



Internationales
Arbeitsamt

Genf

Bericht IV

Kleine und mittlere Unternehmen und die Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze



Internationale
Arbeitskonferenz

104. Tagung 2015

Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, 2015

Bericht IV

Kleine und mittlere Unternehmen und Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze

Vierter Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt, Genf

ISBN 978-92-2-729011-1 (print)
ISBN 978-92-2-729012-8 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2015

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Zusammenfassung	v
Sind KMUs ein wichtiger Motor für Beschäftigungsschaffung?	v
Welche wichtigen Hemmnisse treten für die KMUs und ihre Beschäftigten auf?	vi
Welche Politikkonzepte für KMUs sind wirksam?	vii
Gültigkeit früherer IAO-Empfehlungen, Synergien mit anderen IAK-Diskussionen und Übereinstimmung mit neuen IAO-Prioritäten	ix
Kapitel 1. Einleitung	1
1.1. Kontext	1
1.2. Aufbau des Berichts	1
1.3. Definitionen	2
Kapitel 2. Beitrag der KMUs zu Beschäftigung und Wirtschaftswachstum	3
2.1. Beschäftigungsbeitrag der KMUs	3
2.2. Anzahl der KMUs im Verhältnis zur Gesamtzahl der Unternehmen, in der informellen Wirtschaft und im Besitz von Frauen	5
2.3. Unternehmensgröße und Schaffung von Arbeitsplätzen	7
2.4. Relativer Beitrag von Jungunternehmen, Neugründungen und schnell wachsenden Unternehmen („Gazellen“)	9
2.5. Produktivität und Lohneinkommen	12
2.6. Beitrag zu Nationaleinkommen und Wirtschaftswachstum	14
2.7. Zusammenfassung	16
Kapitel 3. Hemmnisse für KMUs und ihre Beschäftigten	19
3.1. Hemmnisse für die Unternehmen	19
3.2. Probleme und Nachteile für KMU-Beschäftigte	21
Kapitel 4. KMU-Politik: Definition, Legitimation und Verzahnung mit anderen Politikbereichen	27
4.1. Definition und Ziele	27
4.2. Zugrunde liegende Überlegungen	28
4.3. Verzahnung mit anderen wichtigen Politikbereichen	29

	<i>Seite</i>
Kapitel 5. Relevanz und Wirksamkeit der KMU-Politik bei der Förderung der Prioritäten der IAO	31
5.1. Einleitung	31
5.2. Zugang zu Finanzierung und unternehmerischer Ausbildung	32
5.3. Förderumfeld.....	39
5.4. Formalisierung informeller KMUs	45
5.5. Förderung verbesserter Arbeitsbedingungen und einer gesteigerten Produktivität der KMUs.....	51
5.6. Entwicklung der Wertschöpfungskette.....	58
5.7. Neue Trends in der KMU-Politik	61
Kapitel 6. Vorgeschlagene Diskussionspunkte	71
 Anhang	
Überblick über die Erkenntnisse zu den auf IAO-Produkten beruhenden Interventionen zur Förderung der unternehmerischen Ausbildung und des Zugangs zu Finanzierung.....	73

Zusammenfassung

Ziel dieses Berichts ist es, den Delegierten der 104. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz aktuelle Erkenntnisse zu der Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMUs) für die Beschäftigung, den wichtigsten Hemmnissen, denen sich KMUs und ihre Beschäftigten gegenübersehen, und der Wirksamkeit der Maßnahmen zur Unterstützung dieser Unternehmenskategorie vorzulegen. Letztlich stellt der Bericht einen Versuch dar, Antworten auf entscheidende Fragen zu geben, etwa inwieweit die KMUs der Erwartung gerecht werden, maßgeblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen, ob diese Arbeitsplätze eine angemessene Qualität aufweisen und wie wirksam die verschiedenen Politikkonzepte zur KMU-Förderung sind.

Sind KMUs ein wichtiger Motor für Beschäftigungsschaffung?

Die Rolle der KMUs als wichtige Triebkraft für die Schaffung von Arbeitsplätzen wird durch fundierte empirische Belege bestätigt. Klar zu erkennen ist jedoch auch, dass der Sektor von einer großen Vielfalt geprägt ist, die ein gravierendes Hindernis für die Politikgestaltung im Zusammenhang mit dieser Unternehmensgrößenklasse insgesamt darstellt. Es besteht die Gefahr, dass bei der Förderung von KMUs aufgrund des umfangreichen Beschäftigungsbeitrags dieser Unternehmenskategorie, wenn sie ohne weitere Differenzierung nach Teilsegmenten erfolgt, ein Zielkonflikt zwischen der Anzahl und der Qualität der Arbeitsplätze entstehen kann, denn zu den KMUs gehört auch eine große Zahl von Kleinstunternehmen mit Arbeitsplätzen, die weder produktiv noch menschenwürdig sind.

Zudem geht aus den Daten der Industrieländer hervor, dass unternehmerische Aktivitäten und die damit einhergehende Schaffung von Arbeitsplätzen stärker mit dem Alter der Unternehmen als mit ihrer Größe an sich korrelieren. Insbesondere junge Kleinunternehmen leisten einen überdurchschnittlich hohen Beitrag zur Beschäftigung.

Selbst unter den KMUs, die im großen informellen Sektor der Entwicklungsländer aktiv sind, lässt sich dieselbe Heterogenität und somit derselbe Bedarf an einer differenzierten Politik feststellen. Entgegen der vorherrschenden Auffassung, wonach das informelle Unternehmenssegment nur aus Subsistenzunternehmen besteht, gibt es tatsächlich eine recht umfangreiche obere Klasse wachstumsorientierter informeller Unternehmen, die erheblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen kann. Dennoch ist festzuhalten, dass die meisten KMUs in den Entwicklungsländern informelle Kleinstunternehmen mit geringer Produktivität sind, die weder wachsen noch zusätzliche Arbeitsplätze schaffen werden.

Für die Politikgestaltung ist daraus als wichtige Erkenntnis abzuleiten, dass in der KMU-Politik besser zwischen den heterogenen Bestandteilen der Größenklasse differenziert werden muss. Für junge, im Wachstum begriffene Unternehmen sollten spezifische Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, wobei auch zu prüfen ist, ob die erwarteten

positiven quantitativen und qualitativen Beschäftigungseffekte tatsächlich eintreten. Gleichzeitig sollten die Kleinstunternehmen weiter unterstützt werden, da sie eine wichtige Rolle bei der Erwirtschaftung von Einkommen und der Schaffung von Existenzgrundlagen spielen, insbesondere dort, wo es nicht genügend Lohnarbeit gibt.

Welche wichtigen Hemmnisse treten für die KMUs und ihre Beschäftigten auf?

Die – von Unternehmenseignern wahrgenommenen – Hemmnisse für das Wachstum von KMUs sind relativ gut erforscht. Länderübergreifend bestehen die drei Haupthindernisse in dem Zugang zu Finanzierung, dem Zugang zu Strom und der Konkurrenz durch informelle Unternehmen. Allerdings unterscheiden sich die Hemmnisse je nach dem Entwicklungsstand des Landes und je nach der Region. Zur Wahrung und Vertiefung der Grundlagen für einen evidenzbasierten Politikdialog müssen diese Informationen laufend aktualisiert werden, und zwar durch repräsentative Unternehmenserhebungen entsprechend dem Beispiel der IAO und anderer Stellen.

Weitaus geringer sind die Kenntnisse zu den Problemen oder Nachteilen, denen KMU-Beschäftigte ausgesetzt sind. Fundierte Daten liegen nur zur Europäischen Union (EU) vor. Sie lassen erkennen, dass die Indikatoren zur Beschäftigungsqualität für die KMUs allgemein niedriger ausfallen als für große Unternehmen. Zu Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen sind keine Daten verfügbar. Dies bedeutet dreierlei: Erstens müssen mehr Daten zur Qualität der Beschäftigung in KMUs erhoben werden. Zweitens sollten die vorliegenden Erkenntnisse, die auf eine niedrigere Qualität der Beschäftigung in KMUs hindeuten, nicht zu einer Einstellung der KMU-Förderung führen; der Beitrag der KMUs zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist dafür zu wichtig. Vielmehr sollte angestrebt werden, die KMUs bei der Steigerung ihrer Produktivität und der Arbeitsplatzqualität zu unterstützen. In Anbetracht dessen hat die IAO die Produktivität und die Arbeitsbedingungen in KMUs zu einem ihrer neuen Schwerpunktbereiche gemacht. Drittens wurde aus den verfügbaren Daten die wichtige Erkenntnis abgeleitet, dass der Wirtschaftssektor, in dem ein KMU tätig ist, einen stärkeren Einfluss auf die Beschäftigungsqualität hat als die Größe des Unternehmens. Daher ist es eventuell effektiver, künftige Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsqualität gezielt auf spezifische Sektoren statt auf Unternehmensgrößenklassen auszurichten.

Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können bei der Überwindung der Hemmnisse für KMUs und ihre Beschäftigten eine wichtige Rolle übernehmen. Durch eine Erhöhung des Anteils der KMUs an beiden Arten von Verbänden wird ihre Rolle als Interessenvertreter für dieses Unternehmenssegment weiter gestärkt. Auch die Sozialpartner bieten ihren Mitgliedern verschiedene wichtige Dienste, die für die KMUs von Vorteil sein können, darunter Informations- und Schulungsangebote, Orientierungshilfe beim Zugang zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen für Unternehmen, Zugang zu Forschungsressourcen und Beratungsdiensten, Kontaktbörsen für Unternehmen und Beratung zu einer verantwortlichen betrieblichen Praxis. Die Arbeitgeberverbände sollten das Förderumfeld weiter regelmäßig durch Unternehmenserhebungen, Konjunkturbarometer und andere Instrumente bewerten. Die Arbeitnehmerverbände sollten den KMU-Beschäftigten Dienste und Beratung zu den Rechten und Pflichten von Arbeitnehmern, zum Arbeitsrecht und zum Sozialschutz anbieten.

Welche Politikkonzepte für KMUs sind wirksam?

Offenkundig haben einige wirtschafts- und sozialpolitische Konzepte, etwa mit dem Schwerpunkt Makroökonomie, Infrastruktur oder Sozialschutz, erhebliche Auswirkungen auf KMUs. Sie stehen allerdings nicht im Mittelpunkt dieses Berichts, da sie nicht speziell eine einzelne Unternehmensgrößenklasse unter Ausschluss anderer betreffen. Zentraler Gegenstand dieses Berichts ist die KMU-Politik. Sie wird definiert als Gesamtheit der öffentlichen Initiativen zur Förderung bestehender Unternehmen unterhalb einer bestimmten Größe. Wirtschaftlich lässt sich die KMU-Politik im Wesentlichen in zweifacher Hinsicht rechtfertigen: 1) Sie wirkt dem Marktversagen speziell in diesem Größensegment entgegen und 2) sie fördert den besonderen Wirtschaftsbeitrag der KMUs, insbesondere zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Zwar herrscht allgemein Einvernehmen darüber, dass der Markt versagen kann, doch die Meinungen über den besonderen Wirtschaftsbeitrag der KMUs gehen auseinander. Fortschritte in diesem Bereich lassen sich am besten durch mehr quantitative Folgenabschätzungen zur KMU-Politik erzielen. Auf diese Weise können die Politikgestalter die Ergebnisse verfolgen, die Kosten mit dem jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen abgleichen und die Wirksamkeit der KMU-Politik im Vergleich zu anderen Maßnahmen bewerten, die nicht auf Unternehmen unterhalb einer bestimmten Größe gerichtet sind. Wichtig ist auch die Förderung einer Evaluierungskultur, denn Regierungen, nichtstaatliche Organisationen und Geber leisten nach wie vor beträchtliche Aufwendungen für die KMU-Politik. Daher geht es in dem Bericht vor allem darum, die vorhandenen Erkenntnisse zur Wirksamkeit der wichtigsten Konzepte der KMU-Politik im Hinblick auf den Bedarf der IAO-Mitgliedstaaten zusammenzufassen.

Der **Zugang zu Finanzierung und zu unternehmerischer Ausbildung** kann zur Erwirtschaftung von Einkommen und zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen beitragen, insbesondere wenn sie als Paket bereitgestellt werden. Die meisten bislang bewerteten Maßnahmen sind auf Kleinstunternehmen oder Selbständige am unteren Ende der Pyramide ausgerichtet. Diese Programme sollten beibehalten werden, da sie einen wertvollen Beitrag zur Sicherung eines festen Einkommens und zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze leisten. Aufgrund des Mangels an gründlichen Folgenabschätzungen zur KMU-Politik über Kleinstunternehmen hinaus muss mehr getan werden, um die Wirksamkeit der Förderung dieses Teilsegments zu bewerten. Es ist angebracht, darin u.a. auch die Gruppe der jungen und rasch wachsenden KMUs einzubeziehen, in denen die meisten neuen Arbeitsplätze entstehen. Was spezifische Zielgruppen auf dem Arbeitsmarkt betrifft, so werden mit den Maßnahmen speziell für junge Menschen größere Beschäftigungseffekte als mit den Maßnahmen zugunsten anderer Altersgruppen erzielt. Die Förderung von Jungunternehmern sollte daher weiterhin Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sein. Maßnahmen speziell für Unternehmerinnen sind anscheinend weniger erfolgreich, was die Schaffung von Einkommen und Beschäftigung anbelangt. In Anbetracht dessen sollten die aktuellen Ansätze überarbeitet werden, um den besonderen Hemmnissen für Unternehmerinnen besser entgegenzuwirken. Die IAO spielt bereits eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des Unternehmertums und hat beträchtliche Anstrengungen und Investitionen geleistet, um ihre Interventionen in diesem Bereich gründlich zu bewerten. Folgenabschätzungen zu den IAO-Maßnahmen lassen bei der Schaffung von Einkommen eine beachtliche Wirkung, bei der Schaffung von Arbeitsplätzen dagegen ein gemischtes Bild erkennen. Allerdings liegt auf der Hand, dass mehr Bewertungen notwendig sind. Dabei sollten über den derzeitigen Schwerpunkt auf Einkommensschaffung hinaus zusätzliche Daten zur Beschäftigungsqualität erhoben werden. Im Rahmen künftiger Bewertungen

sollten auch Kosten-Nutzen-Analysen vorgenommen werden. Diesem Aspekt wurde von der IAO und darüber hinaus von den meisten anderen Organisationen bislang nicht Rechnung getragen.

Es gibt stichhaltige Belege, dass ein **förderliches Umfeld** Beschäftigung und Wirtschaftswachstum begünstigt und dass die Beschäftigungseffekte mit abnehmender Unternehmensgröße zunehmen. Dies bestätigt die Annahme, dass ein günstiges Umfeld und gleiche Ausgangsbedingungen eine wichtige Rolle für die Entwicklung von KMUs spielen. Innerhalb der IAO sind die Arbeiten an einem Förderumfeld für nachhaltige Unternehmen (EASE) noch nicht weit genug gediehen, um Ergebnisse über die Auswirkungen vorlegen zu können. Allerdings gibt es viel versprechende erste Erkenntnisse zu den angestrebten Zwischenergebnissen wie der Annahme von Reformen und dem Abbau der Bürokratie. Die IAO muss die Ergebnisse ihrer Maßnahmen zur Förderung des Umfelds verstärkt überwachen und quantifizieren.

Für den allgemeinen Ansatz, den die IAO zur Erleichterung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft verfolgt, ist die **Formalisierung informeller KMUs** sehr relevant. Formalisierung gilt als Möglichkeit, den Teufelskreis der im informellen Sektor vorherrschenden niedrigen Produktivität und prekären Arbeitsbedingungen zu durchbrechen. Empirische Belege dafür, welche Maßnahmen sich im Hinblick auf die Formalisierung von KMUs als wirksam erweisen und welche nicht, gibt es jedoch noch immer kaum. Insgesamt wirken sich die Formalisierungsbestrebungen nur mäßig auf den Formalisierungsgrad, die Unternehmensleistung und die Beschäftigung aus. Diese Erkenntnis ist insofern begrenzt verwertbar, als bei den Evaluierungen zumeist die Reformen im Bereich der Unternehmensgründung erfasst wurden. Erfolgreiche Fallstudien legen nahe, dass die Maßnahmen über die Kostensenkung während des Formalisierungsprozesses hinausgehen müssen und auch eine Kostensenkung und/oder eine Steigerung des Nutzens nach Abschluss der Formalisierung beinhalten sollten. Mit vereinfachten Steuerregelungen oder Angeboten der sozialen Sicherung könnte die Formalisierung ausgeweitet werden. Es bedarf weiterer Forschungen zur Untersuchung von Kostensenkungen, einer Steigerung des Nutzens und einer Verstärkung der Rechtsdurchsetzung in verschiedenen Kombinationen.

In Bezug auf Interventionen zur **Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Produktivität von KMUs** ergibt sich als wichtigste Erkenntnis, dass die Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Aufwertung der zentralen Führungsfunktionen stärker integriert werden müssen. Vieles deutet darauf hin, dass ein systemischer Ansatz, der den Arbeitsbedingungen einen höheren Stellenwert beimisst und sie in das Kerngeschäft der Unternehmen integriert, bessere Ergebnisse erbringt, als es mit isolierten Maßnahmen zugunsten eines einzelnen Aspekts der Arbeitsbedingungen möglich ist. Die Wirksamkeit integrierter Paketlösungen für verknüpfte Praktiken muss im Rahmen weiterer Forschungen untersucht werden.

Maßnahmen zur **Entwicklung von Wertschöpfungsketten** erfreuen sich zunehmender Beliebtheit, da dabei großer Wert auf die Reichweite und die finanzielle Tragfähigkeit gelegt wird. Zwar lässt sich die Wirksamkeit von Interventionen entlang der Wertschöpfungskette bislang nicht stichhaltig belegen, doch wurde unlängst ein IAO-Projekt zur Wissensgenerierung eingeleitet, das in erster Linie dazu dient, die Folgen dieser Maßnahmen für den Arbeitsmarkt zu messen und verschiedene Systeme der Ergebnismessung zu erproben. Damit sollte es möglich sein, die Wissenslücke innerhalb der nächsten zwei Jahre zu schließen.

