später von breiten Bevölkerungskreisen übernommen wird. Es kann daher für Unternehmen sinnvoll sein, diesen Markt im Blick zu halten.

Das Know-how von Ladenketten in Innenstädten beschränkt sich nicht darauf, den Geschmack ihrer Kunden besser zu identifizieren, als es den „großen“ Ketten gelingt. Hinzu kommt besondere Kompetenz im Umgang mit einem schwierigen Umfeld – Firmen, die schwerpunktmäßig lokal rekrutieren und sich dadurch und durch andere Maßnahmen als *good corporate citizen* profilieren, schaffen ein Umfeld, in dem soziale Kontrollfunktionen wieder besser funktionieren und dadurch andere Sicherungsmaßnahmen begrenzt werden können.

3. Die Einbindung in regionale Cluster. Hier hat Porter zwei Varianten im Blick. Auf der einen Seite können Unternehmen in der Innenstadt Zulieferfunktionen für nahegelegene Cluster übernehmen, etwa in arbeitsintensiven Industriezweigen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen (z.B. Herstellung einfacher Autoteile in der Innenstadt von Detroit). Auf der anderen Seite können

Firmen in der Innenstadt das Know-how nahegelegener Cluster anzapfen und in ihrem Umfeld neue Produkte anbieten. Ein Beispiel dafür sind Finanzdienstleistungen, ein Bereich, in dem sowohl Haushalte als auch, und insbesondere, Kleinbetriebe in Innenstädten unter versorgt sind. Der Transfer von Finanzierungs-Know-how in kommerzielle Kreditinstitutionen in Innenstädten führt zur Schaffung von innovativen Finanzierungsinstrumenten, die auf die spezifische lokale Klientel zugeschnitten sind – und die Finanzprodukte, die in diesem schwierigen Umfeld funktionieren, lassen sich auch anderswo vermarkten. Porter zitiert das Beispiel der Bank of America, die 1990 ein spezielles Immobilienfinanzierungsprogramm aufgelegt hat, das in den ersten fünf Jahren seiner Existenz ein Volumen von US-\$ 6 Mrd. erreicht hat (Porter 1996, 312).

4. Arbeitskräfte. In den USA sind die Bewohner von Innenstädten als unqualifiziert, unzuverlässig und arbeitsscheu stigmatisiert. Die Erfahrungen von Firmen, die in Innenstädten operieren, zeigen, dass davon so pauschal keine Rede sein kann. Viele von ihnen sind hochzufrieden mit ihren Beschäftigten, die für relativ niedrige Löhne hart und zuverlässig arbeiten – und eine geringe Neigung zum *job-hopping* haben (nicht zuletzt deswegen, weil die Alternativen vergleichsweise rar sind). Hinzu kommt, dass sich in den Innenstädten keineswegs nur gering qualifizierte Arbeitskräfte finden. Es gibt eine Reihe von Beispielen für dynamische Unternehmer, von denen nicht wenige einen MBA-Abschluss als Hintergrund haben.

Auf der anderen Seite nennt Porter eine Reihe von spezifischen Standortnachteilen von Innenstädten:

- Es ist für Firmen häufig schwierig, hinreichend große Grundstücke zu finden – es gibt viele Brachen, die aber klein und verstreut sind.
- Die Baukosten sind hoch. Noch höher aber sind die Opportunitätskosten, die durch komplexe Regelwerke sowie langwierige Verhandlungs- und Genehmigungsverfahren und die dadurch bedingten, oft mehrjährigen Wartezeiten verursacht werden.
- Andere Kosten – z.B. für Wasser und Elektrizität, Gesundheitsversorgung und andere Lohnnebenkosten, Versicherungen, städtische Steuern und

Gebühren – sind ebenfalls hoch. Einige dieser Kosten, z.B. für Versicherungen, sind in Innenstädten überproportional hoch.

- Es existieren häufig Gesetze und Verordnungen, die unternehmerische Tätigkeit unnötig behindern. Porter nennt das Beispiel eines Friseursalons in Washington, D.C., der von den Behörden geschlossen wurde, weil die Beschäftigten bestimmte, gesetzlich vorgeschriebene Schulungen nicht nachweisen konnten – für den Umgang mit Chemikalien, die seit mindestens 30 Jahren nicht mehr benutzt werden (Porter 1996, 326).
- Die Kriminalität ist hoch. Dies zieht nicht nur hohe Kosten für Sicherheitsmaßnahmen nach sich, sondern schafft generell ein ungünstiges Klima – Beschäftigte von Firmenketten lassen sich z.B. ungern in Innenstadt-Standorten einsetzen.
- Die Verkehrsinfrastruktur ist teilweise verfallen.
- Das Qualifikationsniveau der lokalen Arbeitskräfte ist insgesamt gering. Dies gilt genauso für lokale Kleingewerbetreibende.
- Der Zugang zu Kapital ist kompliziert. Auf der einen Seite sehen Banken hier keinen interessanten Markt, und staatliche Kreditprogramme funktionieren schlecht. Auf der anderen Seite ist es gleichermaßen schwierig, innerhalb von Familien und lokalen Netzwerken Ersparnisse zu mobilisieren.
- Erwartungen und Werthaltungen sind ungünstig. Die Innenstädte schleppen eine lange Geschichte von Konflikten zwischen Unternehmen und Beschäftigten mit sich, und nicht selten wird privates Unternehmertum ausschließlich als Ausbeutertum wahrgenommen. Zugleich haben lokale Aktivisten häufig überzogene Erwartungen an potentielle Investoren, denen sie in erster Linie eine soziale Rolle zuschreiben. Ein Unternehmen wird es sich freilich zweimal überlegen, ob es an einem Standort investieren soll, wo es die Auswahl der Beschäftigten den *community*-Organisationen überlassen soll. Auch Fälle wie jener eine Supermarktkette, die im unterversorgten New Yorker Stadtteil Queens eine Filiale eröffnen wollte, die Genehmigung aber erst erhielt, nachdem sie mehr als US-\$ 400.000 an verschiedene Organisationen der *community* gespendet hatte, lassen den Standort Innenstadt in keinem vorteilhaften Licht erscheinen (Porter 1996, 313).

3.2 Entwicklungsstrategien für Innenstädte

Den ersten und wichtigsten Ansatzpunkt für die Entwicklung der Innenstädte sieht Porter gleichwohl darin, dass Unternehmen – gerade auch externe Investoren – die Marktpotentiale in Innenstädten realisieren. Wichtige Voraussetzungen dafür sind auf das Einkaufsverhalten der Bevölkerung zugeschnittene Produkte und Dienstleistungen (weil die Bewohner z.B. aufgrund geringer Kaufkraft Produkte wie Winterkleidung nicht auf Vorrat, sondern bei Bedarf kaufen) und eine angemessene Strategie im Umgang mit Sicherheitsproblemen (neben guten Kontakten zur Nachbarschaft geht es hier insbesondere um die enge räumliche Konzentration von Firmen, die sich die Sicherheitsausgaben teilen können). Für Unternehmen, die sich in Innenstädten engagieren, geht es auch darum, eine philanthropische Haltung zu überwinden: Wenn sie Gutes tun wollen, werden sie kaum ökonomisch tragfähige Strukturen schaffen. Die Alternative liegt natürlich nicht darin, dass Unternehmen sich nur von ihren kurzfristigen Gewinninteressen leiten lassen. Stattdessen müssen sie eine Strategie entwickeln, wie sie auch langfristig in einer Innenstadtlage prosperieren können. Eine solche Strategie wird in der Regel positive Rückwirkungen auf das lokale Umfeld haben, insbesondere wenn sie die folgenden zwei Komponenten beinhaltet:

- Aus- und Fortbildungsprogramme. Die existierenden, meist staatlichen Trainingsprogramme in US-Innenstädten leiden u.a. unter einer zu großen Praxis- und Wirtschaftsferne – „many programs train people for nonexistent jobs in industries with no projected growth“ (Porter 1995, 66). Es geht indes nicht darum, dass der Staat sich aus diesem Bereich zurückzieht. Es geht vielmehr darum, die Privatwirtschaft in die Planung und Durchführung von Trainingsprogrammen einzubeziehen. Trainingsprogramme sollten sowohl auf die lokale Wirtschaftsstruktur (z.B. Nahrungsmittelverarbeitung und ernährungsbezogene Dienstleistungen) als auch auf nahegelegene Cluster (z.B. im Fall Bostons: Finanzdienstleistungen und Gesundheitsversorgung) bezogen sein. Sie sollten sich auf Personen konzentrieren, die Mindestvoraussetzungen für eine spätere Beschäftigung mitbringen – und nicht auf die am meisten Benachteiligten, die so oder so kaum eine Chance der Integration in den Arbeitsmarkt haben, weil sie z.B. drogenabhängig sind. Und sie sollten bereits beim Übergang von der

Schule zu Berufstätigkeit ansetzen, etwa durch ausgedehnte Praktika während der High School.

- Management. Externe Investoren können lokalen Firmen Hilfestellung in Managementfragen geben, z.B. im Rahmen von Zulieferbeziehungen. Darüber hinaus führen zahlreiche US-*business schools* mittlerweile Beratungsprogramme und crash-Kurse für Innenstadt-Unternehmen durch, in die sowohl Hochschullehrer als auch MBA-Studenten (die in der Regel mehrjährige Berufserfahrung haben) involviert sind.

Der Staat hat – neben dem Ausbildungsbereich – weitere Aufgaben wahrzunehmen. Seine Aktivitäten sollten jedoch insbesondere darauf zielen, keine perversen Anreize zu schaffen. Kernaspekte staatlichen Handelns sollten die folgenden sein:

- Der Staat sollte seine Förderprogramme an der Bedürftigkeit ausrichten – und nicht, wie bisher, entsprechend der Stärke lokaler und regionaler Lobbies. Bisher kommen Programme für Infrastrukturausbau, Verbrechensprävention, Sanierung von Umweltschäden, Flächenentwicklung und Einkaufspräferenzen allen möglichen Regionen zugute – einschließlich den ohnehin schon attraktiven Vororten. Selbst Programme zur Förderung von Minderheiten kommen nur eingeschränkt den Innenstädten zugute, weil sie rassistische oder ethnische Kriterien anlegen, nicht jedoch auf Bedürftigkeit achten.
- Der Staat sollte versuchen, die Standortqualität von Innenstädten zu verbessern. Bisher ist er – etwa durch überholte Verordnungen – häufig Teil des Problems statt der Lösung. Statt Subventionen (etwa für die Nutzung von Immobilien) zu vergeben, sollte der Staat die Hindernisse, die er selber schafft, abbauen. Er sollte durch die Zusammenfassung und Sanierung von Flächen attraktive Immobilien schaffen, die dann zu Marktpreisen veräußert werden können. Erwerber von Grundstücken sollten vom Risiko der Sanierung zunächst nicht erkennbarer Umweltlasten befreit werden.

- Wirtschaftsförderprogramme sollten nicht in erster Linie durch wirtschaftsferne *community*-NGOs, halbstaatliche Organisationen und speziell geschaffene Institutionen (*community development banks, small business investment corporations*) durchgeführt werden, die meist hohe Verwaltungskosten haben und für die es schwierig ist, in direkter Konkurrenz zur Privatwirtschaft qualifizierte und erfahrene Arbeitskräfte zu rekrutieren. Wirtschaftsförderprogramme sollten vielmehr hauptsächlich durch Organisationen der Privatwirtschaft implementiert werden. Beispiel Finanzierung: Anstatt ineffiziente, Marktverzerrungen schaffende (halb-)staatliche Kleinkreditorganisationen aufzubauen, sollten die Bedingungen dafür geschaffen werden, dass kommerzielle Banken in den Innenstädten aktiv werden – z.B. durch die Reduzierung von Informationsproblemen, die zu erhöhter Unsicherheit und daher zu hohen Opportunitätskosten führen. Erst recht sollten existierende Finanzierungsprogramme über solche Finanzinstitutionen abgewickelt werden, die von Angehörigen von Minderheiten in Innenstädten gegründet wurden.
- Förderprogramme sollten gute Performance stimulieren, anstatt sie unnötig zu machen. Jene Programme beispielsweise, die mit Präferenzen (z.B. bei staatlicher Beschaffung) operieren, geben bestimmten Typen von Unternehmen leistungsunabhängige Existenzgarantien. Statt direkter Zuwendungen an Unternehmen sollten staatliche Subventionen dafür verwendet werden, typische innenstädtische Standortnachteile (erhöhte Sicherheitsausgaben, Sanierungskosten, Erschließungskosten usw.) zu verringern und damit faire Ausgangsbedingungen zu schaffen.

