

# Verlässliche Partner gefragt

## Die Entwicklung lokaler Ökonomie – ein Weg zur Armutsbekämpfung?

**Seit gut einem Jahrzehnt hat in der Entwicklungszusammenarbeit weltumspannend ein neues Thema an zentraler Bedeutung gewonnen: die Förderung der Privatwirtschaft.**

**Harriet Ellwein**

Heutzutage benötigen die *global players* Zulieferer und (Klein-)Produzenten in stabilen Strukturen, die ihre Position in den jeweiligen Wertschöpfungsketten verlässlich einnehmen und so den reibungslosen Ablauf internationaler Warenflüsse garantieren. Dabei gerieten die sogenannten Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) in das Zentrum des Interesses. Ebenso wie beim Strukturwandel im Ruhrgebiet, wo man sich mit dem Rückgang von Kohle und Stahl von einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur ökonomischen Aufschwung versprach, galten die KMU auch in den Drittweltländern als neues Rückgrat der Wirtschaft und damit als Hoffnungsträger, deren Wettbewerbsfähigkeit durch unterstützende Maßnahmen zu gestalten war. Mit welchen Ansätzen dies in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aufgegriffen wurde, ist am Beispiel Indonesien, das wie kein anderes Land in der Region von der Asienkrise der 1990er Jahre betroffen war, gut zu erklären.

### Entdeckung der Privatwirtschaft

Um 14 Prozent war im Jahr 1998 das indonesische Bruttosozialprodukt gesunken. Die engen Bindungen zwischen zumeist staatlichen Wirtschaftskonglomeraten und der Familie Suharto sowie anderen hochrangigen Regierungsvertretern, das übergroße Maß an Vetterwirtschaft und Korruption machte den langjährigen Diktator letztlich für die internationale Wirtschaft untragbar und führte zu seinem Sturz. Was gebraucht wurde, waren gesunde, unabhängige Privatunternehmen. Doch obwohl die KMU in Indonesien über 99 Prozent (!) der Unternehmen ausmachen, fast 90 Pro-

zent der Arbeitskräfte beschäftigen und sowohl Produktion, Handel und den Dienstleistungssektor dominieren, fühlten sie sich von der Regierung ignoriert, ja durch Bürokratie und gesetzliche Regelwerke im Geschäftsleben zusätzlich eingeschränkt. Schwache Lobbyorganisationen, wie Kammern oder Verbände, verhinderten, dass das Misstrauen zwischen Regierung und Privatwirtschaft überbrückt werden konnte. Als der jetzige Präsident Susilo Bambang Yudhoyono 2004 sein Amt antrat, empfing ihn KADIN, die bis heute zentralstaatlich organisierte Industrie- und Handelskammer, mit einem Programm zur Stärkung der KMU, welches die Regierung schließlich aufgriff und ihre Reformabsichten durch den Entwurf und die Verabschiedung von Gesetzespaketen zur Infrastruktur-entwicklung, Steuerreform, Verbesserung des Investitionsklimas sowie zur KMU-Förderung unter Beweis stellte. Ziel war die Schaffung einer funktionierenden Marktwirtschaft, die privaten Akteuren Investitionsanreize bietet.

Für die internationale Entwicklungszusammenarbeit erschloss sich hier ein breites Handlungs- und Beratungsfeld, in das alle renommierten internationalen Organisationen mit umfangreichen Budgets einstiegen. Allein die GTZ, die *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, entwickelte ein ausführliches Programm zur Wirtschaftsreform mit Projekten zur Stärkung kleiner Finanzinstitutionen, wirtschaftsnahen Ansätzen zur beruflichen Bildung oder einem Vorhaben zur Umsetzung des indonesischen Wettbewerbsgesetzes. Die GTZ unterstützt ihre lokalen Partner in dem Bemühen, Wachstumspotenziale zu nutzen und strebt eine wirtschaftliche Entwicklung an, in der Wachstum auch Armen Chancen für Beschäftigung und Einkommenssteigerung eröffnet.

### Dezentralisierte Wirtschaftspolitik

Es stellte sich jedoch bald heraus, dass die zentralstaatlichen Interventionen nicht genügten. Im Zuge der tiefgreifenden politischen Reformen, die Indonesien in

Die Autorin ist Gründungsmitglied des SOA-Trägervereins und arbeitete von 2004 – 2007 in einem GTZ-Projekt zur lokalen und regionalen Wirtschaftsentwicklung in Zentraljava, Indonesien.

den vergangenen Jahren eingeleitet hat, übertrug die Zentralregierung den Distrikten nicht nur wichtige Aufgaben, sondern wies ihnen auch beträchtliche Mittel zu. Allerdings waren die lokalen Entscheidungsträger nach der langen Periode autoritärer und zentralistischer Herrschaft auf ihre neuen Aufgaben, wie die Aufstellung von Aktionsprogrammen mit entsprechender Budgetierung, nicht vorbereitet. Dies betraf neben Gesundheits- und Bildungspolitik auch den Wirtschaftsbereich, was bedeutete: Auch Aktivitäten zur Unterstützung von KMU oder zur Beschäftigungspolitik mussten dezentralisiert, in die Region verlagert werden.