Im Bericht werden einige **neue Trends in der KMU-Politik** herausgearbeitet.

1) Die strenge Überwachung und Ergebnismessung haben sich als wichtiger Trend etab-

liert. Glaubhafte Messungen der Zwischenergebnisse sowie der letztlich erzielten Auswirkungen sind unerlässlich, damit Organisationen wie die IAO evidenzbasierte Politikberatung zur Frage, welche Maßnahmen funktionieren und welche nicht, leisten können und damit die IAO ein bevorzugter Partner bleibt. 2) Partnerschaften mit Unternehmen sind von Interesse, da damit die Erwartung einer größeren Reichweite und verbesserten Nachhaltigkeit der Maßnahmen verbunden ist. Es ist allerdings nach wie vor schwierig, den Zusatznutzen von Partnerschaften mit Unternehmen nachzuweisen. Die IAO hat unlängst damit begonnen, ihre direkte Zusammenarbeit mit Unternehmen zu vertiefen. 3) Bereiche, die rasch an Bedeutung gewinnen, sind die ökologische Ausrichtung der Geschäftstätigkeit von KMUs und ihre Unterstützung bei der Erschließung neuer Märkte für ökologische Produkte oder Dienstleistungen. In Anbetracht der umfangreichen öffentlichen und privaten Investitionen ist es wichtig, klare Konzepte für den Wandel und fundierte Systeme für die Ergebnismessung zu erarbeiten, um die KMUs wirksam zu unterstützen. 4) Ein neuer Trend zur Gestaltung von Programmen für die Förderung wachstumsstarker Unternehmen erfordert bei der IAO bislang nicht vorhandenen technischen Sachverstand zu Themen wie der Betreuung durch Mentoren, der materiellen Unterstützung bei der Existenzgründung und privaten Investoren in Form so genannter Business Angels. Die IAO sollte diesen neuen Ansatz erproben und internen Sachverstand aufbauen.

Gültigkeit früherer IAO-Empfehlungen, Synergien mit anderen IAK-Diskussionen und Übereinstimmung mit neuen IAO-Prioritäten

Im Jahr 1998 verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) die Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998, die einzige IAO-Empfehlung, die sich speziell mit KMUs befasst. Sie soll den Mitgliedern Anleitung bei der Gestaltung und Umsetzung von Politikkonzepten zur Schaffung von Arbeitsplätzen in KMUs geben. Aus der hier vorgelegten Analyse geht hervor, dass die in der Empfehlung Nr. 189 umrissenen Anliegen und Strategien noch immer gültig sind.

Was andere laufende oder anstehende Erörterungen der IAK betrifft, so lässt der Bericht Synergien mit der Aussprache zur Normensetzung für den Übergang von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft und mit der für 2016 anberaumten allgemeinen Aussprache über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten erkennen. Hinsichtlich des Übergangs zur formellen Wirtschaft enthält dieser Bericht eine Zusammenstellung und Analyse der verfügbaren Daten zu informellen Unternehmen und eine Dokumentation der Belege für die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Formalisierung von Unternehmen. Ferner wird im Bericht die Notwendigkeit politischer Maßnahmen unterstrichen, die zwischen verschiedenen Arten von informellen Unternehmen unterscheiden. So profitieren wachstumsorientierte informelle Unternehmen möglicherweise stärker von der Formalisierung als Subsistenzunternehmer. Zudem sollten gezielt Neugründungen gefördert werden, da sie sich leichter formalisieren lassen als bereits bestehende informelle Unternehmen. Im Hinblick auf die anstehende Diskussion über menschenwürdige Arbeit in Lieferketten könnte es für das Amt wichtig sein, zu erwägen, in Bezug auf die Hemmnisse für Unternehmen und Arbeitnehmer sektorspezifischen Unterschieden Rechnung zu tragen. Sektorbezogene Überlegungen spielen anscheinend eine bedeutendere Rolle als die aus der Unternehmensgröße resultierenden Unterschiede. In Anbetracht dessen ist es umso wichtiger, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen sektorspezifisch anzugehen.

Mit ihrer KMU-Politik kann die IAO zur Verwirklichung ihrer Prioritäten entsprechend dem neuen strategischen Rahmen für 2016-17 beitragen.¹ Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, kann die KMU-Förderung in erheblichem Maß direkt zu fünf der zehn für das gesamte Amt geltenden Ergebnisvorgaben² beitragen, indem zusätzliches Einkommen erwirtschaftet wird sowie neue und bessere Arbeitsplätze geschaffen werden.

Tabelle 1. KMU-Förderung und IAO-Prioritäten

Neue IAO-Prioritäten	Beitrag der KMU-Fördermaßnahmen
Mehr und bessere Arbeitsplätze für inklusives Wachstum und verbesserte Beschäftigungsaussichten für Jugendliche	Sehr relevant aufgrund der Auswirkungen auf die Arbeitsplatzschaffung, insbesondere im Hinblick auf die Förderung von Jungunternehmen, das Förderumfeld und die Entwicklung von Wertschöpfungsketten
Förderung nachhaltiger Unternehmen	KMU-Fördermaßnahmen gehören zum Kernangebot des Ressorts für Unternehmensentwicklung und machen 70 Prozent der mobilisierten Sondermittel aus.
Menschenwürdige Arbeit in der ländlichen Wirtschaft	Sehr relevant aufgrund der Auswirkungen auf die Arbeitsplatzschaffung, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung von Wertschöpfungsketten
Formalisierung der informellen Wirtschaft	Sehr relevant aufgrund der großen Anzahl informeller KMUs in Entwicklungsländern; die Formalisierung informeller KMUs kann zum allgemeinen Ansatz der IAO für die Erleichterung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft beitragen.
Aufbau und Erweiterung eines sozialen Basisschutzes	Bereitstellung von Angeboten der sozialen Sicherung für KMU-Eigner und ihre Arbeitnehmer; dies kann bei einer Integration der Arbeitsbedingungen in das Kerngeschäft der Unternehmen auch zu einer besseren Unternehmensleistung führen.

¹ Im neuen strategischen Rahmen der IAO für 2016-17 wurde die Gesamtzahl der Ergebnisvorgaben auf zehn gesenkt, um den veränderten Handlungs- und Unterstützungsprioritäten der IAO Rechnung zu tragen.

² Die anderen strategischen Ergebnisbereiche, zu denen die KMU-Förderung indirekt beitragen wird, sind: Ratifizierung und Anwendung internationaler Arbeitsnormen, Förderung der Einhaltung von Rechtsvorschriften am Arbeitsplatz mithilfe der Arbeitsaufsicht, Schutz der Arbeitnehmer vor unannehmbaren Arbeitsformen, Förderung einer fairen und wirksamen Arbeitsmigrationspolitik sowie starke und repräsentative Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände.

Kapitel 1

Einleitung

1.1. Kontext

1. Kleine und mittlere Unternehmen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Erwirtschaftung von Einkommen; sie stellen zwei Drittel aller Arbeitsplätze weltweit. Deshalb ist die KMU-Förderung von jeher ein zentraler Tätigkeitsbereich der IAO. Ihre Beratungsdienste zur KMU-Politik erfreuen sich unter den IAO-Mitgliedstaaten einer regen Nachfrage, die in den letzten Jahren angesichts der beschäftigungspolitischen Herausforderungen in vielen Entwicklungs- und Industrieländern noch zugenommen hat. Zahlreiche internationale Organisationen sind im Bereich der KMU-Förderung tätig, und die IAO wird als wichtiger Partner wahrgenommen. Mit ihrer Arbeit schafft die IAO einen Mehrwert, denn sie orientiert sich an quantitativen wie qualitativen Aspekten der Arbeitsplatzschaffung und erbringt Dienste für Mitgliedsgruppen mit potenziell großer Reichweite.

2. Vor diesem Hintergrund wird die 104. Tagung (2015) der Internationalen Arbeitskonferenz eine allgemeine Aussprache zu den Chancen und Herausforderungen für die KMU-Förderung mit dem Titel „Kleine und mittlere Unternehmen und die Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze“ führen. Ziel dieses Berichts ist es, den Delegierten der Konferenz aktuelle Erkenntnisse zu der Bedeutung von KMUs, den wichtigsten Hemmnissen für KMUs und ihre Beschäftigten und der Wirksamkeit der KMU-Politik als Diskussionsgrundlage vorzulegen. Zudem wird versucht, entscheidende Fragen zu beantworten, nämlich ob die Förderung von KMUs gerechtfertigt ist, weil sie ihr Versprechen einlösen, maßgeblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen, und ob diese Arbeitsplätze von angemessener Qualität sind.

3. Der Bericht stützt sich auf frühere Empfehlungen, Schlussfolgerungen und Erörterungen zur Unternehmensentwicklung und KMU-Förderung. Dazu zählen die Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998, und die auf der 96. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2007) verabschiedeten Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen.