Ein besonders kontroverses Thema ist die Rolle von Innenstadt-NGOs (*community-based organizations, CBOs*). Sie haben sich die Verbesserung der Lage in den Innenstädten zum Ziel gesetzt, erreichen mitunter aber unfreiwillig das Gegenteil – z.B. indem sie ansiedlungswillige Firmen abschrecken. Porter bezieht dezidiert zu der Frage Stellung, welche Funktionen CBOs übernehmen sollten – und welche nicht. Eine wichtige Rolle sieht er in der Mediation zwischen der lokalen Bevölkerung und externen Firmen, die lokal investieren. Innenstädte leiden u.a. darunter, dass informelle Netzwerke auf dem Arbeitsmarkt schlecht funktionieren. Hier können CBOs eine wichtige Rolle spielen, indem sie eine Voraus-

wahl unter möglichen Bewerbern vornehmen und diese auch über Mindestanforderungen informieren. CBOs können auch die Transparenz über den lokalen Immobilienmarkt erhöhen. Sie sollten jedoch selber, aufgrund geringer Kompetenz, nicht unternehmerisch tätig werden – weder als *developer* auf dem Immobilienmarkt noch in der Finanzintermediation, und auch nur eingeschränkt in anderen Bereichen, z.B. beim Betrieb von Beschäftigungsgesellschaften, die notorisch von Subventionen abhängig sind.

Porters Beschäftigung mit den Problemen von Innenstädten ist nicht nur akademischer Natur. Er ist einer der Promotoren der „Initiative for a Competitive Inner City“ (ICIC), einer Mitte der 90er Jahre gegründeten Organisation von Unternehmen und Hochschulen zur Stärkung der Wirtschaftskraft von Innenstädten. ICIC sieht sich als Intermediär bzw. Mediator zwischen Innenstadt-Organisationen und Unternehmen, als Vermittler von Beratungsaktivitäten (insbesondere durch MBA-Professoren und –Studenten) sowie als Diskussionsforum. Eine besonders öffentlichkeitswirksame Aktivität von ICIC ist die Publikation der „Inner City 100“, einer Liste von einhundert besonders dynamischen Innenstadt-Unternehmen⁴ – deren Existenz mehr als alle abstrakten Diskurse die Tatsache verdeutlicht, dass in Innenstädten ein beachtliches ökonomisches Potential schlummert.

3.3 Porters Innenstadtkonzept und die städtischen Armen

Porters Konzept erscheint auf den ersten Blick als Plädoyer für Wirtschaftsförderung statt Sozialpolitik. Tatsächlich ist seine Kernbotschaft jedoch eine andere: Es geht darum, beides zu betreiben – aber jedes an seinem Platz, anstatt es miteinander zu vermischen. Traditionelle Förderstrategien tun genau dies: sie vermischen Sozialpolitik mit Versuchen von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Sie schaffen damit jedoch perverse Anreize und auf Dauer adverse Strukturen – perverse Anreize z.B. in Form von Vergünstigungen, die externe Unternehmen zwar in die Innenstadt locken mögen, deren Wegfall jedoch den sofortigen Exodus nach sich zieht; oder in Form von Vergünstigungen, die bei

⁴ Die Liste wird veröffentlicht von der Wirtschaftszeitschrift Inc. und ist abrufbar unter <http://www.inc.com/issue/may99>.

lokalen Unternehmen eine schwache *performance* toleriert und statt Unternehmertum eine Subventionsmentalität schafft. Adverse Strukturen entstehen in Form von vielfältigen Hindernissen für unternehmerische Betätigung und Investitionen.

Ist Porters Konzept geeignet, die Ärmsten der Armen und die besonders benachteiligten Gruppen zu erreichen? Die Antwort ist ein klares Nein: Die absolut Marginalisierten – Obdachlose, Analphabeten, Drogenabhängige – werden auch weiterhin Klienten sozialpolitischer Maßnahmen sein. Worum es Porter geht, ist etwas anderes: Es gibt eine große Gruppe von Bewohnern von Innenstädten, die im Vergleich zum Landesschnitt arm sind und häufig von Sozialhilfe leben, die aber in die formelle Ökonomie und den ersten Arbeitsmarkt integrierbar sind. Die Realisierung dieses Potentials ist das Ziel des Innenstadtkonzepts.

3.4 Relevanz für Entwicklungsländer

Porters Innenstadtkonzept ist kein Patentrezept für urbane Wirtschaftsförderung in Entwicklungsländern. Aber es gibt wichtige Hinweise für Ansatzpunkte – ganz offensichtlich in solchen Städten, in denen es Elendsquartiere in zentralen Lagen gibt (z.B. Rio de Janeiro), aber auch in solchen Städten, in denen der arme Teil der Bevölkerung eher in der urbanen Peripherie wohnt. In letzteren kommt hinzu, dass im Zuge zunehmender Verstädterung und des Wachstums urbaner Zentren das, was früher einmal Peripherie war, plötzlich eine relativ zentrale Lage sein kann. Zudem ist die urbane Dynamik, die die USA erlebt haben, mittlerweile auch in Entwicklungsländern zu finden: Umweltverschmutzung und Gewalt bewegen die Bessergestellten, sich nach sauberen und sicheren Wohnvierteln umzusehen, die in der Regel nicht im Zentrum liegen. Dadurch entsteht in ehemaligen Mittelklassevierteln in zentralen Lagen eine soziale Abwärtsdynamik, die am Ende zu Zuständen à la Bronx führt.

Die vier potentiellen Standortvorteile – strategische Lage, spezifische lokale Nachfrage, Einbindung in regionale Cluster, Arbeitskräfte – gelten uneingeschränkt für arme Quartiere in zentraler Lage von Großstädten in Entwicklungsländern. Nehmen wir das Beispiel Rio de Janeiro, wo aufgrund der Besonder-

heiten der Topographie Favelas über alle Innenstadtbezirke verteilt sind. Die strategische Lage ist damit gegeben, und es gibt keinen prinzipiellen Grund, weswegen nicht z.B. Catering-Firmen von Favelas aus operieren sollten. Die spezifische lokale Nachfrage wird allem Anschein nach unterschätzt. In der Rocinha beispielsweise, der angeblich größeren Favela Lateinamerikas (mit vielleicht 200.000 Einwohnern), gibt es nur zwei Bankfilialen. Interessant wäre auch die Untersuchung der Frage, ob Konsumgüterhersteller diese relativ leicht zu erreichenden und zu erschließenden Favelas als Testmärkte für Produkte nutzen, die auf Konsumenten mit geringer Kaufkraft zugeschnitten sind. Eine Einbindung in lokale Cluster könnte man sich, analog zu Porters Beispielen, im Bereich Finanzdienstleistungen vorstellen. Und angesichts des insgesamt ohnehin niedrigen Qualifikationsniveaus spricht wenig dafür, dass die Bewohner von Favelas völlig unqualifiziert und daher für den formellen Arbeitsmarkt ungeeignet sind – zumal es punktuell sehr positive Erfahrungen mit der Verknüpfung von sozialpolitischen mit Bildungsmaßnahmen gibt (Lavinias 1998).

4. Sozialkapital und lokale Wirtschaftsentwicklung in Industrieclustern: Zwei Beispiele deutscher „Kolonien“ in Brasilien

Ein spezieller Fall von lokaler Wirtschaftsentwicklung sind Cluster – räumliche Agglomerationen von Firmen derselben, eng definierten Branche (z.B. „Damenschuhe für das mittlere Marktsegment“ oder „hochwertige Stoffe mit dem Hauptbestandteil Wolle“). Das Phänomen der Cluster wird insbesondere seit den 80er Jahren mit großer Aufmerksamkeit betrachtet. Damals wurde deutlich, dass in Italien KMU, die in Clustern („industrial districts“) lokalisiert waren, eine ungewöhnlich dynamische Entwicklung nahmen und häufig hohe Exportanteile aufwiesen. Beispiele wie Prato, ein Textil-Industriedistrikt mit 8.000 Firmen, 44.000 Beschäftigten, einem Jahres-Gesamtumsatz von US\$ 4,5 Mio. und einer Exportquote von 60 Prozent, zeigten an, dass es nicht zwangsläufig ein Nachteil sein muss, wenn Unternehmen nicht groß sind – insbesondere dann nicht, wenn viele kleinere und mittlere Unternehmen eng zusammenarbeiten.

Es war indes nicht nur die Beobachtung, dass KMU eng zusammenarbeiten, die die Aufmerksamkeit von Forschern auf sich zog. Besonders interessant erschien

das *Wie* der Zusammenarbeit. Ökonomen hielten es für den Normalfall, dass Beziehungen zwischen Unternehmen bis ins Detail vertraglich geregelt sind – von marktvermittelten Zulieferbeziehungen über strategische Allianzen bis hin zu wettbewerbsfeindlichen Absprachen (z.B. weiland im internationalen Elektrokartell). In *industrial districts* hingegen beruhte die Zusammenarbeit zwischen Firmen überwiegend auf gegenseitigem Vertrauen. Unternehmen tauschen Informationen aus (oder vermeiden zumindest übertriebene Geheimniskrämerei), weil sie gelernt haben, dass dadurch ein Positivsummenspiel entsteht. Abmachungen zwischen Unternehmen werden per Handschlag besiegelt, und diese Abmachungen werden eingehalten, weil den Beteiligten klar ist, dass opportunistisches Verhalten fatale Folgen hätte – für sie selber, weil es zum Ende von Geschäftsbeziehungen und außerdem zu sozialer Ächtung führen könnte, und für das Netzwerk insgesamt, weil dann über kurz oder lang doch formalisierte Vertragsbeziehungen eingeführt werden müssten, was geringere Flexibilität und höhere Kosten bedeuten würde.

Die Beobachtung der ökonomischen Bedeutung enger Kooperation war ein Hauptgrund dafür, dass in den letzten Jahren die ökonomische Bedeutung von Vertrauen und, im engen Zusammenhang damit, von Sozialkapital mit zunehmender Intensität erforscht wurde. Der Begriff Sozialkapital tauchte in den 70er Jahren in den Arbeiten des französischen Soziologen Pierre Bourdieu auf. Die gängige Referenz ist indes der US-Theoretiker James Coleman (1990). Die eigentliche Initialzündung für die Popularisierung dieser Kategorie gab 1993 der US-Sozialwissenschaftler Robert Putnam – wiederum im Zusammenhang mit der Analyse Italiens. Putnam stellte die These auf, dass der dramatische Entwicklungsunterschied zwischen dem Norden und dem Süden Italiens insbesondere mit der unterschiedlichen Verfügbarkeit von Sozialkapital zu erklären sein. In Süditalien sei die wichtigste soziale Bezugsgröße die Familie, ansonsten misstrauere jeder jedem, so dass sowohl kollektives Handeln als auch die Mobilisierung von ökonomischen Ressourcen sehr schwierig seien. Anders in Norditalien: Dort werde durch vielfältige Bürgerorganisationen – Verbände in allen möglichen Bereichen, nicht nur der Wirtschaft – ein Milieu geschaffen, in dem traditionelle Sozialzusammenhänge wie die Familie weniger bedeutsam würden und durch ständige Interaktion zwischen vielen Personen ein Bestand an *goodwill*, Vertrauen und Vertrautheit mit konstruktivem Umgang (gerade auch in Konfliktsitua-

tionen) entstünde – eben Sozialkapital, das auch aus einem nicht ökonomischen in einen ökonomischen Sozialkontext transferierbar sei.

Seither wird dem Thema Sozialkapital in der Entwicklungszusammenarbeit eine zunehmende Aufmerksamkeit zuteil, die sich z.B. an der Einrichtung einer besonderen „Social Capital for Development Home Page“ bei der Weltbank manifestiert (<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>; Sozialkapital wird dort definiert als „the norms and social relations embedded in the social structures of societies that enable people to coordinate action to achieve desired goals“). Die Ausgangsvermutung ist, dass nicht nur im Mezzogiorno, sondern auch in Entwicklungsländern geringes Sozialkapital und Misstrauen Eigeninitiativen und kollektives Handeln zur Lösung von Problemen verhindern. Daran schließt sich die Hoffnung an, mit der Stärkung von Sozialkapital die Selbsthilfefähigkeit verbessern zu können – insbesondere dort, wo staatliche Strukturen schwach sind. Zielgruppen sind arme Bevölkerungsgruppen, aber auch wenig wettbewerbsfähige Unternehmen.

4.1 Sozialkapital und dynamische wirtschaftliche Entwicklung – Beobachtungen aus dem Vale dos Sinos

Hubert Schmitz hat sich in den letzten Jahren intensiv mit der Analyse von Clustern in Entwicklungsländern beschäftigt (Schmitz und Musyck 1993, Schmitz und Nadvi 1994), insbesondere einer Erfolgsstory, dem Schuhindustrie-Cluster im Vale dos Sinos (Rio Grande do Sul, Brasilien; Schmitz 1995, 1998). Er hat in diesem Rahmen die Bedeutung von Vertrauen und Sozialkapital thematisiert (Humphrey und Schmitz 1998). In einer Fallstudie gehen er und eine Koautorin am Beispiel der Stadt Dois Irmãos im Vale dos Sinos der Frage nach, welche Bedeutung Sozialkapital für dynamische Exportentwicklung in der lokalen Schuhindustrie gespielt hat (Bazan und Schmitz 1997).