Da solche Dezentralisierungsprozesse in vielen Drittweltländern stattfanden, entwickelte sich in der EZ-Diskussion über die Privatwirtschaftsförderung ein Instrument, das auf bekannte Methoden der Stadtentwicklung zurückgriff: die Unterstützung der lokalen Ökonomie, die *lokale und regionale Wirtschaftsentwicklung, Local and Regional Economic Development (LRED)*. Unter LRED wird ein Prozess verstanden, in dem Akteure aus Privatwirtschaft, öffentlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft gemeinsam die Wirtschaftskraft und damit die Wettbewerbsfähigkeit eines festgelegten Gebietes steigern und damit zur Armutsminderung beitragen.

Interessant ist, dass diese »Neuentdeckung« der Region genau in einer Zeit geschah, in der sich Betriebe dem globalen Wettbewerb stellen müssen und lokale Belange gar keinen Platz mehr zu haben scheinen. Dies hatte mehrere Gründe:

Auch global agierende Unternehmen sind lokal verankert, haben ein »Zuhause«<sup>1</sup>, rekrutieren Beschäftigte aus der Region und kurbeln gleichzeitig den örtlichen Handel oder Dienstleistungssektor an.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist davon abhängig, dass Unternehmen an ihrem jeweiligen Standort ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern.

Schließlich gibt es Unternehmen – und dies nicht nur im informellen Sektor –, die ihre Produkte tatsächlich nur für den lokalen Markt anbieten.

Dabei ist die Region natürlich kein isoliertes Eiland mit festen Tauschbeziehungen, sondern eher ein notwendiger, pro-aktiver Teil der Globalisierung, hinter dessen partizipativen und flexibel erscheinenden Ansatz sich die neoliberalen Deregulierungsprozesse auf lokaler Ebene fortsetzen können....

Die LRED-Verfechter verdeutlichen dabei, dass der Ansatz in jeder Region – ländlich oder städtisch, Zentrum oder Peripherie, arm oder reich – ja selbst in Konfliktregionen, angewendet werden kann.

**Lokale Wirtschaftsentwicklung in Zentraljava**

Die GTZ Indonesien ergänzte ihr Wirtschafts-Portfolio im Sinne dieser Entwicklungen mit einem regionalisierten Ansatz. In Kooperation mit der Zentralregierung wurde eine Pilotregion in Zentraljava mit sechs Landkreisen um die Stadt Solo ausgewählt. Obwohl die Statistiker über 20 Prozent der 6,5 Millionen (!) Einwohner als unter der Armutsgrenze lebend einstufen, gilt die Region im indonesischen Kontext als reich: reich an Historie und Kultur, reich an Universitäten und Nähe zu anderen wissenschaftlichen Einrichtungen, reich an fruchtbaren Böden und touristischen Attraktionen. Global agierende Unternehmen sind hier ebenso vertreten, wie ein solides Fundament an KMU, zum Beispiel in der Möbel- und Textilindustrie.

Als 2005 zwei Vertreter der lokalen Möbelbranche um den Stuhl des Oberbürgermeisters von Solo rivali-



»Regionale Unternehmer stärken die Gesamtwirtschaft«

Foto: D. Hoppe

sierten, galt dies als erster Beweis für eine neue Symbiose von Staat und KMU. Es täuschte jedoch nicht darüber hinweg, dass die Kleinen und Mittleren Unternehmen wenig Zugang zu Krediten hatten, schlecht untereinander vernetzt waren und auf Distriktebene noch schlechtere Lobbyinstitutionen voranden, als in der Zentrale in Jakarta. Das GTZ-Programm zur lokalen und regionalen Wirtschaftsentwicklung in Zentraljava trat deshalb mit dem Ziel an, das regionale Investi-

onsklima zu verbessern und alle beteiligten Akteure zu motivieren, sich mit ihrer Region, deren Produkten und Unternehmen aktiv zu identifizieren. Verbunden mit punktuellen Unterstützungs- und Fördermaßnahmen sollte die Region attraktiver für die bereits ansässigen Unternehmen werden – zum Beispiel über die Eröffnung neuer Vermarktungswege – und neue Investitionen von außen anziehen.

Im Einzelnen setzte das Programm auf drei Ebenen an: Als wichtigster Arbeitsbereich galt die Unterstützung der lokalen Privatwirtschaft über Netzwerkarbeit und Programme, die den Zugang zu Banken und Kapitalgebern erleichterten. Außerdem wurden zum Beispiel in der Rattanmöbelproduktion neue Zulieferungsstrukturen entwickelt, die den Kleinproduzenten eine reibungslosere Rohstoffversorgung sicherten. Zweiter Baustein war die lokale Deregulierung. Die durch die Dezentralisierung erlangte Budgethoheit hatte viele Distriktvorsteher und Bürgermeister dazu ermutigt, durch die Einführung örtlicher Steuern und Gebühren kurzfristig Einnahmen zu erzielen. Die betroffene Unternehmerschaft wiederum versuchte im Sinne »dezentralisierter Korruption«, sich die dadurch entgangene Wettbewerbsfähigkeit zurückzukaufen. Das dritte Arbeitspaket zielte auf die Errichtung einer institutionalisierten Wirtschaftsförderungseinrichtung mit professioneller Standortvermarktung ab – in Indonesien, wo öffentliche Zuständigkeiten für den Wirtschaftsbereich bislang auf verschiedene Ministerien, beziehungsweise Ämter auf der lokalen Ebene verteilt waren, ein Novum.