1.2. Aufbau des Berichts

4. Der Bericht ist in sechs Kapitel gegliedert. Nach einer kurzen Einleitung (Kapitel 1) wird in Kapitel 2 die jüngste empirische Evidenz für den Beitrag der KMUs zu Beschäftigung und Wirtschaftswachstum vorgestellt. In Kapitel 3 wird auf die Hemmnisse eingegangen, denen sich die KMUs und ihre Beschäftigten gegenübersehen. In Kapitel 4 wird die KMU-Politik definiert, ihre Legitimationsgrundlage erläutert und ihre Verzahnung mit anderen wichtigen Politikbereichen dargestellt. Kapitel 5, der Kernbestandteil des Berichts, widmet sich der Relevanz und Wirksamkeit der wichtigsten Arten von

KMU-Maßnahmen in Bezug auf die Förderung der IAO-Prioritäten. Dabei wird auch eine Zusammenfassung der global verfügbaren Erkenntnisse sowie der Ergebnisse der IAO-Interventionen gegeben. Das Kapitel schließt mit einem Überblick über die jüngsten Trends in der KMU-Politik. In Kapitel 6 schließlich werden Diskussionspunkte vorgeschlagen.

1.3. Definitionen

5. Die Definitionen von KMUs unterscheiden sich häufig je nach Land und gehen in der Regel von der Beschäftigtenzahl, dem Jahresumsatz oder der Bilanzsumme des Unternehmens aus. Im Normalfall gelten folgende Definitionen: Kleinstunternehmen haben bis zu zehn Beschäftigte, kleine Unternehmen zehn bis 100 Beschäftigte und mittlere Unternehmen 100 bis 250 Beschäftigte. Sofern nicht anderweitig angegeben, wird ein KMU hier als Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten definiert. Dazu zählen alle Arten von Unternehmen ungeachtet ihrer Rechtsform (wie Familienbetrieb, Einzelunternehmer oder Genossenschaft) oder ihres Status als formelles oder informelles Unternehmen. Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Bericht durchgängig der Begriff KMUs verwendet, sofern keine Differenzierung nach Teilsegmenten erforderlich ist.

Kapitel 2

Beitrag der KMUs zu Beschäftigung und Wirtschaftswachstum

6. In diesem Kapitel werden empirische Belege für den Beitrag der KMUs zu Beschäftigung, Arbeitsplatzschaffung, Produktivität, Einkommen und Wirtschaftswachstum vorgestellt. Da es länderübergreifend an schlüssigen Zeitreihendaten zu informellen Unternehmen mangelt, werden schwerpunktmäßig formelle Unternehmen behandelt.

7. Die verfügbaren Daten bestätigen die vorherrschende Rolle, die die KMUs insofern spielen, als sie den größten Anteil sowohl bei der Beschäftigung als auch bei der Arbeitsplatzschaffung stellen. Dies gilt für Entwicklungs- und Industrieländer gleichermaßen, auch wenn der Anteil der Beschäftigung je nach Land erheblich variiert. Demgegenüber entspricht die Produktivität der KMUs im Durchschnitt einem Drittel, das Lohnniveau der Hälfte der entsprechenden Werte großer Unternehmen.

2.1. Beschäftigungsbeitrag der KMUs

8. Der Beitrag, den die KMUs zur Beschäftigung leisten, wurde in einer Studie von Ayyagari et al.¹ analysiert, in der verschiedene Wellen der Unternehmenserhebungen der Weltbankgruppe kombiniert wurden.² Die dabei erhobenen Daten bieten Aufschluss über 99 Ländern und beziehen sich auf den Zeitraum 2006-10. Damit handelt es sich um die bislang umfassendste Studie. Eine Begrenzung der Studie ergibt sich allerdings daraus, dass sie nur die formale, nichtlandwirtschaftliche Privatwirtschaft abdeckt und Kleinstunternehmen nicht erfasst sind. Somit wurde eine große Zahl von KMUs nicht in die hier vorgelegte Analyse einbezogen.³ In einer Studie des IAA und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)⁴ wurden die Daten von Ayyagari et al. weiter analysiert, um den Beschäftigungsanteil der Größenklasse KMUs in den Entwicklungsländern zu schätzen. Demnach stellen die KMUs in allen Ländern unabhängig vom Einkommensniveau der Länder (Abbildung 2.1) oder von der Region (Abbildung 2.2) einen hohen Anteil an der Beschäftigung. Besonders hoch ist dieser Anteil in den Entwicklungsländern. Der Beschäftigungsanteil (Median) der Größenklasse KMUs beträgt 67 Prozent. Eine Aufschlüsselung nach Sektoren ist nicht verfügbar.

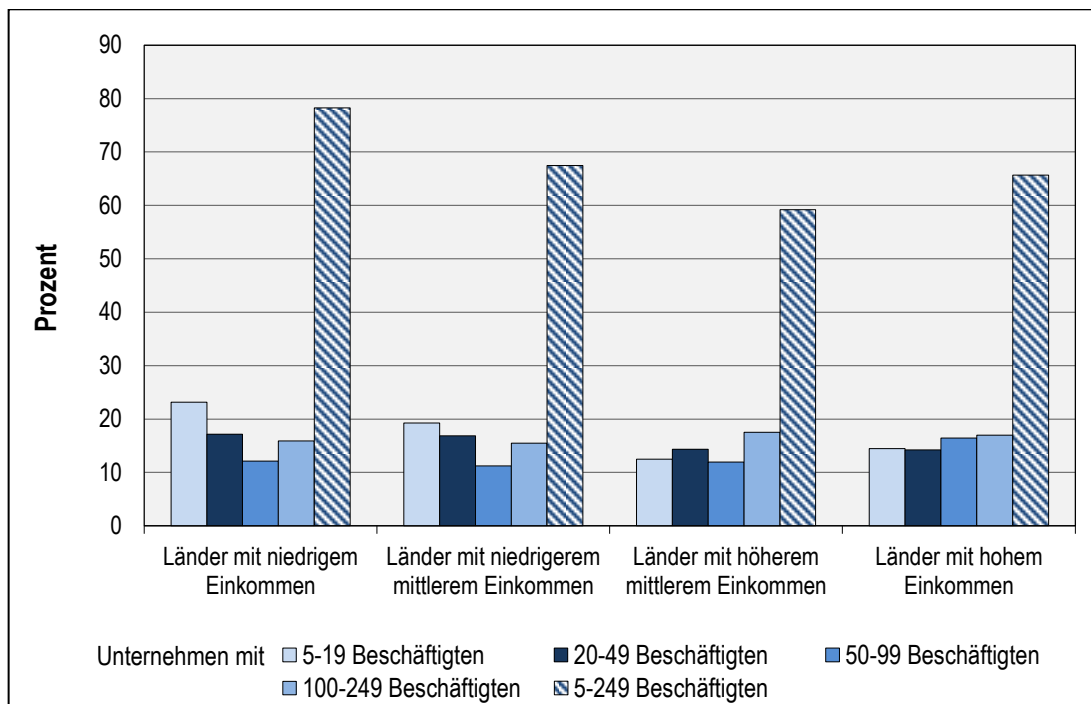
¹ M. Ayyagari, A. Demirgüç-Kunt und V. Maksimovic: *Small vs. young firms across the world: Contribution to employment, job creation, and growth*, Weltbank, Policy Research Working Paper Nr. 5631, 2011.

² Die Unternehmenserhebungen der Weltbankgruppe liefern die weltweit umfassendsten unternehmensspezifischen Daten für Schwellen- und Entwicklungsländer. Bei persönlichen Befragungen von Führungskräften und Unternehmenseignern wurden betriebliche Daten zu 130.000 Unternehmen in 135 Ländern erhoben.

³ Siehe auch die in diesem Kapitel vorgelegten Schätzungen zu informellen KMUs.

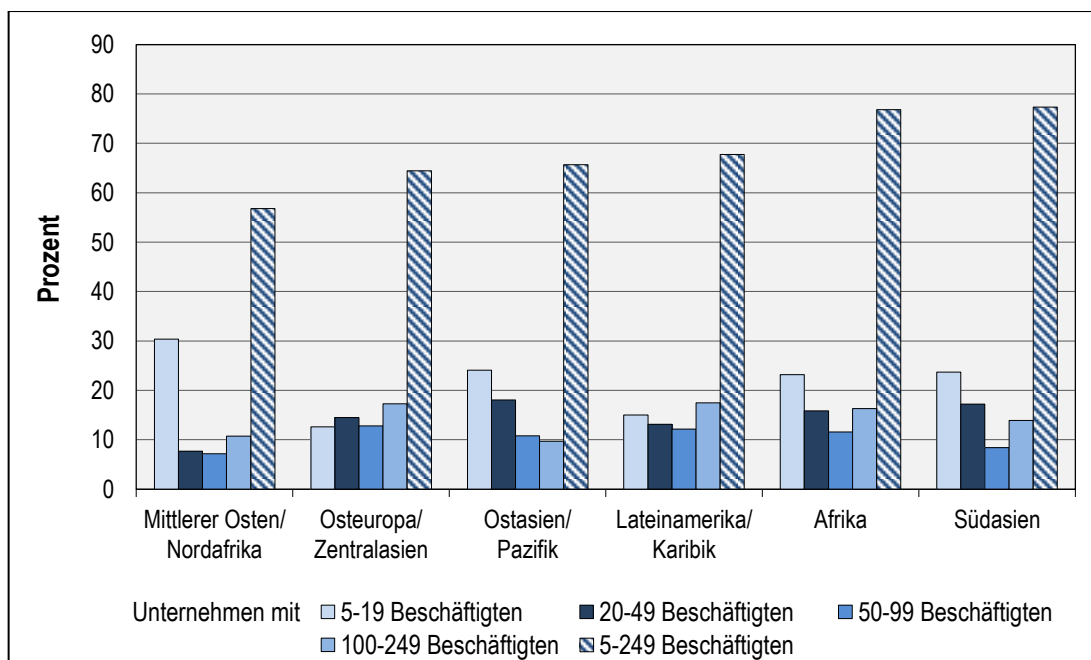
⁴ J. De Kok, C. Deijl und C. Veldhuis-Van Essen: *Is small still beautiful? Literature review of recent empirical evidence on the contribution of SMEs to employment creation* (Eschborn und Genf, GIZ und IAA, 2013).