Dois Irmãos ist eine Kleinstadt, die im 19. Jahrhundert von deutschen Immigranten gegründet wurde. Sie teilte bis in die 30er Jahre des 20. Jahrhunderts wichtige Charakteristika mit anderen deutschen „Kolonien“ – abgeschottet von brasilianischen Gemeinden in der Umgebung, mit Heirat überwiegend innerhalb der

eigenen Gemeinde, mit der Bewahrung der deutschen Sprache als lokaler Umgangssprache, definierten die Immigranten sich als „Brasiliendeutsche“. Es entstand ein ausgeprägter Gemeinschaftssinn, der allerdings nicht auf sozialer Egalität fußte, denn es existierte eine klare Hierarchie innerhalb der Gemeinde (wenngleich die ökonomischen Unterschiede bis weit ins 20. Jahrhundert gering blieben). Erst in den 30er Jahren begannen brasilianische Behörden, die die abgeschlossenen „Kolonien“ im Süden ihres Landes als Bedrohung ihrer nationalen Integrität wahrzunehmen begannen, eine aktive Politik der Integration dieser Kolonien. Dies gipfelte während des Zweiten Weltkriegs im Verbot der Ausdrucksformen deutscher Kultur – dem Gebrauch der deutschen Sprache in der Öffentlichkeit, die Verbreitung deutscher Radioprogramme und die Publikation von deutschsprachigen Zeitungen. Bazan und Schmitz konstatieren, dass starker Außendruck eine Quelle dichter Sozialbeziehungen innerhalb der Gemeinde war. Hinzu kam die aus Deutschland mitgebrachte Praxis des Zusammenschlusses in unterschiedlichen Vereinen. Als Reaktion auf ökonomische Probleme entstanden in der gegen Ende des 19. Jahrhunderts außerdem wirtschaftliche Zusammenschlüsse, insbesondere Sparvereine nach dem Muster der Raiffeisenkasse.

Eine industrielle Dynamik setzte im Vale dos Sinos, und damit auch in Dois Irmãos, in den 40er Jahren ein. Sie konzentrierte sich auf die Herstellung von Schuhen. Bazan und Schmitz charakterisieren die Region als arme, bis dahin landwirtschaftlich geprägte Gegend, in der die Kooperation zwischen den entstehenden Unternehmen für das Überleben essentiell war – um das Mindestkapital für die Gründung einer Firma zusammenzubekommen, um sich gegenseitig mit Maschinen und Materialien auszuhelfen, um Informationen und Wissen auszutauschen. Diese Erfahrungen stärkten das bereits vorhandene Sozialkapital weiter. Zugleich änderte sich die kollektive Identität: Während die Region zuvor in erster Linie ländlich strukturiert gewesen war, stieg nun der Anteil der gewerblichen Produktion am Einkommen kräftig an, und intensive Kooperation und ökonomischer Erfolg schufen das Bewusstsein, einer industriellen *community* anzugehören. Damit ging ein Prozess der Institutionalisierung von Sozialkapital einher. Fußte es zuvor auf Tradition und informellen Strukturen, manifestierte es sich zunehmend in formellen Organisationen, insbesondere den entstehenden Unternehmensverbänden und formalisierten Kooperationsstrukturen (jährliche Schuhmesse, verschiedene Berufsschulen).

Ein dritter Wendepunkt leitete eine Erosion des aus traditionellen Quellen gespeisten Sozialkapitals ein. Um 1970 herum wurden die Unternehmen im Vale dos Sinos von US-Handelsfirmen als Lieferanten „entdeckt“, und es begann ein bemerkenswerter Exportboom; zwischen 1972 und 1980 verdreifachte sich die Zahl der exportierten Paare Schuhe. Kooperation und Sozialkapital spielten zunächst eine wichtige Rolle – Unternehmen traten gemeinsam im Ausland auf, Hilfe auf Gegenseitigkeit war lokal an der Tagesordnung. Freilich ging mit dem Boom eine Veränderung in der Firmenstruktur einher. Zwischen 1971 und 1974 sank im Vale die Zahl der Hersteller von 455 auf 340, während die durchschnittliche Beschäftigtenzahl von 34 auf 93 emporschnellte (Dois Irmãos: von 12 auf 9 bzw. von 46 auf 95). In der Folgezeit nahm die Zahl der kleinen Firmen wieder zu, aber an dem Grundtatbestand – einen ungleichmäßigen Wachstumsprozess und dem Entstehen großer Unternehmen, von denen einige in den 80er Jahren vierstelligen Beschäftigtenzahlen erreichten – änderte dies nichts. Zwei weitere Faktoren trugen zur Erosion des Sozialkapitals bei: Die Dynamik zog Unternehmer an, die nicht in der Gemeinde verankert waren und die lokalen Traditionen nicht kannten; und es kam eine weitere neue Gruppe ins Spiel, nämlich die Exportagenten – zunächst US-Firmen, später Brasilianer ohne lokale Wurzeln. Mit ihnen kam eine rigorose Rationalität der Nutzenmaximierung ins Spiel – die Exportagenten etablierten ein Auktionssystem, in dem die lokalen Produzenten gegeneinander antraten und sich wechselseitig unterboten. Insgesamt implizierte das rasche Wachstum einen dramatisch beschleunigten Prozess des Übergangs in die Moderne – eine rasche Zunahme gesellschaftlicher Arbeitsteilung, Anonymisierung und die Durchsetzung von Marktrationalität, und eine Erosion des traditionellen Sozialkapitals.

Ein interessantes Detail dieser Phase ist die Beobachtung, dass die steigende Bedeutung von Verbänden nicht notwendigerweise mit einer Zunahme von Sozialkapital einhergeht – Zahl und Intensität der Aktivitäten von Unternehmensverbänden wuchs in dem Maße, in dem die Differenzierung zunahm (neben dem Verband der Schuhhersteller entstanden Verbände für Gerbereien, Hersteller von Komponenten, Produzenten von Maschinen für die Schuhindustrie sowie Exportagenten), während das Sozialkapital spürbar erodierte. Eine nicht geringe Rolle spielte dabei, dass die 70er und 80er Jahre eine Phase einfachen Wachstums

waren. Kollektive Anstrengungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit hatten daher eine niedrige Priorität.

Dies hat sich seit dem letzten Wendepunkt dramatisch geändert, und seither sind massive Anstrengungen zur Schaffung von Sozialkapital zu beobachten. Dieser Wendepunkt ist verknüpft mit einem Exporteinbruch zu Beginn der 90er Jahre, dem Ergebnis der zunehmenden Präsenz chinesischer Produzenten mit vergleichbaren Produkten in den USA, dem weitaus wichtigsten Markt der Hersteller im Vale dos Sinos. Das Exportniveau sank von einer Größenordnung von US\$ 2 Mrd. auf rd. 1,5 Mrd. – es handelte sich also um eine tiefgreifende Krise. Lokale Akteure verstanden, dass sie mit mehr als nur inkrementellen Veränderungen reagieren mussten. Als vielversprechendste Option erschien das Ausweichen – durch ein *upgrading* ihrer Produkte wollten sie in ein höherwertiges Marktsegment vordringen, in dem sie preiswerter anbieten konnten als etablierte Anbieter, das für die chinesische Konkurrenz jedoch noch zu anspruchsvoll war. Zudem änderte sich das Bestellverhalten: Die US-Importeure entdeckten die Kosten der Lagerhaltung und bestellten Lose, die nur noch ein Drittel oder Viertel des vorher Üblichen betragen. Die Bewältigung dieser beiden Herausforderungen – mit anderen Worten: der Übergang von standardisierter Massenproduktion zu flexibler Qualitätsproduktion – setzte eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen voraus. Mehr noch: Es mussten Praktiken überwunden werden, die sich in den Jahren zuvor durchgesetzt hatten, insbesondere opportunistisches Verhalten (ruinöse Preiskonkurrenz, Wechsel der Lieferanten beim Auftauchen irgendwelcher Probleme). Es musste die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen intensiviert werden, um auf eine variabler werdende, weniger vorhersehbare Nachfrage rasch reagieren zu können. Ferner ging es darum, rasche kumulative Lernprozesse zu schaffen und durch Innovativität einen Wettbewerbsvorteil aufzubauen. Es musste mithin Sozialkapital bewusst neu geschaffen werden. Dieser Prozess ging zunächst von einigen der größeren Firmen aus, die ihre Beziehungen zu Zulieferern umstellten – Lieferfristen wurden nicht mehr einseitig festgelegt, sondern ausgehandelt, und bei auftretenden Problemen mit Lieferpünktlichkeit und Produktqualität wurden gemeinsam Lösungen gesucht. Insgesamt lässt sich statistisch nachweisen, dass verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und zunehmende Kooperation positiv korreliert sind.

Darüber hinaus spielten Unternehmensverbände bei den Bemühungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit eine wichtige Rolle. Dabei sind freilich zwei einschränkende Bemerkungen wichtig: Es dauerte eine Weile, bis sie aktiv wurden; und letztlich ist die anspruchsvollste Initiative gescheitert. Diese Initiative nahm 1993 ihren Ausgang; dass es solange dauerte, lag u.a. daran, dass die verschiedenen Verbände, die im Differenzierungsprozess der 70er und 80er Jahre entstanden waren, lange brauchten, bis sie sich auf eine gemeinsame Problemsicht verständigen konnten. Konkreter Ausgangspunkt war ein Seminar mit allen wichtigen Vertretern der Schuh- und Zulieferindustrie, das im Jahr 1993 stattfand und in einen Konsens über die Notwendigkeit eines Programms zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie mündete. Bis zum Ende des Jahres 1994 produzierten Arbeitsgruppen, in denen Vertreter der verschiedenen Gruppen (Schuhhersteller, Zulieferer, Vertreter der Verbände, Experten) eine Reihe von konkreten Maßnahmenkatalogen formulierten. Konkrete Umsetzungsaktivitäten blieben jedoch aus – hauptsächlich aus einem Grund: dem passiven Widerstand der fünf größten Unternehmen. Diese Unternehmen – die erfolgreichsten in der Region – genießen einen hohen Respekt und haben einen starken Einfluss in den Verbänden, denen sie angehören. Sie sind aber an lokalen Aktivitäten zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Clusters insgesamt wenig interessiert, weil sie andere Optionen – insbesondere die Verlagerung eines Teils ihrer Produktion an Niedriglohnstandort im brasilianischen Nordosten – für die aussichtsreichere Anpassungsstrategie halten.

Sozialkapital und Beschäftigungsverhältnisse

Eine weitere Dimension von Sozialkapital betrifft das Verhältnis zwischen Unternehmen und ihren Beschäftigten. Die Beschäftigungsverhältnisse in den Schuhfirmen waren zunächst dadurch gekennzeichnet, dass sie in der gemeinsamen lokalen und sozialen Herkunft begründet lagen. Es bestand ein reziprokes Verhältnis: Die Unternehmer boten ihren Beschäftigten die Möglichkeit, neben der Landwirtschaft zusätzliches monetäres Einkommen zu erzielen, und die Beschäftigten verhielten sich – auch in Krisenzeiten, wenn z.B. die Lohnzahlung nur verspätet erfolgte – ihren Arbeitgebern gegenüber loyal. Mit zunehmender wirtschaftlicher Dynamik und wachsender Ungleichheit ging der Reziprozität jedoch in ein Abhängigkeitsverhältnis über. Während das in der Gemeinde und ihren Traditionen fußende Sozialkapital zunächst dafür sorgte, dass keine massiven

Konflikte ausbrachen, änderte sich dies in den 80er Jahren. Dramatisch zunehmende Ungleichheit – die Reallöhne blieben in den 70er Jahren trotz des glänzend laufenden Exportgeschäfts stabil, und in den 80er Jahren gingen sie sogar zurück – war ein Grund, die Veränderung in der sozialen Zusammensetzung (aufgrund einer starken Zuwanderung von Arbeitern von außerhalb der Region, die es schwierig fanden, Zugang zur lokalen *community* zu finden) ein anderer. Diese Prozesse schlugen sich in einer Neuformierung der *community* nieder, in der ökonomischer Status als Definitionsmerkmal für Gruppenzugehörigkeit bedeutsamer wurden. Und sie führten zu anderen Formen des Konfliktaustrags – Ende der 80er Jahre gab es eine Reihe von Streiks. Weil in Städten wie Dois Irmãos damit eine rapide Erosion des traditionell begründeten Sozialkapitals zu beobachten war, machten sich einige Unternehmer auf der Suche nach Orten, wo dies noch existierte – sie gründeten Fabriken in kleinen, ländlichen Gemeinden der Umgebung.