### Armutsminderung – eine indirekte Wirkung

Fakt war, dass sich in diesem Programm viele Menschen aus unterschiedlichsten gesellschaftlichen Gruppen engagierten: Unternehmerschaft, Politik, Medien, Künstler/innen, NGOs, Frauenorganisationen und Vertreter/innen wissenschaftlicher Einrichtungen. Damit wurden die Programmaktivitäten im weitesten Sinne »von unten« getragen, womit jedoch nicht die Zivilbevölkerung gemeint war. Inwieweit das Programm unmittelbar zur Armutsminderung beigetragen hat oder noch beiträgt, was die GTZ als das eigentliche Ziel der Privatwirtschaftsförderung ausgegeben hat, kann letztlich gar nicht gemessen werden. Dies nehmen die LRED Initiatoren auch nicht für sich in Anspruch. Im GTZ-Wirkungssystem wird auf der für das Projekt messbaren Ebene festgestellt, ob sich lokale Akteure eigeninitiiert für das Vorhaben engagieren und neue Kooperationsbeziehungen eingehen, ob sich die Performance von Lobbyinstitutionen verbessert hat, was in Zentraljava zum Beispiel beim Verband der Möbeldindustrie der Fall war, oder ob Umsatzsteigerungen bei lokalen Unternehmen eintreten. In einer Broschüre zu LRED in Asien<sup>2</sup> heißt es ausdrücklich, dass eine verbes-

serte Beschäftigungssituation, Einkommenswachstum und damit ein allgemeiner Anstieg der Lebensbedingungen zumindest kurzfristig nicht automatisch die Folge gesteigerter lokaler Wettbewerbsfähigkeit sein muss. Dazu bedarf es in besonders armen Regionen, wozu Zentraljava ja nicht gezählt wird, zusätzlicher Anstrengungen, die zum Beispiel auf die örtliche Verarbeitung lokaler Rohstoffe, die Förderung des informellen Sektors und sehr gezielte basisorientierte Qualifizierungsprogramme abzielen.

So fehlen zum Beispiel auf der Insel Sumba, die zu der insgesamt sehr armen Provinz Ost Nusa Tenggara gehört und auf der sich die GTZ ebenfalls punktuell in der lokalen Ökonomie engagiert hatte, private Unternehmen, die weder dem Handel noch ortsnahen Dienstleistungen angehören, fast völlig. Akteure, denen die wirtschaftliche Stärkung der Insel ein Anliegen ist, kommen vereinzelt aus den Distriktverwaltungen, von Kirchen oder NGOs. Ihr Hauptanliegen ist die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen und die örtliche Verarbeitung von lokalen Produkten. Hier können mit EZ-Unterstützung sicherlich Erfolge in der Armutsminderung erzielt werden. Mit Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Regionen in Indonesien hat dies aufgrund der fehlenden Unternehmerschaft jedoch wenig zu tun.

### EZ als Wegbereiter für die deutsche Wirtschaft?

Wer in einem GTZ-Projekt zur Wirtschaftsentwicklung beschäftigt ist, wird häufig gefragt, ob diese Aktivitäten nicht unmittelbar deutschen Unternehmensinteressen dienen. Dies ist zu verneinen. Natürlich gibt es vereinzelt Kooperationen mit Unternehmen, deren Produkte zum Beispiel die Exportfähigkeit einheimischer Erzeugnisse steigern können. Diese Unternehmen können aus Deutschland, aber ebenso gut aus Malaysia kommen. Bei der Unterstützung der lokalen und der nationalen Ökonomie scheint es um etwas anderes zu gehen: Die globale Wirtschaft braucht globale Spielregeln, und die EZ-Organisationen tragen dazu bei, diese Spielregeln in nachhaltigen Prozessen bei den Partnerländern zu verankern. Dabei kommt es nicht auf die Unterstützung des einzelnen Unternehmens an, sondern auf die Schaffung eines Umfeldes oder eines Klimas, in dem Geschäftsprozesse nach vertrauten Regeln und vergleichbaren Bedingungen ablaufen.

### Anmerkungen/Literatur

- 1) Harriet Ellwein, Godehard Neumann: Distriktübergreifende Kooperation zur Verbesserung regionaler Wettbewerbsfähigkeit – ein Beispiel aus der Region Solo, Indonesien, unveröff. Manuskript. Dortmund, Nürnberg, September 2007, S. 10
- 2) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hrsg.): Local and Regional Economic Development (LRED) – Experiences from Asia. Eschborn 2006, S. 19

»LRED-Programme führen zu verbesserten Lebensbedingungen.«

Foto: Archiv