Abbildung 2.1. Beschäftigungsanteil (Median) der einzelnen Unternehmensgrößenklassen nach Länder-Einkommensgruppe (in Prozent)



Quelle: De Kok et al. (2013), nach Ayyagari et al. (2011), Tabelle 2.

Abbildung 2.2. Beschäftigungsanteil (Median) der einzelnen Unternehmensgrößenklassen nach Regionen (in Prozent)



Quelle: De Kok et al. (2013), nach Ayyagari et al. (2011), Tabelle 2.

9. Die Daten bestätigen zudem, dass die KMUs in den Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) den höchsten Beschäftigungsanteil aufweisen.⁵ In den 18 in der Stichprobe enthaltenen OECD-Ländern entfallen 63 Prozent aller Arbeitsplätze auf KMUs, darunter Kleinstunternehmen, die verbleibenden 37 Prozent auf große Unternehmen.

2.2. Anzahl der KMUs im Verhältnis zur Gesamtzahl der Unternehmen, in der informellen Wirtschaft und im Besitz von Frauen

10. In den OECD-Ländern machen KMUs über 95 Prozent aller Unternehmen aus.⁶ Weltweit gibt es schätzungsweise 420 bis 510 Millionen KMUs, von denen 9 Prozent formelle KMUs (ohne Kleinstunternehmen) sind und 80 bis 95 Prozent ihren Standort in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen haben (siehe Abbildung 2.3 und Tabelle 2 unten). Nach Statistiken der IAO, die auf Daten von 40 Ländern beruhen und ausschließlich die nichtlandwirtschaftliche Beschäftigung erfassen, gehen etwa 375 Millionen Menschen einer informellen Tätigkeit nach (29 Prozent Frauen und 71 Prozent Männer). Davon üben 156 Millionen eine selbständige Tätigkeit in der informellen Wirtschaft aus und sind den informellen Unternehmen zuzurechnen (34 Prozent Frauen und 66 Prozent Männer).⁷ Trotz des Mangels an detaillierten Daten zu informellen Unternehmen⁸ und unterschiedlicher Definitionen der Informalität ist deutlich zu erkennen, dass die Zahl der informellen Unternehmen hoch ist und dass sie einen großen Anteil an der Gesamtzahl der KMUs ausmachen. In einigen Entwicklungsländern übersteigt die Zahl informeller KMUs bei weitem die Zahl formeller Unternehmen derselben Größe. Indien, eines der wenigen Länder mit zuverlässigen Daten zu informellen Unternehmen, meldete 2007 für jedes registrierte KMU 17 nicht registrierte KMUs.⁹

11. Zuverlässige und aktuelle Informationen über die Zahl der KMUs in Frauenbesitz sind spärlich. Daten liegen nur für einige wenige Länder vor, zumeist OECD-Länder. Ferner sind diese Daten nicht direkt vergleichbar mit den Angaben aus anderen Quellen, die für diesen Bericht herangezogen wurden. In der EU sind 25 Prozent aller Beschäftigten der Kategorie „Selbständige mit Arbeitnehmern“ Frauen.¹⁰ Ähnlich verhält es sich in Brasilien, Chile, Japan, Kanada, der Republik Korea, Mexiko und den Vereinigten Staaten. Darüber hinaus hat dieser relativ geringe Anteil von Unternehmerinnen im letzten Jahrzehnt nur geringfügig zugenommen, mit Ausnahme Chiles, der Republik Korea und Mexikos, wo sich der Anteil weiblicher Selbständiger gegenüber vergleichsweise niedrigen Werten von unter 20 Prozent im Jahr 2000 deutlich erhöhte.

⁵ C. Criscuolo, P.N. Gal und C. Menon: *The dynamics of employment growth: New evidence from 18 countries*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, Nr. 14 (2014).

⁶ OECD: *Small and medium-sized enterprises: Local strength, global reach*, OECD Policy Brief (Paris, 2000). In den Entwicklungsländern ist der Anteil der KMUs an der gesamten Unternehmenspopulation noch höher.

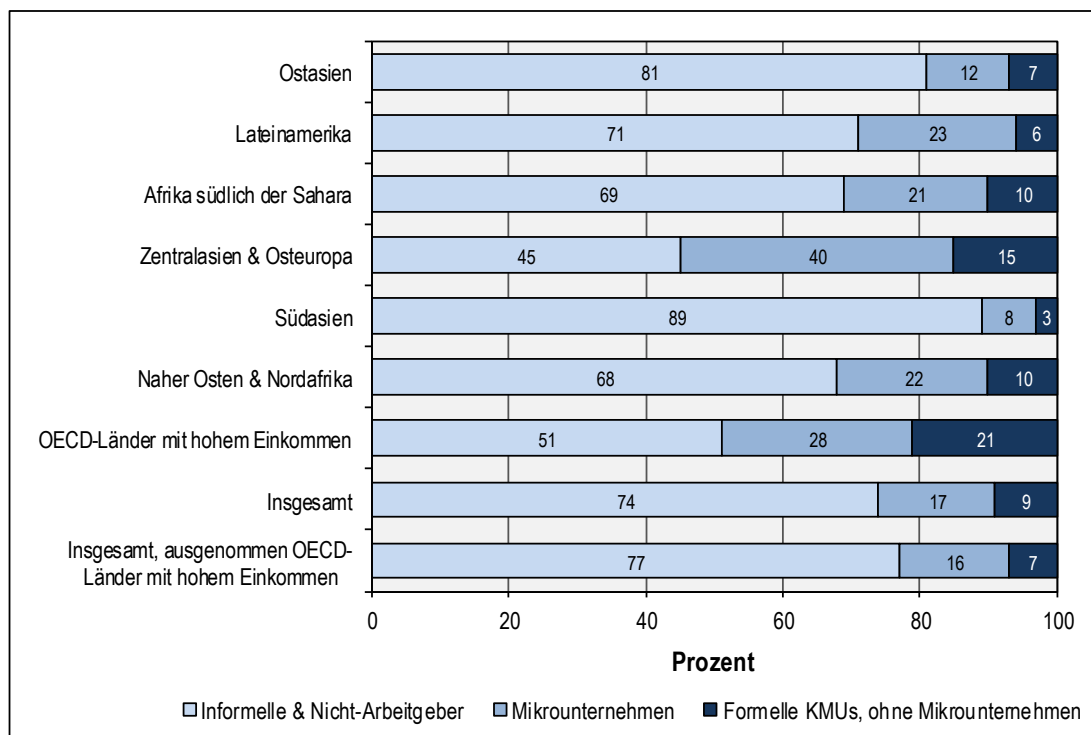
⁷ Quellen: IAA-Hauptabteilung Statistik; Antworten der Länder auf Datenanforderung der IAO, spezielle tabellarische Darstellungen von Daten aus Arbeitskräfteerhebungen und Auszüge aus Erhebungsberichten. Für lateinamerikanische Länder: IAO/SIALC-Bestand an Mikrodaten aus Haushaltserhebungen.

⁸ Es ist anzumerken, dass die Kategorie der informellen KMUs in Abbildung 2.3 nicht nur informelle KMUs umfasst, die als nicht registrierte Unternehmen definiert sind, sondern auch registrierte und nicht registrierte Unternehmen ohne Arbeitgeber (Einzelunternehmen), wodurch die Informalität möglicherweise leicht übererfasst wird.

⁹ K. Kushnir, M.L. Mirmulstein und R. Ramalho: *Micro, small, and medium enterprises around the world: How many are there, and what affects the count?* World Bank/IFC MSME Country Indicators (Washington, 2010).

¹⁰ Alle Daten in diesem und dem folgenden Absatz wurden der nachstehenden OECD-Veröffentlichung entnommen: *Gleichstellung der Geschlechter: Zeit zu handeln* (Paris, 2012).

Abbildung 2.3. Geschätzter Anteil der KMUs weltweit nach Region



Quelle: IFC: *Scaling-up SME access to financial services in the developing world* (Washington, 2010).

Tabelle 2. Geschätzte Anzahl der KMUs weltweit nach Regionen

Region	Anzahl der KMUs in der Region (in Millionen)	Anteil an allen KMUs weltweit (in Prozent)	Formelle KMUs insgesamt (in Millionen)
Ostasien	170-205	44-46	11-14
Lateinamerika	47-57	10-12	3-4
Afrika südlich der Sahara	36-44	8-10	3-5
Zentralasien und Osteuropa	18-22	3-5	2-4
Südasien	75-90	16-20	2-3
Naher Osten und Nordafrika	19-23	4-6	1-3
OECD-Länder mit hohem Einkommen	56-67	12-14	11-14
Insgesamt	420-510	100	36-44
Insgesamt, ausgenommen OECD-Länder mit hohem Einkommen	365-445	80-95	25-30

Quelle: IFC: *Scaling-up SME access to financial services in the developing world* (Washington, 2010).