Mit der Bewältigung der „China-Krise“ war indes auch ein Wendepunkt in der Evolution der Arbeitsbeziehungen verbunden, denn die Steigerung von Flexibilität und Qualität, die für das *upgrading* notwendig war, war auf der Grundlage einer entfremdeten, konfrontativen Konstellation in den Betrieben nicht realisierbar. Einige Unternehmen begannen, mit „neuen Produktionskonzepten“ zu experimentieren, in denen den Arbeitern mehr Verantwortung und ein erweitertes Aufgabenprofil zugewiesen wurde. Dies schloss eine Verringerung von Hierarchieebenen und einen kooperativeren Umgangsstil zwischen Managern und Beschäftigten ein. Nichtmaterielle Anreize – das Gefühl, ernstgenommen zu werden, und interessantere Arbeitsvollzüge – waren dabei bedeutsamer als materielle, die es jedoch auch gab (z.B. Prämien für Verbesserungsvorschläge).

4.2 Sozialkapital – eine dynamische Größe

Die Geschichte von Dois Irmãos und Vale dos Sinos verdeutlicht zweierlei – die Bedeutung, die Sozialkapital für dynamische wirtschaftliche Entwicklung haben kann, und zugleich die Veränderungen, denen das Sozialkapital selber unterworfen ist. In der Anfangsphase des Industrialisierungsprozesses sowie zu Beginn des Exportbooms war das traditionelle Sozialkapital eine wichtige Determi-

nante der wirtschaftlichen Dynamik. Sozialkapital ist allerdings keine binäre Kategorie (es gibt es oder es gibt es nicht), sondern kann wie Finanzkapital auch akkumuliert und aufgebraucht werden. Es gibt – dies zeigt das Beispiel – überdies keine kontinuierliche Evolution von Sozialkapital, sondern Entwicklungsbrüche. Das Sozialkapital, das in den 90er Jahren neu akkumuliert wird, unterscheidet sich qualitativ grundlegend von den alten Beständen an Sozialkapital, die eine wichtige Grundlage der ersten Phasen der Industrialisierung der Region waren; und Bazan und Schmitz geben keinen Hinweis darauf, dass das neue Sozialkapital etwa in symbolischer Hinsicht an das alte anknüpfte (z.B. durch die Nutzung einer Rhetorik, die „traditionelle Werte“ beschwört).

Die Wechselwirkung zwischen Sozialkapital und wirtschaftlicher Entwicklung fassen Bazan und Schmitz (1997, 34) im folgenden Schaubild zusammen.

Abbildung 1: Wechselwirkung zwischen Sozialkapital und wirtschaftlicher Entwicklung



Bazan und Schmitz nennen ferner eine Reihe von Elementen, deren Ausprägung die Qualität von Sozialkapital bestimmt (**Tabelle 1**).

<i>Ursprung</i>	Nebenprodukt existierender Sozialbeziehungen	Für einen spezifischen Zweck absichtsvoll geschaffen
<i>Reichweite</i>	selektiv	allgemein
<i>Umfang</i>	zweiseitige Kooperation	mehrseitige Kooperation
<i>Institutionalisierung</i>	informell	formalisiert
<i>Balance</i>	symmetrisch	asymmetrisch
<i>Verstärkungsmechanismus</i>	externe Sanktionen	interne Sanktionen
<i>Soziale Bindung</i>	traditionell	modern

Der *Ursprung* von Sozialkapital kann in überkommenen Beziehungen liegen (Familie, ethnische Bindungen etc.), Sozialkapital kann aber auch geschaffen werden, etwa durch die sorgfältige Beachtung wechselseitiger Verpflichtungen in Zulieferbeziehungen. Hinsichtlich der *Reichweite* kann Sozialkapital in einer kleinen Gruppe entstehen, aber auch in einer größeren *community*. Selbst in einer begrenzten, weil bilateralen Interaktion kann Sozialkapital eine wichtige Rolle spielen (*Umfang*). Sozialkapital entsteht häufig durch informelle Beziehungen, kann aber auch eine *Institutionalisierung* erfahren, z.B. in Unternehmensverbänden. Der Aspekt *Balance* thematisiert die Frage von Machtbeziehungen. Sozialkapital entsteht am leichtesten in horizontalen, symmetrischen Beziehungen; in vertikalen, asymmetrischen Beziehungen existieren häufig Abhängigkeits- anstatt Reziprozitätsbeziehungen, was die Schaffung von Sozialkapital erschwert. Der *Verstärkungsmechanismus* von Sozialkapital können Faktoren sein, die Personen innewohnen, z.B. ein Sinn für Moral, es können aber auch externe Sanktionen sein, z.B. die Drohung sozialer Ächtung. Die Sozialbeziehungen, in denen Sozialkapital besteht, können traditioneller (z.B. Verwandtschaftsbeziehungen) oder moderner Natur (z.B. gemeinsame berufliche oder politische Interessen) sein.

4.3 Vereine und Sozialkapital in Blumenau – eine Warnung vor übereilten Schlussfolgerungen

Sozialkapital ist (zumal, wenn es für Entwicklungsanstrengungen gezielt genutzt werden soll) eine riskante Größe – riskant nicht nur im Hinblick darauf, dass es leicht zerstört werden kann, sondern auch insofern, als der Prozess der Identifikation von Sozialkapital schon Fallstricke in sich birgt.

Dies gilt insbesondere dann, wenn man – auf den Spuren von Putnam wandelnd – nach einem möglichen Nexus sucht zwischen Sozialkapital, das durch freiwilligen Zusammenschluss von Bürgern entsteht, und Ansatzpunkten zur Dynamisierung wirtschaftlicher Entwicklung. Das folgende Beispiel ist in dieser Hinsicht instruktiv.⁵

Die Analyse des Textilindustrie-Clusters im Vale do Itajaí – ebenfalls im Süden Brasiliens, im Bundesstaat Santa Catarina, mit den ökonomischen Zentren Blumenau und Brusque – ergibt auf den ersten Blick ein Paradox. Es existieren vielfältige Organisationen sowie historische Faktoren, die auf die Existenz ausgeprägten Sozialkapitals schließen lassen. Die Kooperationsbeziehungen zwischen Unternehmen sind jedoch schwach, und das vorherrschende Beziehungsmuster ist Misstrauen.

Die „Kolonisierung“ des Vale do Itajaí (in dem zuvor nur vereinzelt indigene Bevölkerung siedelte) begann in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Viele Aspekte gleichen der Geschichte von Dois Irmãos – enger Zusammenhalt in einer Gemeinde, die in einem feindlichen Umfeld zurechtkommen musste und darunter litt, dass die wenigsten der den Immigranten gemachten Versprechungen gehalten wurden; Landwirtschaft als anfänglich einzige Reproduktionsbasis; Mobilisierung lokaler Ersparnis zur Finanzierung erster Gewerbebetriebe. Zugleich sticht ein wichtiger Unterschied ins Auge: Der Industrialisierungsprozess begann weit

⁵ Die Informationen fußen überwiegend auf Gesprächen des Autors mit lokalen Akteuren, die im Zuge einer Reihe von Arbeitsaufenthalten seit 1995 stattfanden, sowie mit Sabine Kiefer, die 1996/97 in Blumenau Recherchen für ihre Dissertation, die aus ethnologischer Perspektive die Entwicklung des Volkstanzes in Blumenau untersucht und die bis 2000 fertiggestellt sein soll, durchführte.

früher (die ersten Textilunternehmen wurden ab 1880 gegründet), und er gewann auch weit früher an Dynamik; die größten Unternehmen in Brusque und Blumenau hatten 1945 bereits 1.500 bzw. 800 Beschäftigte. Damit begann auch die scharfe soziale Stratifizierung im Vale do Itajaí weit früher als im Vale dos Sinos. Entsprechend der Argumentation von Bazan und Schmitz ist daher zu vermuten, dass die traditionellen Quellen von Sozialkapital im Vale dos Sinos weit früher erodiert sind und längst keine Rolle mehr spielen.

Es sind aber nicht nur Stratifizierung und zunehmende soziale Distanz, die für die Erosion von Sozialkapital – insgesamt und speziell zwischen Unternehmen – verantwortlich sind. Mindestens zwei weitere Faktoren kommen hinzu. Erstens entstanden in den 30er Jahren klare Risse in den Gemeinden – zwischen Nazis (von denen viele erst im 20. Jahrhundert eingewanderte Personen waren, sogenannte „Neudeutsche“, z.T. mit technischen Spezialkenntnissen – der technische Fortschritt verlief im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert in Deutschland dramatisch schneller als in Brasilien – und daher hohem Einkommen und Status) und nicht-Nazis; dies eskalierte in den 40er Jahren, als die Nutzung der deutschen Sprache mit Gefängnis oder Internierung geahndet werden konnte und es zu Fällen von Denunziation kam. Zweitens gab es früh einzelne Unternehmerpersönlichkeiten, die ihre Firma völlig abschotteten – am ausgeprägtesten die Firma Garcia, ein großer Hersteller von Stoffen und Heimtextilien, in den für Jahrzehnte buchstäblich kein Fremder hineinkam.

Weitere Faktoren kamen hinzu, um über Jahrzehnte ein unkooperatives wirtschaftliches Milieu entstehen zu lassen. Ein Faktor waren gescheiterte Versuche der Kooperation. In den 60er Jahren beispielsweise wollte eine Gruppe von Firmen aus Blumenau gemeinsam eine Spinnerei im Nordosten Brasiliens bauen. Die Genehmigung der versprochenen Fördermittel zog sich jedoch hin, und als sie schließlich vorlag, hatten einige der beteiligten Firmen daheim investiert, keine Finanzmittel für weitere Investitionen mehr verfügbar und wurden daher von der finanzkräftigsten Firma aus dem Vorhaben heraus gedrängt. Diese Erfahrung prägte noch 30 Jahre später das Denken einiger Entscheidungsträger. Ferner gab es auch dezidiert anti-kooperatives Verhalten; eine große Firma beispielsweise kaufte nur unter den Bedingungen bei einem Schweizer Maschinenproduzenten, dass dieser keine andere Firma am Ort belieferte. Ein weiterer

Faktor war die Tatsache, dass die größeren Firmen durchweg komplett vertikal integriert waren – auf der einen Seite kam die rohe Baumwolle an, auf der anderen Seite kamen fertig verpackte Handtücher oder T-Shirts heraus; dadurch gab es für die größeren Firmen kaum eine Notwendigkeit der vertikalen Kooperation. Eine Notwendigkeit zur horizontalen Kooperation gab es genausowenig, denn die Geschäfte liefen bis zu Beginn der 90er Jahren im abgeschlossenen brasilianischen Markt ausgezeichnet, und einige der Firmen waren – nicht zuletzt aufgrund großzügiger Subventionen – erfolgreich im Export aktiv. Wenn es Krisen gab, betrafen diese immer nur einzelne Firmen,⁶ nie eine signifikante Gruppe oder gar das Cluster insgesamt.

Die ökonomische Situation des gesamten Clusters änderte sich ab 1994 radikal. Nach der Öffnung des Marktes (ab 1990) setzten ein überhöhter Wechselkurs und enorm hohe Zinsen die Unternehmen unter starken Druck. Auf der einzelbetrieblichen Ebene kam es zu – zum Teil drastischen – Anpassungsmaßnahmen. Die Kooperationsversuche hatten jedoch nur bescheidene Erfolge; anders als in Vale dos Sinos gelang es kaum, horizontal wieder Sozialkapital zu schaffen. Dies erscheint auf den ersten Blick als überraschend – warum gelang es nicht, das Sozialkapital aus anderen Lebensbereichen für den ökonomischen Bereich nutzbar zu machen? In Blumenau beispielsweise existieren 34 Schützenvereine, 9 Volkstanzgruppen und vielfältige andere Zusammenschlüsse – ganz abgesehen von einer kollektiven Identität als „europäisches Tal“ mit Oktoberfest, Fachwerkhäusern und anderem mehr.

Der zweite, genauere Blick liefert die Antwort: Das, was zunächst als unerschöpfliche Quelle von Sozialkapital erscheint, ist in Wahrheit ein fragiler Versuch der Rekonstruktion von Sozialkapital. Nehmen wir das Beispiel Blumenau: Die Schützenvereine haben zum Teil eine lange Tradition, aber in Wahrheit waren sie in den 60er Jahren am absterben, und es war einem Lokalpolitiker – der hier

⁶ Ein Beispiel: Ein typischer Anlass für Unternehmenskrisen waren makroökonomische Stabilisierungsprogramme. Davon waren jedoch z.B. nur jene Unternehmen betroffen, die zum Zeitpunkt des Programms gerade auf die bestimmte Art verschuldet waren (kurzfristig oder langfristig, mit festen oder variablen Zinsen – je nach Art der Wirtschaftskrise und des Stabilisierungsprogramms). Die Unternehmen, die nicht betroffen waren, hielten sich für schlauer als die Konkurrenz und sahen deren Krise als gerechte Strafe für finanzielles Hasardeurtum.

eine potentielle Klientel witterte und staatliche Finanzmittel mobilisierte – zu verdanken, dass sie wieder auflebten. Volkstanzgruppen gab es zu dem Zeitpunkt keine; die erste der heute existierenden wurde 1984 gegründet, und Noten und Anleitungen für Tanzschritte wurden aus Gramado beschafft, einem Hort deutscher Immigrantenkultur in Rio Grande do Sul. Darüber hinaus sind beides Veranstaltungen der (unteren) Mittelklasse. Die lokale Oberschicht trifft sich teils in Clubs, teils gar nicht. Andere Elemente sind ebenfalls „erfundene Traditionen“ – Oktoberfest und Steueranreize für den Bau von Fachwerkhäusern gehörten zu den Maßnahmen, mit denen die Stadtverwaltung nach zwei verheerenden Überschwemmungen in den Jahren 1984 und 1985 die Stadt wieder in Schwung zu bringen suchte.