12. Ein ähnliches Bild ergibt sich aus dem Programm der OECD und von Eurostat zu Indikatoren für Unternehmertum („Entrepreneurship Indicators Programme“). Im Rahmen dieses Programms wurde damit begonnen, international vergleichbare Daten zu Frauen als Unternehmerinnen auf der Grundlage von Einzelunternehmen in Frauenbesitz zu erheben. Der Anteil von Einzelunternehmen mit weiblichen Eigentümern beträgt

durchschnittlich 25 Prozent, wobei die jeweiligen Werte zwischen 20 und 40 Prozent schwanken. Allerdings wächst die Zahl der Unternehmen in Frauenbesitz schneller als die der Unternehmen mit männlichen Eigentümern. Was die Unternehmensleistung betrifft, so sind hinsichtlich des Unternehmensfortbestands oder der Arbeitsplatzschaffung keine geschlechtsspezifischen Unterschiede zu erkennen. In den ersten drei Jahren nach ihrer Gründung verzeichnen Einzelunternehmen, die Männer bzw. Frauen gehören, ähnliche Überlebensquoten und leisten einen vergleichbaren Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Ein großer Unterschied besteht jedoch hinsichtlich des Umfangs des operativen Geschäfts, gemessen am Umsatz oder an der Wertschöpfung. Unternehmen in Frauenbesitz erwirtschaften im Durchschnitt nur einen Bruchteil des Umsatzes von Unternehmen mit männlichen Eigentümern. So betragen die entsprechenden Werte in Mexiko 38 Prozent, in Italien 26 Prozent und in den Niederlanden 18 Prozent. Es ist nicht ganz klar, ob das auf die Präferenz von Frauen für bestimmte Sektoren und Tätigkeiten oder auf geschlechtsspezifische Hemmnisse für Frauen bei der Gründung und dem Ausbau eines Unternehmens zurückzuführen ist.

13. Nach Schätzungen der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) sind in den Entwicklungsländern 8 bis 10 Millionen formale KMUs, also etwa ein Drittel aller formalen KMUs, in Frauenbesitz.¹¹ Beim Unternehmertum von Frauen sind die Proportionen zugunsten kleinerer Unternehmen verzerrt. Ein Drittel der sehr kleinen Unternehmen befindet sich im Besitz von Frauen, während es bei den mittleren Unternehmen nur 20 Prozent sind. Allgemein wird angenommen, dass Unternehmerinnen eher in der informellen Wirtschaft tätig sind, da diese oft die einzige Quelle der Beschäftigung für gering qualifizierte und arme Frauen darstellt, die von zu Hause aus arbeiten müssen, um berufliche und familiäre Verpflichtungen zu vereinbaren. Für diese Annahme gibt es allerdings keine solide globale Datengrundlage. Schätzungen der Weltbank zufolge üben weltweit mehr als 30 Prozent der weiblichen Arbeitskräfte außerhalb der Landwirtschaft eine selbständige Tätigkeit in der informellen Wirtschaft aus. In Afrika liegt dieser Wert bei immerhin 63 Prozent.¹²

14. Vor diesem Hintergrund besteht eindeutig ein Bedarf an mehr Daten für die Beobachtung und Interpretation der Trends bei KMUs in Frauenbesitz. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass diese Unternehmen einen erheblichen Anteil an der Gesamtzahl der Unternehmen ausmachen und einen wichtigen Beitrag zu Beschäftigung und Arbeitsplatzschaffung leisten.

2.3. Unternehmensgröße und Schaffung von Arbeitsplätzen

15. KMUs nehmen nicht nur eine beherrschende Stellung in Bezug auf den Beschäftigungsanteil und die Zahl der Unternehmen ein, sondern spielen auch eine wesentliche Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Netto-Schaffung direkter Arbeitsplätze kann nach Unternehmensgrößenklassen analysiert werden.¹³ Unter Netto-Arbeitsplatzschaffung wird allgemein die Differenz zwischen den von neuen oder bestehenden

¹¹ IFC, G20 Global Partnership for Financial Inclusion: *Strengthening access to finance for women-owned small and medium-sized enterprises (SMEs) in developing countries* (Washington, 2011).

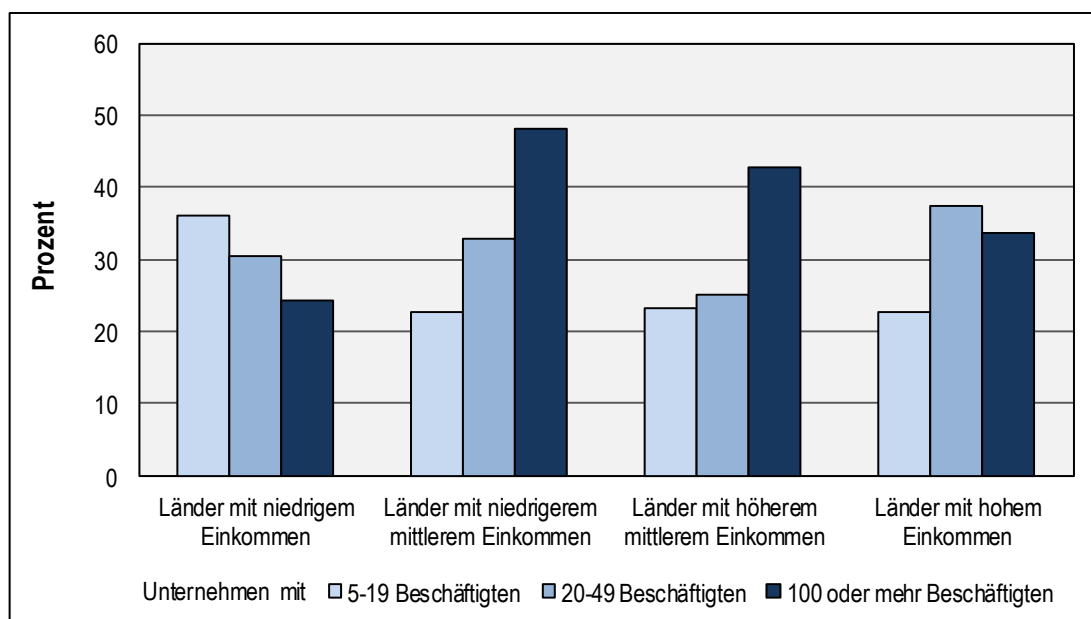
¹² Weltbank: *Female entrepreneurship resource point – introduction and module 1: Why gender matters*, 2013.

¹³ Ausgeschlossen von dieser Analyse ist die Schaffung indirekter Arbeitsplätze (Arbeitsplätze, die von Vertriebspartnern und Zulieferern des Unternehmens innerhalb der Wertschöpfungskette oder infolge von mehr Innovation und Wettbewerb geschaffen werden) oder induzierter Arbeitsplätze (Arbeitsplätze, die durch die Konsumausgaben der neu direkt Beschäftigten entstehen).

Unternehmen geschaffenen Arbeitsplätzen und den durch Schrumpfung oder Schließung bestehender Unternehmen wegfallenden Arbeitsplätze verstanden. Sofern nicht anderweitig angegeben, erfassen die Werte somit Ab- und Zugänge im Unternehmensbestand.

16. In den meisten Ländern sind mehr als 50 Prozent des gesamten Nettozuwachses an Arbeitsplätzen den kleinsten Größenklassen zuzurechnen,¹⁴ die Unternehmen mit fünf bis 99 Beschäftigten umfassen.¹⁵ Diese Feststellung gilt für alle Länder-Einkommensgruppen (Abbildung 2.4); nach Sektoren aufgeschlüsselte Angaben liegen allerdings nicht vor. Für Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten sind keine unverzerrten globalen Daten verfügbar. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Netto-Arbeitsplatzschaffung des gesamten KMU-Segments deutlich über dem genannten Wert liegt. EU-Daten zufolge sind 85 Prozent des Nettozuwachses an Arbeitsplätzen KMUs mit einem bis 250 Beschäftigten, darunter Ab- und Zugängen im Unternehmensbestand, zuzuschreiben.¹⁶ In Zeiten eines konjunkturellen Abschwungs ändert sich das Bild. Anscheinend ist die Beschäftigung in KMUs weniger resistent gegenüber Konjunkturschwächen. Nach Angaben der EU ging die Zahl der Arbeitsplätze in KMUs während der „Großen Rezession“ von 2007-09 um jährlich durchschnittlich 2,4 Prozent zurück, in den großen Unternehmen dagegen um 1 Prozent.¹⁷

Abbildung 2.4. Anteil der Netto-Arbeitsplatzschaffung insgesamt nach Unternehmensgrößenklasse und Länder-Einkommensgruppe