In diesem Kontext ist Sozialkapital für die Unterstützung der Anpassung an neue ökonomische Realitäten nicht einfach zu mobilisieren. Interessant ist hierbei die Beobachtung, dass Sozialkapital eher in vertikalen als in horizontalen Kooperationsmustern zum Tragen kommt. Die größte Firma in Blumenau, ein Hersteller von Baumwoll-Freizeitkleidung, hat seit Beginn der 90er Jahre die Zahl der Beschäftigten von rd. 13.000 auf rd. 3.500 reduziert und zugleich den Umsatz gesteigert. Vorbild der Reorganisation war das Benetton-Modell: Nur bestimmte technologisch anspruchsvolle, kapitalintensive oder strategisch bedeutsamen Aktivitäten werden intern ausgeführt (insbesondere textile Veredelung und Zuschchnitt sowie ein Teil der Färberei und Druckerei), alles andere an Lohnproduzenten in der Region vergeben. Mit den Lohnproduzenten existieren keine Rahmenverträge oder andere langfristig wirksamen formalisierten Bindungen. Stattdessen gibt es ein informelles beiderseitiges Abkommen, auf Dauer zusammenzuarbeiten – von Seiten des Großunternehmens gekoppelt an die Bedingung, dass der Lohnproduzent die Qualitätsanforderungen erfüllt, nicht aber verknüpft mit Exklusivität. Bei der Bewältigung von Qualitätsproblemen wird der Lohnproduzent von den Technikern des Großunternehmens unterstützt. Ausgangspunkt dieses Systems war existierendes Sozialkapital – in Form großer Glaubwürdigkeit, Seriösität und seit langem demonstrierten kommunitären Engagements des großen Unternehmens. Bislang hat es den Anschein, dass in diesem Arrangement vorhandenes Sozialkapital weiter gestärkt wird – trotz der auf den ersten Blick dramatischen Asymmetrie. Diese erscheint bei genauerem Hinsehen in einem etwas anderen Bild: Das große Unternehmen ist zwar in der eindeutig

stärkeren Position, ist aber darauf angewiesen, Lohnproduzenten zu halten, die die hohen Qualitätsanforderungen erfüllen – und davon gibt es nicht beliebig viele.

Die Schaffung von Sozialkapital für horizontale Kooperation ist demgegenüber schwierig. Erstens ist die Tradition unkooperativen Verhaltens unter den Unternehmen schwer zu überwinden. Nicht wenige Akteure halten sie für eine kulturelle Konstante. Überdies wird sie weiter reproduziert. 1994 wurde in Blumenau erstmals eine Messe für Textil- und Bekleidungsprodukte ausgerichtet (organisiert von einem Unternehmer aus einer Stadt außerhalb des Clusters), die bis 1998 jährlich stattfand und danach eingestellt wurde – insbesondere deswegen, weil viele der größeren Unternehmen nicht an der Messe teilnahmen, denn sie vermuteten, dass dort in erster Linie Kleinunternehmer auftauchten, um ihre Produkte zu studieren und anschließend zu kopieren. Zweitens sind die Ressourcen an Sozialkapital in der *community* knapp, so dass die Unternehmen kaum darauf bauen können.

4.4 Sozialkapital, Cluster und Armut

Die Geschichte der Schuhindustrie im Vale dos Sinos und der Textilindustrie im Vale do Itajaí lassen sich auf verschiedene Weisen deuten. Eine Variante: In einer *community*, in der Mindestqualifikationen vorhanden sind und in der unternehmerisches Potential existiert, kann eine große wirtschaftliche Dynamik entstehen – auch ohne Unterstützung von außen. Sozialkapital ist in der frühen Phase eine zentrale Zutat, weil es die Mobilisierung von Kapital erleichtert, rasche Lernprozesse zwischen Unternehmen ermöglicht und in schwierigen Zeiten eine gemeinschaftliche Krisenbewältigung zulässt. Die Ausgangssituation ist durch eine geringe soziale Differenzierung gekennzeichnet – die Immigranten sich insgesamt relativ arm. Dies ändert sich jedoch rasch in dem Maße, in dem der Industrialisierungsprozess an Dynamik gewinnt. Einige erfolgreiche Unternehmer werden reich (der erfolgreichste Unternehmer aus Brusque hielt sich in den 20er Jahren zeitweise in Baden-Baden auf und gab dort den reichen Unternehmer aus Übersee), während viele der Armen arm blieben. Dieser Differenzierungsprozess war einer der Hauptgründe für die Erosion von Sozialkapital.

Die jüngere Geschichte dieser Cluster lässt sich unter dem Blickwinkel *Armutsbekämpfung durch Wirtschaftsförderung* wie folgt deuten. Das dynamische Wachstum führte zum Entstehen unterschiedlicher Muster von Produktionssystemen – einerseits weitgehend integrierte Unternehmen mit fordistischer Massenproduktion, andererseits vernetzte Klein- und Mittelunternehmen. Hier wie dort blieb das Lohnniveau niedrig; im Vale do Itajaí beispielsweise lag 1996 der Spitzenlohn für eine Näherin bei R\$ 420 (damals rd. US\$ 380, allerdings bei einem überbewerteten Wechselkurs), und das Lohnniveau ist insgesamt rückläufig. Die Vorstellung, dass es sich in diesen Clustern um die Reinform von *high-road*-Entwicklung handele (hohe Wettbewerbsfähigkeit, stabile Beschäftigungsverhältnisse, gute Arbeitsbedingungen, hohe Löhne), ist falsch. Die Arbeitsbedingungen sind akzeptabel, aber das Lohnniveau ist in beiden Clustern relativ niedrig (wenn auch weit höher als in anderen Regionen Brasiliens, insbesondere im Nordosten). Gleichermassen falsch wäre jedoch die Vorstellung, dass es sich hier um *working poor* handele. Insgesamt ist der Lebensstandard in beiden Vales relativ hoch. Dies ist das Ergebnis eines lokalen *trickle-down*-Effekts: Durch die insgesamt hohe wirtschaftliche Dynamik entstanden vielfältige Beschäftigungsmöglichkeiten, so dass die individuellen Löhne zwar häufig niedrig, das Familieneinkommen jedoch relativ hoch war.

Für die Stärkung bzw. Schaffung von Sozialkapital ist diese Konstellation freilich ungünstig. Bemühungen, auf der betrieblichen Ebene kooperative Strukturen unter Einbeziehung der ArbeiterInnen zu schaffen, stoßen bei sinkendem Lohnniveau und zunehmendem Leistungsdruck auf ein Glaubwürdigkeitsproblem, das nur deshalb nicht virulent wird, weil die Wahrnehmung vorherrscht, dass die Arbeitsmarktsituation insgesamt angespannt ist und daher die eigene Entlassung um jeden Preis zu vermeiden ist. Innerhalb der Cluster nehmen soziale Gegensätze weiter zu, und damit wird kollektives Handeln (nach dem Prinzip „Wir sitzen alle in einem Boot“) schwieriger. In besonders krasser Weise zeigt sich dies in Blumenau, wo seit 1997 ein Bürgermeister der linken PT regiert und die Beziehungen zwischen Stadtverwaltung und Unternehmerschaft durch Polarisierung und destruktive Konflikte gekennzeichnet sind. Die Erfahrungen im Vale do Itajaí bestätigen damit das, was auch schon im Vale dos Sinos zu beobachten war: Die Konstruktion von Sozialkapital ist ein schwieriges Geschäft, das mit strukturellen Problemen zu kämpfen hat. Damit trifft das kollektive Handeln zur Realisierung

potentieller Cluster-Vorteile – das für den externen Beobachter als naheliegende Option erscheint – auf vielfältige Hindernisse. Pointiert formuliert: Sozialkapital ist gut für Entwicklung, aber Entwicklung ist nicht unbedingt gut für Sozialkapital, und am Ende ist – nach einer längeren Phase dynamischen Wachstums – eine Konstellation vorstellbar, in der es wenig Sozialkapital und wenig Entwicklung gibt.

5. Schlussfolgerungen: Verortung der Fallstudien in der Diskussion um Wirtschaftsförderung

Es ist nur auf den ersten Blick paradox, dass in der Ära der Globalisierung die lokale / regionale Ebene wirtschaftlicher Entwicklung eine zunehmende Bedeutung gewinnt. Globalisierung bedeutet unter anderem Zunahme des Wettbewerbsdrucks – viele Unternehmen und Branchen, die es sich auf ihren regionalen Märkten komfortabel eingerichtet hatten, müssen sich heute gegen von außen kommende Konkurrenten behaupten. Als Ergebnis steigen die Anforderungen von Unternehmen an ihr lokales Umfeld: Sie konzentrieren sich auf jene Produktions- oder Dienstleistungsbereiche, in denen sie ihre Kernkompetenz vermuten, und suchen für die anderen Funktionen Zulieferer und Dienstleistungsanbieter – viele davon (und insbesondere jene, mit denen intensive Kommunikation nötig ist) in räumlicher Nähe. Und sie erwarten Unterstützung von Mesoinstitutionen – Bildungseinrichtungen mit qualitativ hochwertigen Aus- und Fortbildungsangeboten, Institutionen der technologischen Infrastruktur (Materialprüfung, Zertifizierung etc.), Kammern und Verbände mit einem breiten Angebot an Dienstleistungen und anderes mehr.

Keine der drei Fallstudien illustriert den Nexus zwischen Lokalem und Globalem so gut wie die zu Mafra. Ausgangspunkt für das Interesse an „Marketing Municipal“ war der Wunsch, sich um die Ansiedlung internationaler Unternehmen zu bemühen – dem üblichen Muster lokaler Wirtschaftsförderung im Brasilien der 90er Jahre. Tatsächlicher Ansatzpunkt der lokalen Akteure ist die Schließung lokaler Wirtschaftskreisläufe, die unmittelbar zu einer deutlichen Steigerung der Einkommen bislang armer Bevölkerungsgruppen führt. Die Konzepte und Instrumente, die dabei genutzt werden, kommen aus der ganzen Welt – die BNAF-Ak-

tivisten kennen gut aus mit Techniken wie PRA, sie haben sich in drei Kontinenten Anregungen geholt, und sie arbeiten mit der lokalen Industrie- und Handelskammer zusammen, die viel Know-how aus Deutschland erhalten hat. Ziel der Aktivitäten ist nicht etwa, eine lokale Idylle zu schaffen, die gegen den harten Wind der Globalisierung geschützt ist. Ziel ist es vielmehr, sich aktiv – auf der Basis eines geschaffenen Wettbewerbsvorteils – zunächst in den nationalen Markt und später vielleicht darüber hinaus zu integrieren.

5.1 Bedeutung und Potential des Lokalen in der Ära der Globalisierung

Das Schließen lokaler Kreisläufe hat zwei große Vorteile:

- Es ermöglicht die Mobilisierung der scheinbar einfachen Potentiale. Es schafft für lokale Produzenten und Dienstleister ein Lernfeld, insbesondere dann, wenn es gelingt, im Porterschen Sinne eine anspruchsvolle Nachfrage zu artikulieren. Der lokale Markt wird damit zum Sprungbrett für weiter entfernte Märkte.
- Es ermöglicht die Schaffung von „kollektiver Effizienz“, d.h. einem Wettbewerbsvorteil, der durch enge Zusammenarbeit von Unternehmen mit komplementären Aktivitäten entsteht.

Das Schließen lokaler Wirtschaftskreisläufe ist mithin nicht die Alternative zur Integration in den nationalen und den Weltmarkt, sondern – gerade in eher strukturschwachen Regionen – die Voraussetzung dafür. Wie sollen lokale Produzenten den nationalen Markt erreichen, wenn schon die lokalen Kunden mit ihren Produkten unzufrieden sind? Der Marktmechanismus hat in diesem Zusammenhang eine ganz paradoxe Funktion: Er ermöglicht es, Peinlichkeiten zu vermeiden. Wenn ein Erzeuger aus Mafra minderwertiges Gemüse auf dem Großmarkt in Curitiba verkaufen wollte, bekam er es zurück – und fertig. Wenn er minderwertiges Gemüse an den lokalen Supermarkt verkaufen will, bekommt er es nicht nur zurück, sondern ist unter Umständen auch noch in der Gemeinde bloßgestellt. Es gibt, anders formuliert, die eigenartigsten Gründe dafür, lokale Wirtschaftskreisläufe *nicht* zu schließen. Und die Organisation des Schließens von Wirtschaftskreisläufen setzt in der Praxis voraus, dass Intermediäre

existieren (wie BNAF und die Kammer in Mafra), die den zu erwartenden Konflikten vorbeugen können (z.B. dadurch, dass sie selber Qualitätsmanagement organisieren) und die bei Konflikten, die dennoch entstehen, vermitteln können.