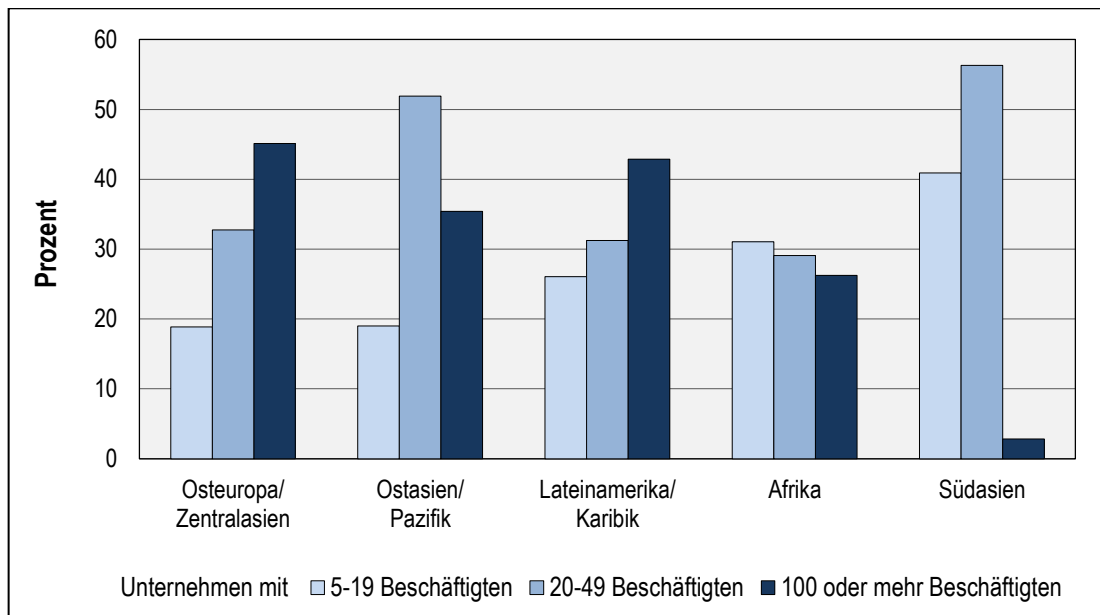
Quelle: De Kok et al. (2013), nach Ayyagari et al. (2013), Anhang.

¹⁴ Bei allen Methoden für die Bestimmung des Beitrags verschiedener Größenklassen zur Netto-Arbeitsplatzschaffung muss die Möglichkeit eines Wechsels der Unternehmen zwischen verschiedenen Größenklassen berücksichtigt werden. Alle in diesem Abschnitt vorgelegten Statistiken beruhen auf Methoden, die nicht einseitig auf eine spezifische Größenklasse ausgerichtet sind. Eine eingehendere Behandlung dieses Themas findet sich in De Kok et al. (2013), a.a.O.

¹⁵ M. Ayyagari, A. Demirgüç-Kunt und V. Maksimovic: „Who creates jobs in developing countries?“ in *Small Business Economics* (2014, Vol. 43). Diese Daten zu 104 Ländern sind begrenzt aussagekräftig, da sie die Netto-Arbeitsplatzschaffung über einen Zeitraum von zwei Jahren (statt einem), nicht jedoch die Zu- und Abgänge neuer Unternehmen erfassen.

¹⁶ J. de Kok et al.: *Do SMEs create more and better jobs?* (Brüssel, 2011).

¹⁷ Ebd.

Abbildung 2.5. Anteil der Netto-Arbeitsplatzschaffung insgesamt nach Unternehmensgrößenklasse und Region

Anmerkung: Naher Osten/Nordafrika aufgrund Datenmangels nicht enthalten.

Quelle: De Kok et al. (2013), nach Ayyagari et al. (2013)

17. Während sich die Länder mit niedrigem und hohem Einkommen hinsichtlich des Beschäftigungsanteils der KMUs und ihres Anteil an der Netto-Arbeitsplatzschaffung lediglich mäßig unterscheiden, sind starke Schwankungen bei der Dichte der Neuzugänge¹⁸ mit Werten zwischen 0,4 in Ländern mit niedrigem Einkommen und 6,4 in Ländern mit hohem Einkommen zu beobachten. Die Dichte der Neuzugänge bildet das Ausmaß an Unternehmertum und Dynamik in einer Volkswirtschaft möglicherweise besser ab als Daten zum Beschäftigungsanteil der KMUs oder der KMU-spezifischen Arbeitsplatzschaffung und lässt zudem eine größere Kovariation mit dem Einkommensniveau erkennen.

18. Wie obenstehende Abbildung 2.5 zeigt, bestehen hinsichtlich des Zuwachses an Arbeitsplätzen beträchtliche regionale Unterschiede. In Südasien ist der Anteil größerer Unternehmen an der Arbeitsplatzschaffung gering. In Afrika entstehen die meisten neuen Arbeitsplätze in den kleinsten Unternehmen (mit weniger als 19 Beschäftigten), während in Osteuropa/Zentralasien und Lateinamerika mehr als 40 Prozent des Stellenzuwachses auf Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten entfallen. In Ostasien und der Pazifikregion konzentriert sich das Arbeitsplatzwachstum vor allem auf Unternehmen mit 20 bis 99 Mitarbeitern.

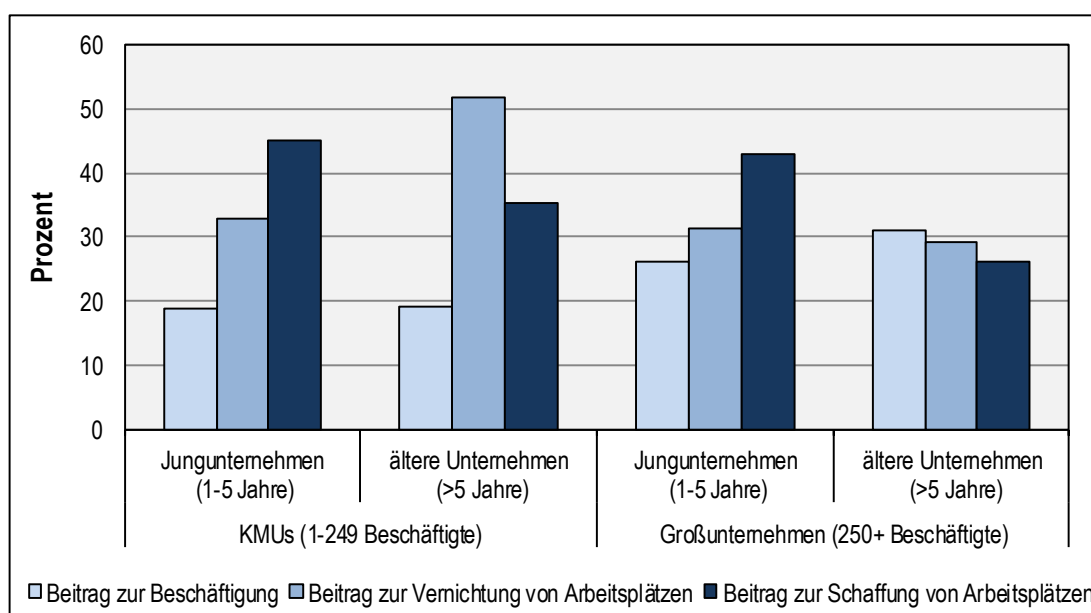
2.4. Relativer Beitrag von Jungunternehmen, Neugründungen und schnell wachsenden Unternehmen („Gazellen“)

19. Besonders aufschlussreich ist eine Analyse der Frage, welche Teilgruppen von KMUs die höchsten Raten des Beschäftigungswachstums aufweisen. Für ihre 99 Länder

¹⁸ Gemessen als Anzahl der neu registrierten GmbHs je 1.000 Personen im Erwerbsalter; siehe Ayyagari et al. (2011), a.a.O.

umfassende Stichprobe stellten Ayyagari et al. fest, dass kleine Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten und junge (vor weniger als zwei Jahren gegründete) Unternehmen die höchsten Zuwachsraten bei der Schaffung von Arbeitsplätzen verzeichnen. Ähnlich lautet das Fazit einer unlängst erschienenen Studie der OECD, der zufolge in jungen Kleinunternehmen eine überproportional hohe Zahl von Arbeitsplätzen geschaffen wird (Abbildung 2.6), wobei im Dienstleistungssektor netto mehr Arbeitsplätze neu entstehen als im verarbeitenden Gewerbe. Obwohl Jungunternehmen empfindlicher als ältere Unternehmen auf konjunkturelle Auf- oder Abschwünge reagieren, hielt der für sie charakteristische Nettozuwachs von Arbeitsplätzen auch während der Großen Rezession von 2007-09 an. Die Mehrzahl der Arbeitsplatzverluste war durch eine Schrumpfung voll entwickelter („reifer“) Unternehmen bedingt.¹⁹

Abbildung 2.6. Beschäftigung und Arbeitsplatzschaffung und -vernichtung nach Unternehmensalter und -größe – OECD-Stichprobe (2001-11)



Quelle: Criscuolo et al., a.a.O. In der Grafik ist der durchschnittliche Beitrag der Unternehmen in der gemeldeten Alters- und Größenklasse zur Gesamtbeschäftigung, Brutto-Arbeitsplatzschaffung und Brutto-Arbeitsplatzvernichtung für die Jahre und Länder dargestellt, zu denen Daten vorliegen. Erfasste Sektoren: verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe und nichtfinanzielle Dienstleistungen.