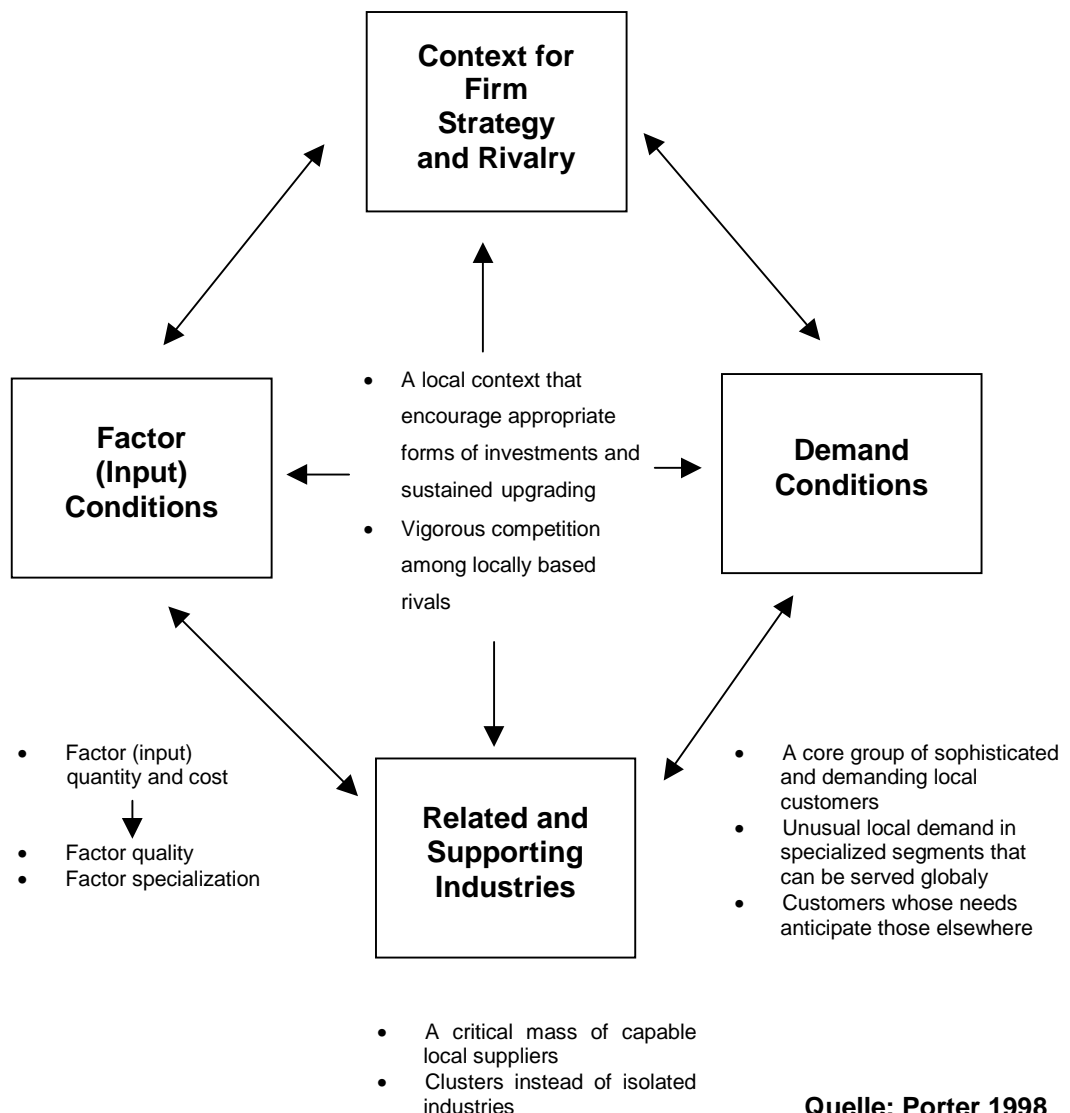
Direkte Kommunikation kann im übrigen auch anderswo zur Überwindung von Marktversagen beitragen. Der Markt ist der übliche Koordinationsmechanismus in der Wirtschaft, der aber mitunter nicht funktioniert, z.B. auf dem Arbeitsmarkt. Eine Möglichkeit, hierauf zu reagieren, sind aufwendige Arbeitskräfte- und Qualifizierungsbedarfsanalysen, die freilich den Nachteil haben, teuer zu sein, lange zu dauern und das Problem zunächst einmal nicht zu lösen. Die Alternative ist direkte Kommunikation – zwischen Unternehmen, Schulen, Arbeitsvermittlern und anderen. Auch dies ist freilich einfacher, als es klingt. Es ist ja kein Zufall, dass diese Kommunikation häufig nicht stattfindet. Ein typischer Grund liegt darin, dass jeder der Beteiligten die anderen Parteien für inkompetent hält (und dies häufig mit guten Gründen). Die Beteiligten einfach an einen Tisch zu holen, kann dann dazu führen, dass man sich gegenseitig beschimpft und fortan wieder seiner eigenen Wege geht. Auch hier sind die Anforderungen an einen Mediator hoch: Er muss insbesondere in der Lage sein, einen Prozess zu initiieren, in dem jede Partei die Handlungsrationalität der anderen zu verstehen beginnt. Respekt und wechselseitiges Verständnis ist die Voraussetzung dafür, dass alle Beteiligten sich auf eine gemeinsam getragene Problemlösung verständigen. Diese kann z.B. darin bestehen, dass die örtlichen Bildungseinrichtungen Kurse anbieten, die Qualifikationen vermitteln, an denen die Unternehmen ein Interesse artikulieren. Wenn es dann noch gelingt, Praktiker aus den Unternehmen in die Ausbildung einzubeziehen und andere duale Elemente einzubauen, wird das Marktversagen auf dem Arbeitsmarkt stark reduziert.

Die Synergiepotentiale lokaler Entwicklungsstrategien erschließen sich mitunter erst auf den zweiten Blick. Strategien für die Innenstadt sind ein interessantes Beispiel. Das Potential für zentrumsnahe Dienstleistungen (z.B. Catering, d.h. manuelle Arbeit ohne hohe Qualifikationsanforderungen) ohne endlose Anfahrtswege für Arbeitskräfte liegt auf der Hand. Dies setzt allerdings – damit die Beschäftigten ein Qualitätsbewusstsein entwickeln – eine Verbesserung der Wohnqualität voraus. Städtebauliche Maßnahmen bekommen damit eine ganz spezifische Logik im Rahmen von Initiativen zur Wirtschafts- und Beschäfti-

gungsförderung – abgesehen von dem abstrakten Effekt der Standortverbesserung und dem konkreten Beschäftigungseffekt (der im Baugewerbe typischerweise Unqualifizierte erreicht) kann so eine wichtige Voraussetzung für eine engagierte Unternehmertätigkeit oder Beschäftigung bei benachteiligten Bevölkerungsgruppen geschaffen werden.

Ein außerordentlich nützliches Instrument bei der Formulierung von lokalen Entwicklungsstrategien ist die Cluster-Analyse. Sie ist nicht nur eine Alternative zur traditionellen Sektorbetrachtung, die dazu führen kann, dass funktionale Verflechtungen zwischen verschiedenen Sektoren unbemerkt bleiben. Sie kann darüber hinaus den Blick lokaler Akteure um wichtige Elemente erweitern. Gerade relativ einfache Konzepte wie Porters „Diamant“ sind dabei hilfreich.

Abbildung 2: Porters Diamant



Quelle: Porter 1998

Zwei Beispiele aus der Praxis des „Marketing Municipal“, wo wir den Diamanten als strukturierendes Element im Rahmen von Mini-Workshops einsetzen, mögen dies illustrieren:

- In Mafra führte die Frage „Was existiert hier an besonders anspruchsvoller Nachfrage?“ zunächst zu Schweigen und Ratlosigkeit, und auch intensives Erklären und Überlegen förderten wenig zutage. Beim *follow-up* wurde jedoch deutlich, dass dies für einige lokale Akteure eine Schlüsselerfahrung gewesen war: Die Frage „Was haben wir, was andere nicht haben?“ ist heute ein Leitmotiv der lokalen Aktivitäten.
- Im Rahmen des *Projeto Marketing Municipal* in Blumenau fand ein Mini-Workshop mit wichtigen Akteuren aus der Softwarebranche statt. Sie gilt in Blumenau als Hoffnungsträger für die Zukunft, weil man einen Beschäftigungsabbau in der Textil- und Bekleidungsindustrie erwartet, und sie weist eine beachtliche Dynamik auf. Ergebnis des dreistündigen Workshops war jedoch die Erkenntnis, dass es massive strukturelle Probleme gibt, denn nur bei einem der vier Eckpunkte des Diamanten überwiegen die Stärken – bei „Firm strategy and rivalry“. Dass bei den anderen drei Eckpunkten die Schwächen überwiegen, und dass dies das Wachstum des Sektors in der nahen Zukunft massiv beeinträchtigen kann, war den lokalen Akteuren bis dahin nicht aufgefallen.

5.2 Anforderungen an institutionell-organisatorische Rahmenbedingungen und die Rolle des Staates

Die institutionell-organisatorischen Rahmenbedingungen erscheinen häufig als zentrale Determinante anhaltender „Unterentwicklung“ – Institutionen sind schwach, daher können selbst vielversprechende Ansätze nicht verstetigt werden, es schwindet das Vertrauen in die Institutionen, und diese bleiben daher schwach. Das dies nicht so sein muss, zeigt z.B. Mafra: organisatorische Strukturen können relativ schnell geschaffen werden – BNAF kam in weniger als drei Jahren von null auf 1000 erreichte Familien, und die Kammer war bis vor wenigen Jahren organisatorisch sehr schwach. Zugleich zeigt das Beispiel, dass auch

dort, wo der Staat schwach ist, wirksame lokale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung geben kann.

Es ist kein Zufall, dass der Staat im Fall Mafra kaum auftaucht. Die Zentralregierung, die Landesregierung und die Stadtverwaltung türmen alle möglichen Hindernisse auf. Die Stadtverwaltung ist im Rahmen lokaler Wirtschaftsförderung kein glaubwürdiger Akteur, sondern – wie auch die anderen Ebenen des Staates – Objekt der Interessenvertretung gesellschaftlicher Gruppen, die sich für die Reduzierung der existierenden Behinderungen unternehmerischer Tätigkeit einsetzen. Instrumente, die an sich sinnvoll erscheinen, machen in diesem Umfeld wenig Sinn; öffentliche Beschaffungspolitik beispielsweise kann keine Rolle spielen, wenn unklar ist, ob und wann der Staat seine Rechnungen bezahlt. Interessant ist die Beobachtung, dass Porter die Rolle von Stadtverwaltungen in den USA nicht grundsätzlich anders beschreibt.

Die Rolle des Staates im Kontext lokaler Wirtschaftsförderung unterscheidet sich nicht von der in anderen Bereichen von Entwicklungspolitik. Sein wichtigster Beitrag besteht darin, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen – gelingt dies nicht, haben kompensierenden Aktivitäten wie Aktivismus auf der Mesoebene nur eine sehr begrenzte Wirkung. Während dieser Zusammenhang auf der nationalstaatlichen Ebene eher abstrakter Natur ist, erscheint er auf der lokalen Ebene sehr konkret: Hier sind es nicht hohe Zinsen oder eine verfehlte Außenhandelspolitik, die Unternehmer bremsen, sondern lokale Gesetze und Verordnungen, hohe Gebühren, eine umständliche und langsame Genehmigungspraxis und anderes mehr.

Wichtig für lokale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung ist eine einigermaßen klare Aufgabenverteilung zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Der Zentralstaat kann lokale Aktivitäten auf vielfältige Weise stimulieren oder entmutigen. Dabei ist die Zuweisung von Finanzmitteln nicht notwendigerweise das wichtigste Stimulanz. Mindestens so bedeutsam ist, dass die lokalen Akteure sich darauf verlassen können, dass ihre Anstrengungen nicht durch Maßnahmen der Zentralregierung entwertet werden – z.B. dadurch, dass diese ad-hoc und ohne Abstimmung Sektorförderprogramme oder Beschäftigungsinitiativen startet, die quer zu lokalen Anstrengungen liegen. Dies ist insbesondere dann fatal,

wenn der Eindruck entsteht, dass einzelne lokale Akteure privilegierten Zugang zur zentralen Kasse haben – dies schafft auf der lokalen Ebene Misstrauen und Neid und erschwert kollektives Handeln.

Es versteht sich von selbst, dass eine entwicklungsorientierte lokale Regierung eine wichtige Rolle im Rahmen einer lokalen Initiative zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung spielen kann. Dabei müssen ihre Aktivitäten aufeinander aufbauen:

1. Zunächst geht es darum, dass die Lokalregierung in ihrem ureigensten Bereich günstige Bedingungen schafft. Wichtige Ansatzpunkte sind die effiziente Durchführung von Genehmigungsverfahren, die kompetente Umsetzung der notwendigen Kontrollmaßnahmen, die Begrenzung und ständige Überprüfung von Regelungen, die unternehmerische Tätigkeit einschränken, sowie ein realistisches Niveau von Steuern und Gebühren. Hinzu müssen Investitionen in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur kommen. Eine weitere zentrale Aufgabe ist die Erschließung von Flächen, aufbauend auf einer sinnvollen Flächennutzungsplanung. Eine gute Performance in diesen Bereichen kann schon hinlänglich sein, um günstige Rahmenbedingungen für lokale Unternehmen zu schaffen. Die Einrichtung einer *one-stop-agency* (eine Agentur, die für Unternehmen der einzige Ansprechpartner ist) oder *first-stop-agency* (eine Agentur, die Unternehmen über Zuständigkeiten orientiert und bei der Interaktion mit Ämtern begleitet) kann einen Quantensprung bedeuten.
2. Wenn die Lokalregierung ihre Grundfunktionen effektiv wahrnimmt, gewinnt sie die Glaubwürdigkeit, weitergehende Initiativen zu starten. Ihre Rolle liegt hier zunächst darin, die verschiedenen Akteure auf der lokalen Ebene – Unternehmerverbände und Kammer, Gewerkschaften, Bildungs- und Technologieinstitutionen und andere – zusammenzubringen und gemeinsam ein Konzept zu erarbeiten, wie die Standortqualität verbessert und neue Arbeitsplätze geschaffen werden können. Es geht insbesondere darum, klar zu definieren, welcher Akteur welche Aufgabe wahrzunehmen hat.

5.3 Kooperation, Vertrauen und Sozialkapital

Das Beispiel Vale dos Sinos könnte suggerieren, dass eine direkte Korrelation zwischen Egalität und Sozialkapital existiert – wenn alle arm sind, gibt es viel Sozialkapital, wenn die Ungleichheiten zunehmen, erodiert das Sozialkapital. Tatsächlich ist die Realität aber komplexer. Insbesondere dort, wo Cluster von Kleinbetrieben des informellen Sektors („survival clusters“) existieren, ist in der Regel geringes Sozialkapital, breites Misstrauen und ruinöse Konkurrenz zu beobachten (Knorringer und Meyer-Stamer 1998, Altenburg und Meyer-Stamer 1999). Dies Phänomen lässt sich auf verschiedene Weise deuten, u.a. als besondere Form von Marktversagen: Der normale Funktionsmechanismus der Mikroökonomie ist geprägt durch den Ein- und Austritt von Firmen. Nimmt der Absatz insgesamt ab, scheiden die am wenigsten effizienten Firmen aus dem Markt aus. *Survival clusters* funktionieren aber genau umgekehrt: Sie sind das Auffangbecken für Personen, die den „normalen“ mikroökonomischen Anpassungsprozessen zum Opfer gefallen sind. Wenn die aggregierte Nachfrage nach den Produkten eines *survival clusters*, z.B. einfacher Kleidung, Schuhen oder Möbeln, zurückgeht, ist der Marktaustritt für die Betriebe keine Option, weil sie keine alternative Möglichkeit zum Erzielen von Einkommen haben. Daher führt ein Absatzrückgang in der Regel zu ruinöser Konkurrenz, weil sich die Betriebe gegenseitig immer weiter unterbieten.

Eine der aktuellen Kontroversen dreht sich um die Frage, inwieweit es möglich ist, solche Funktionsmechanismen zu durchbrechen und einen *circulus virtuosus* zu etablieren, in dem sich *upgrading* der Betriebe, zunehmende Spezialisierung sowie zunehmendes Sozialkapital wechselseitig verstärken. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass ein wichtiger Schwachpunkt von *survival clusters* darin besteht, dass alle Betriebe mehr oder weniger das Gleiche produzieren und dass erfolgreiche Produktinnovationen in einem Betrieb binnen kurzem von vielen anderen imitiert werden, so dass letztlich wieder alle das Gleiche produzieren. Hinzu kommt die Beobachtung, dass die Betriebe auf einem prekären Niveau operieren – technische und kaufmännische Kompetenz sind insgesamt gering ausgeprägt. Nimmt man nun erfolgreiche Cluster als Referenzpunkt, so scheint sich ein Ausweg anzubieten: Gelingt es, dass Kompetenzniveau der Betriebe anzuheben, so kann dies dazu führen, dass sich einzelne Betriebe auf bestimmte

Produkte oder Produktionsschritte spezialisieren (z.B. in der Möbelbranche: nur noch Schubladen oder Oberflächenbehandlung). Dies schafft die Voraussetzung dafür, dass die funktionale Arbeitsteilung zwischen Betrieben zunehmen kann. Wenn es nun gelingt, mit einer dritten Instanz – z.B. einem Verband oder einer Institution zur Förderung von Kleinunternehmen – als Mediator eine zunehmende Interaktion zwischen Betrieben zu initiieren, so kann dies zu einem Prozess führen, in dem Sozialkapital akkumuliert und die Funktion des Mediators zusehends überflüssig wird.

Gegenstand der Kontroverse ist nicht die Frage, ob ein solches Vorgehen prinzipiell sinnvoll ist, sondern die Frage, ob es realistisch bzw. welcher Zeithorizont zu veranschlagen ist. Skeptiker geben zu bedenken, dass das Qualifikationsniveau von Unternehmern in *survival clusters* häufig extrem niedrig ist – von funktionalem Analphabetismus bis zu geringem technischen Know-how; die betreffenden Personen sind zwar häufig manuell sehr geschickt, haben jedoch nur rudimentäre Kenntnisse über sachgerechten Umgang mit Werkstoffen und Werkzeugen. Darüber hinaus reproduziert sich diese Situation, weil die Betriebsbesitzer auf die Mithilfe ihrer Familienangehörigen angewiesen sind und daher die nächste Generation selbst dann, wenn Schulen zur Verfügung stehen, eine akzeptable Qualität aufweisen und preiswert bzw. kostenlos sind, kein deutlich höheres Qualifikationsniveau erreichen wird. Es ist mithin ein langer und mühseliger Prozess, diesen Teufelskreis zu durchbrechen.

Eine zentrale Rolle in diesem Prozess spielt die Rollendefinition der Unternehmer im *survival cluster*: Sehen sie sich als *microempresario*, der damit beschäftigt ist, in längerfristiger Perspektive ein tragfähiges Unternehmen aufzubauen? Oder sehen sie den Aufenthalt im Cluster als Durchgangsstation, als Notlösung in Zeiten wirtschaftlicher Krise? Wenn die zweite Wahrnehmung vorherrscht, werden Unterstützungsmaßnahmen auf ein recht begrenztes Echo stoßen. Anders ist die Situation bei der ersten Variante; und bei allen inhärenten Begrenzungen, den die affirmative *microempresa*-Diskussion im Anschluss an de Soto hat, muss man ihr zugute halten, dass sie zu einem Klima beigetragen hat, in dem die Begriffe *microempresa* und *microempresario* positiv besetzt werden – was überhaupt die Voraussetzung dafür ist, ein ernsthaftes Entwicklungspotential in diesem Sektor zu mobilisieren. Hier kommt es nun darauf an, zu verhindern, dass

das Pendel zu weit in die andere Richtung schlägt, d.h. die *microempresarios* vor lauter Begeisterung ihre Schwächen nicht mehr wahrnehmen.

Im Beispiel des Vale do Itajaí scheint ein Aspekt auf, der sonst in der Diskussion um Kleinunternehmen und Wirtschaftsförderung oft übersehen wird: der Nexus zwischen ortsansässigen Großunternehmen und Kleinbetrieben. Dieser Nexus kann die Form von Zuliefer- bzw. Subkontraktbeziehungen zwischen Industriebetrieben, aber auch zwischen Produzenten und Läden annehmen. Im Fall des zitierten Großunternehmens in Blumenau kommt beides zusammen, denn die Firma vertreibt ihre Produkte u.a. über Franchiseläden, deren Personal gezielt ausgebildet wird. Diese Beziehungen haben gegenüber anonymen Marktbeziehungen einen großen Vorteil: Wenn ein Kleinbetrieb den Anforderungen seiner Kunden nicht mehr gerecht wird, so muss er sich dies nicht abstrakt durch verschiedene Indikatoren erschließen (z.B. daraus, dass sein Absatz zurückgeht, was aber an allen möglichen anderen Gründen liegen kann und daher nicht notwendig als Ergebnis eigener Schwäche gedeutet wird), sondern bekommt es explizit von seinem Kunden mitgeteilt. Die Abnehmer spielen somit eine zentrale Rolle bei der Schaffung des Problembewusstseins, das die Voraussetzung für Anstrengungen zum *upgrading* ist.

Das Beispiel des Vale dos Sinos illustriert, dass die aktive Schaffung von Sozialkapital möglich ist – allerdings nicht unter den Bedingungen eines *survival clusters*, sondern eines international wettbewerbsfähigen Clusters, das unter hohem Außendruck gerät. Die zentrale Rolle spielt dabei der private Sektor, der sich selber organisiert, um ein *upgrading* zu initiieren. Zugleich zeigt dieses Beispiel aber auch, wie schwierig es ist, die Schaffung von Sozialkapital zu unterfangen – insbesondere dann, wenn wichtige privatwirtschaftliche Akteure nicht mitspielen. Dieser Befund wird noch unterstrichen durch die Beobachtungen aus dem Vale do Itajaí, wo dezidiert kooperationsfeindliches Verhalten einzelner großer, wichtiger Unternehmen dafür sorgt, dass der Aufbau von Sozialkapital und kollektives Handeln bestenfalls stockend verlaufen.

5.4 Instrumente

Instrumente der lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung gibt es genug. Die eigentlich interessante Frage ist nicht: *Was kann man machen?* sondern *Wie kann man die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Akteure die für ihre Situation angemessenen Instrumente einsetzen?*

Es ist mithin wichtig, zwei Ebenen von Instrumenten zu unterscheiden:

1. Instrumente, mit denen man unter lokalen Akteuren das Bewusstsein der Notwendigkeit zum Handeln schafft, mit denen man Lernbereitschaft unterstützt, sowie Moderations- und Kreativitätstechniken und Instrumente der Konfliktmediation.
2. konkrete Aktivitäten der Wirtschaftsförderung (Tabelle 2) und der Beschäftigungsförderung (Tabelle 3). Dabei gibt es wenig Geheimnisse – außer einem: wie es nämlich gelingt, eine ganze Reihe von Instrumenten aufeinander zu beziehen, Komplementaritäten und Synergien zu schaffen. Dies jedoch ist eine Frage der Artikulation der wichtigen Akteure untereinander, und dies führt zurück zur ersten Ebene.

Tabelle 2: Instrumente der lokalen Wirtschaftsförderung	
<p><i>Instrumente für harte Standortfaktoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Flächenvorsorge, Bereitstellung geeigneter Flächen • Bereitstellung einer effizienten Infrastruktur • vorhersehbare Energie- und Umweltkosten • Qualifikationsprogramme • Steueranreize • Subventionen <p><i>Instrumente für weiche personenbezogene Standortfaktoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Qualität des Wohnens und des Wohnumfelds • Sicherung einer hohen Umweltqualität • Sicherung der Qualität von Schulen und anderen Ausbildungseinrichtungen • Bereitstellung einer hochwertigen sozialen Infrastruktur • Sicherung eines hohen Freizeitwerts (Sport, Hochkultur, populäre Kultur) <p><i>Institutionelle Strukturen der Wirtschaftsförderung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsförderung als Behörde • privatwirtschaftlich organisierte staatliche Wirtschaftsförderung • private Akteure in der Wirtschaftsförderung (Verbände und Kammern; Versorgungsunternehmen) • <i>public-private partnership</i> 	<p><i>Instrumente für weiche unternehmensbezogene Standortfaktoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung eines günstigen Wirtschaftsklimas – Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Schnelligkeit und Qualität der Beantwortung von Anfragen und der Bearbeitung von Anträgen ▪ Zusammenfassung administrativer Kompetenzen ▪ Effektivität der Unterstützung von Unternehmen beim Umgang mit Kontrollbehörden ▪ wirtschaftliche Kompetenz, Offenheit und Gastfreundlichkeit von wichtigen Akteuren (z.B. Bürgermeister) ▪ Bemühungen um das subjektive Wohlbefinden potentieller Investoren durch Politik und Verwaltung ▪ Umgangsweise und Umgangston zwischen Politik und Verwaltung einerseits und Unternehmen und ihren Verbänden andererseits • Stimulierung von Branchenkontakten • Bereitstellung leistungsfähiger Hochschulen, Forschungs- und Technologieinstitutionen • Stimulierung eines innovativen Milieus • aktive Rolle leistungsfähiger Wirtschaftsverbände und Kammern • Schaffung eines positiven Images

Tabelle 3: Instrumente der Beschäftigungsförderung	
<p><i>Personenorientierte Instrumente</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • fachliche Qualifizierung • Umschulung • Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen • Lohnsubventionen • Förderung von Existenzgründung • Bewerbungstraining, Coaching • Unternehmenspraktika 	<p><i>Strukturorientierte Instrumente</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informationssysteme über Arbeitsmarkt • Arbeitsvermittlungsorganisationen • Aufbau / Förderung von Trägern der Qualifizierung und Beschäftigung • Schaffung von öffentlich getragenen Zeitarbeitsfirmen für Problemgruppen • Aufbau / Förderung von Institutionen zur Beratung von Unternehmen, v.a. KMU • Runde Tische

Wie aber unterstützt man Lernbereitschaft, schafft man einen Willen zum Handeln und Verändern? Die vorliegenden Erfahrungen deuten an, dass es zwei zentrale Voraussetzungen gibt: Außendruck und Referenzpunkte. Außendruck bedeutet: In einer Stadt oder Region, in der die wirtschaftliche Lage nicht ungünstig ist, wird es nur schwer gelingen, die wichtigen Akteure zu einer großen Anstrengung im Bereich Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung zu motivieren. Es gilt das Prinzip: Das Gute ist der Feind des Besseren. Hinzu kommt, dass unter den Bedingungen einer akzeptablen wirtschaftlichen Lage der Vorschlag, die Lage zu verbessern, nicht unbedingt plausibel ist, insbesondere wenn dies mit grundlegenden Innovationen im Verhalten und in der institutionellen Struktur verbunden ist. Radikale Innovationen haben immer mit dem Problem zu kämpfen, dass die mit ihnen verbundenen Risiken und Kosten offensichtlich sind, während der Nutzen unsicher und eher langfristig wirksam ist. Daher hat Widerstand gegen radikale Innovationen ein hohes Maß an Plausibilität und wird erst dann schwinden, wenn der Leidensdruck zunimmt, d.h. die existierende wirtschaftliche Lage kritisch wird, wichtige Unternehmen in Existenzkrisen geraten, die Zahl der Arbeitssuchenden zunimmt etc. Aber selbst in dieser Situation wird zunächst ein Streit entbrennen, ob die Probleme konjunktureller oder struktureller Natur sind, und erst dann, wenn sich wichtige Akteure darauf verständigt haben, das Problem als Strukturkrise zu deuten, existieren die Voraussetzungen für grundlegenden Wandel.

Referenzpunkte bedeutet: Lokale Akteure brauchen Orientierungspunkte, die ihnen verdeutlichen, dass es ihrer Stadt bzw. Region schlecht geht und dass es deutlich besser gehen könnte. Für das kollektive Handeln im Vale dos Sinos war der Referenzpunkt „China“ essentiell. Für die Initiativen in Mafra war wichtig, dass dort die Wahrnehmung vorherrschte, dass Munizipien im benachbarten Paraná initiativ wurden, um Firmen anzulocken, und dass dadurch in beachtlicher Zahl neue Jobs entstanden.

Für Maßnahmen im Rahmen der EZ bedeutet dies zweierlei. Erstens: Es ist wichtig, die Handlungsrationalität und –parameter lokaler Akteure realistisch einzuschätzen. Widerstände gegen kollektives Handeln und eine große Anstrengung zur Formulierung einer Strategie lokaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung können völlig rational sein. Toleranz und Verständnis für gelegentlich

eher langsame Lernprozesse der Partner ist ja generell eine der wichtigsten Tugenden für EZ-Praktiker. Zweitens: Es gibt Möglichkeiten, solche Lernprozesse etwas zu beschleunigen, etwa dadurch, dass man realistische Referenzpunkte identifiziert. Realistisch bedeutet: es hat wenig Sinn, z.B. lokale Akteure aus einer strukturschwachen bolivianischen Mittelstadt nach Italien zu verfrachten, um ihnen weltweit führende *industrial districts* vorzuführen. Es ist schon eher sinnvoll, ihnen Regionen in Brasilien vorzuführen, die Strukturähnlichkeiten aufweisen und sich gleichwohl dynamisch entwickeln.

5.5 Einige Schlussfolgerungen für die entwicklungspolitische Praxis

Für die entwicklungspolitische Praxis lassen sich auf der Grundlage der zuvor präsentierten Fallstudien und Schlußfolgerungen einige Leitsätze formulieren:

1. Strategien der lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sollten nicht von Wünschen ausgehen, sondern vom Existierenden. Lokale Akteure – nicht nur in Entwicklungsländern – neigen dazu, einen Schwerpunkt auf vermeintliche „Zukunftsbranchen“ setzen zu wollen – Mikroelektronik, Multimedia, Biotechnologie und dergleichen mehr. Derartige Schwerpunktsetzungen machen nur dann Sinn, wenn sie an lokale Stärken anknüpfen, etwa im Sinne von Porters Diamant: wenn zumindest einer der vier Eckpunkte vorhanden ist (z.B. eine kompetente Hochschulfakultät, ein leistungsfähiges Unternehmen oder eine anspruchsvolle Nachfrage). Eine Zukunftsbranche aus dem Nichts heraus schaffen zu wollen, ist wenig aussichtsreich – und hat dazu noch den Nachteil, dass ihr Aufbau armen Bevölkerungsgruppen in aller Regel nicht zugute kommen wird.
2. Bei der Formulierung einer Strategie der lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung soll man sich nicht von Parolen über „wissenbasierte Entwicklung“ ins Bockshorn jagen lassen. Wissensbasierte Entwicklung heißt nicht High-tech-Entwicklung, sondern die Schaffung von Wettbewerbsvorteilen durch spezifisches Know-how in allen möglichen Produktionszweigen. Es ist insbesondere fatal, traditionelle Branchen pauschal als *sunset industries* abzuqualifizieren. Es ist ja ganz unwahrscheinlich, dass die Menschen im 21.

Jahrhundert auf Ernährung, Kleidung und Möbel verzichten werden. Im Gegenteil: Mit zunehmendem Einkommensniveau und zunehmender Differenzierung entstehen immer mehr Marktnischen, die von Produzenten aus Entwicklungsländern gefüllt werden können – vorausgesetzt, sie können das Know-how entwickeln, das notwendig ist, um solche Nischen zu identifizieren und mit qualitativ und preislich angemessenen Produkten zu beliefern. Genau hierbei kann lokale Wirtschaftsförderung entscheidende Beiträge leisten – durch Aus- und Fortbildung, die Organisation von Erfahrungsaustausch und gemeinsamen Lernprozessen zwischen Unternehmen und anderes mehr.

3. Die Schaffung von wissensbasierten Wettbewerbsvorteilen in „reifen“ Industrien hat den Vorteil, dass es dadurch eher gelingt, arme Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Viele dieser Produktionszweige – Erzeugung und Verarbeitung von Nahrungsmitteln, Bekleidung, Möbel, einfache Metallerzeugnisse – sind arbeitsintensiv und fragen auch gering qualifizierte Arbeitskräfte nach. Einige von ihnen bieten ferner in vielen Regionen der Welt typische Frauenarbeitsplätze an.

Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang: Wissensbasierte Wettbewerbsvorteile sind – anders als z.B. viele lateinamerikanische Unternehmer glauben – nicht identisch mit dem Einsatz neuester, technologisch avancierter, arbeitssparender Maschinen. Viele lateinamerikanische Unternehmen zeigen, dass es möglich ist, mit hochwertigen Maschinen minderwertige Produkte zu erzeugen, weil an den „weichen“ Faktoren – Ausbildung der Beschäftigten, Qualitätsmanagement etc. – gespart wird; hier wird Wissen mit importierter technologischer Hardware verwechselt. Umgekehrt gibt es eine Reihe von Beispielen, die zeigen, dass man mit arbeitsintensiver Produktion auf mittlerem Technologieniveau bei guter Organisation qualitativ hochwertige Produkte erzeugen kann.

4. Die lokale Basis und lokale Potentiale müssen als Sprungbrett für den regionalen, nationalen und internationalen Markt genutzt werden. Kernpunkt einer Strategie muss es sein, spezifische lokale Standortvorteile zu schaffen. Standortvorteile können greifbar sein, z.B. gut funktionierende Berufs- und Hochschulen. Häufig aber sind sie nicht-stofflicher Natur, z.B. ausgeprägte

Spezialisierung und dadurch induzierte enge Kooperation zwischen Unternehmen, effektives kollektives Handeln in Unternehmensverbänden oder eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft. Der lokale und regionale Markt kann als Lernfeld dienen, um Produktion, Verarbeitung und Vermarktung zu optimieren und dann weiter entfernte Märkte zu bedienen.

5. Die Formulierung und Implementierung einer Strategie der lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sollte als offener Such- und Lernprozess angelegt werden (anstatt zum Beispiel eine externe Beratungsfirma damit zu beauftragen, ein komplettes Entwicklungskonzept zu erarbeiten, für das es dann keine lokale *ownership* gibt und das daher folgenlos bleibt). Ein wichtiges Element ist ein iteratives Vorgehen, in dem Phasen der Diagnose, der Meinungs- und Konsensbildung, der Definition von Maßnahmen, der Implementierung und dem Monitoring und Evaluierung immer wieder aufeinander folgen. Sinnvoll erscheint dabei – wie beim *Projeto Marketing Municipal* geschehen – die Nutzung von Techniken des *rapid / participatory appraisals* (Meyer-Stamer 1999). Sie haben den Vorteil, den Zeit- und Ressourcenaufwand in Grenzen zu halten, und bei ihnen kommt man gar nicht umhin, lokale Akteure frühzeitig einzubeziehen, damit direkt den Anstoß zu Lernprozessen zu geben und zugleich die Motivation zur Fortführung der Aktivitäten zu schaffen.

6. Bibliographie

- Altenburg, Tilman / Jörg Meyer-Stamer, 1999: How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America. *World Development*, Vol. 27, No. 9.
- Bazan, Luiza / Hubert Schmitz, 1997: Social Capital and Export Growth: An Industrial Community in Southern Brazil. Brighton: Institute of Development Studies (Discussion Paper, 361).
- Coleman, James S., 1990: *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hering, Maria Luiza Renaux, 1987: *Colonização e Indústria no Vale do Itajaí. O Modelo Catarinense de Desenvolvimento*. Blumenau: Editora da FURB.
- Humphrey, John / Hubert Schmitz, 1998: Trust and Inter-Firm Relations in Developing and Transition Countries. *Journal of Development Studies*, Vol. 34, No. 4, pp. 32-61.
- Knorringa, Peter / Jörg Meyer-Stamer, 1998: New dimensions in local enterprise cooperation and development: from clusters to industrial districts. In UNCTAD (Ed.), *New Approaches to Science and Technology Cooperation and Capacity Building*. New York, Geneva: United Nations (atas XI).
- Lavinhas, Lena, 1998: *Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para discussão No. 596).
- Meyer-Stamer, Jörg, 1999: Participatory Appraisal of Competitive Advantage (PACA). A Methodology to Support Local and Regional Development Strategy Initiatives, based on the Systemic Competitiveness Concept. Draft (<http://www.cs.tu-berlin.de/~jms/paca/paca-draft.pdf>)
- Porter, Michael, 1995: The Competitive Advantage of the Inner City. *Harvard Business Review*, Vol. 73, No. 3, pp. 55-71.
- Porter, Michael E., 1990: *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Porter, Michael E., 1996: An Economic Strategy for America's Inner Cities: Addressing the Controversy. *The Review of Black Political Economy*, Vol. 24, No. 2-3, pp.303-36.
- Porter, Michael E., 1998: The Adam Smith Address: Location, Clusters and the „New“ Microeconomics of Competition. *Business Economics*, Vol. 33, No. 1, pp. 7-13.
- Porter, Michael / Anne Habiby, 1999: A Window on the new economy. Understanding the economic potential of the inner cities. Inc., May, pp. 49-50.

Schmitz, Hubert, 1995: Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster. *World Development*, Vol. 23, No. 1, pp. 9-28.

Schmitz, Hubert, 1998: Responding to Global Competitive Pressure: Local Co-operation and Upgrading in the Sinos Valley, Brazil. Brighton: Institute of Development Studies (Working Paper, 82).

Schmitz, Hubert / Bernhard Musyck, 1993: Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries? Brighton: Institute of Development Studies.

Schmitz, Hubert / Khalid Nadvi, 1994: Industrial Clusters in Less Developed Countries: Review of Experiences and Research Agenda. Brighton: IDS.