20. Ferner bietet die OECD-Studie wichtige Einblicke in Kleinstunternehmen. Dieser Teilsektor ist besonders wichtig, da er den Nährboden für Neugründungen bildet. Unternehmen beginnen meist als Kleinst- oder Kleinunternehmen, können unter Umständen jedoch zu Großunternehmen heranwachsen. Bei nur wenigen Neugründungen (2-9 Prozent) steigt die Zahl der Beschäftigten auf über zehn, doch tragen diese Unternehmen mit Werten von 19 bis 54 Prozent erheblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. **Letztlich sind es nur einige wenige Unternehmen, die sich zu größeren Unternehmen weiterentwickeln und in denen die Mehrzahl der neuen Stellen entsteht.** Diese stark wachsenden, oft als „transformationale Unternehmer“, „graduierte Unternehmen“ oder „Gazellen“ bezeichnete Unternehmen schaffen ein dynamisches Geschäftsumfeld mit Arbeitsplätzen und Einkommen für andere Personen über den Rahmen des Subsistenzbedarfs des Einzelnen hinaus. Demgegenüber verzeichnen Subsistenzunternehmer in der

¹⁹ Criscuolo et al., a.a.O.

Regel kein Wachstum, stellen jedoch eine Einkommens- und Beschäftigungsquelle für den Eigentümer des Kleinstunternehmens und seine Familie dar.²⁰

21. Ähnlich fallen die Schlussfolgerungen in einer 2014 veröffentlichten Studie zu den Vereinigten Staaten²¹ aus. Die Analyse von Unternehmensdaten des US Census Bureau für den Zeitraum 1976-2011 lässt erkennen, dass ein Bruchteil junger Kleinunternehmen einen überproportional hohen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen leistet. In den USA entfallen auf Neugründungen (von denen 90 Prozent weniger als 20 Beschäftigte aufweisen) weniger als 10 Prozent der Unternehmen, jedoch 20 Prozent der Brutto-Arbeitsplatzschaffung. Wachstumsstarke Unternehmen – definiert als Betriebe mit einem jährlichen Beschäftigungswachstum von über 25 Prozent, darunter zahlreiche Jungunternehmen – stellen 15 Prozent aller Unternehmen und sind für 50 Prozent der Brutto-Arbeitsplatzschaffung verantwortlich. Aus einer 1999 durchgeführten Studie mit einer Stichprobe von 50.000 KMUs in sechs Entwicklungsländern sind ähnliche Trends abzuleiten. Nur 1 Prozent aller Kleinstunternehmen wechselt die Größenklasse und steigert seine Beschäftigtenzahl auf mehr als zehn. Dennoch schaffen diese wachstumsstarken Unternehmen ein Viertel aller neuen Stellen in der Größenklasse KMUs.²²

22. Spärlich sind die Daten zur Zahl der wachstumsorientierten Unternehmen in der informellen Wirtschaft der Entwicklungsländer. Nach vorherrschender Auffassung besteht die informelle Wirtschaft weitgehend aus Subsistenzunternehmern. Neueren Forschungen zufolge sind in der informellen Wirtschaft beide Arten von Kleinstunternehmen vertreten: dynamische Unternehmen mit der Fähigkeit und dem Potenzial zum Wachstum sowie Unternehmen, die aus einer Notwendigkeit heraus entstehen und deren Eigentümer wahrscheinlich lieber Lohn- und Gehaltsempfänger wären. Eine repräsentative Erhebung zur informellen Wirtschaft in sieben städtischen Zentren Westafrikas macht deutlich, dass 10 Prozent der informellen Unternehmen wachstumsorientiert (leistungsstark) sind, wobei die Unternehmensgröße und Produktivitätskriterien herangezogen wurden. Ein weiteres Drittel aller informellen Unternehmen sind potenziell erfolgreiche Unternehmen mit vergleichbaren Merkmalen wie die leistungsstarken Unternehmen (unternehmerisches Geschick und Handeln und hoher Grenzertrag des Kapitals). Diese sogenannten „gehemmten Gazellen“ können jedoch infolge des mangelnden Zugangs zu Finanzmitteln und anderer Hindernisse im Förderumfeld nicht wachsen.²³

23. Zu ähnlichen Erkenntnissen gelangt eine neuere Studie, die sich der Frage widmete, ob Selbständige in Entwicklungsländern erfolgreiche Unternehmer sind.²⁴ Aus der Studie, die auf Arbeitskräfte- und Haushaltserhebungen in 74 Ländern mit niedrigem und mittleren Einkommen beruht, geht hervor, dass 10 Prozent der Selbständigen erfolg-

²⁰ Zu transformationalen und Subsistenzunternehmern siehe A. Schoar: „The Divide between Subsistence and Transformational Entrepreneurship“ in *Innovation Policy and the Economy*, (2010, Vol. 10), National Bureau of Economic Research. Zur Geschichte der Gazellendiskussion siehe T. D. Boston und L. R. Boston: „Secrets of gazelles: The differences between high-growth and low-growth business owned by African American entrepreneurs“ in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (2007, Vol. 613). Zu graduieren Unternehmen siehe: C. Liedholm und D. Mead: *Small enterprises and economic development: The dynamics of micro and small enterprises* (London, New York, 1999).

²¹ R. Decker et al.: „The role of entrepreneurship in US job creation and economic dynamism“ in *Journal of Economic Perspectives*, (2014, Vol. 28-3).

²² Liedholm und Mead, zusammengefasst in E. Berner, G. Gomez und P. Knorringa: „Helping a large number of people become a little less poor: The logic of survival entrepreneurs“ in *European Journal of Development Research* (2012, Vol. 24.3).

²³ M. Grimm, P. Knorringa und J. Lay: „Constrained gazelles: High potentials in West Africa’s informal economy“ in *World Development* (2012, Vol. 40, Nr. 7).

²⁴ T.H. Gindling und D. Newhouse: „Self-employment in the developing world“ in *World Development* (2014, Vol. 56).

reiche Unternehmer sind, wobei der Erfolg von Selbständigen daran gemessen wird, ob sie Arbeitnehmer beschäftigen oder nicht. Ein Drittel der erfolglosen Selbständigen weist ähnliche Merkmale wie ihre erfolgreichen Kollegen auf, was nahelegt, dass sie potenziell als Arbeitgeber auftreten könnten, jedoch externen Wachstumshemmnissen unterliegen. Das wichtigste Fazit lautet, dass es in der informellen Wirtschaft der Entwicklungsländer eine recht umfangreiche obere Klasse wachstumsorientierter Kleinunternehmen gibt, die erheblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen könnten.

24. In Anbetracht dieser Erkenntnisse ist die Überwachung von Unternehmensgründungen eindeutig ein wichtiges Thema. Dies gilt insbesondere in Situationen, in denen es zu einem Rückgang des Unternehmertums kommt, der sich in einer niedrigeren Gründungsquote und in einer zunehmenden Dominanz älterer Unternehmen hinsichtlich der Gesamtbeschäftigung niederschlägt. Aus einer Untersuchung zu den Vereinigten Staaten wird ersichtlich, dass die Beschäftigung in privatwirtschaftlichen Unternehmen im Alter von mindestens 16 Jahren zwischen 1992 und 2011 von 60 auf 72 Prozent anstieg.²⁵ Dieser Trend wurde für eine Vielzahl von Industriezweigen und Regionen in den gesamten Vereinigten Staaten nachgewiesen. Ein ähnlich rückläufiger Trend der Unternehmensdynamik lässt sich auch für andere OECD-Länder feststellen.²⁶ Zu Entwicklungsländern liegen derzeit keine Daten vor. Der zunehmende Anteil voll entwickelter („reifer“) Unternehmen und die abnehmende Zahl von Jungunternehmen geben Anlass zur Besorgnis, da junge Unternehmen innovationsfreudiger sind, höhere Produktivitätszuwächse verzeichnen und tendenziell mehr neue Stellen schaffen. Allerdings sind bislang weder die Ursachen noch die Folgen dieses Trends vollständig erforscht. Als Erklärung dienen u.a. die mit immer höherem Aufwand verbundenen Vorschriften und eine höhere Quote von Unternehmenskonsolidierungen, die dazu führen, dass die Vorteile neuer Technologien reife Großunternehmen und große Ketten mit einer Vielzahl von Niederlassungen begünstigen. Die Gründe für diese nachlassende Unternehmensdynamik sind nach wie vor ein empirisches Rätsel, und die Forschung hat noch keine evidenzbasierten Erklärungen vorzuweisen.²⁷

2.5. Produktivität und Lohneinkommen

25. Daten aus den Unternehmenserhebungen der Weltbankgruppe bestätigen, dass größere Unternehmen im Durchschnitt produktiver sind (Abbildung 2.7). Sie machen sich Größenvorteile zunutze und investieren mehr in Anlagen und qualifiziertes Personal. Zudem entwickeln sie mit höherer Wahrscheinlichkeit neue Produkte und machen von der Möglichkeit der Auslagerung Gebrauch, was tendenziell in Produktivitätssteigerungen resultiert. Nach Berücksichtigung des Einflusses, den Merkmale der Beschäftigten wie ihr Alter und ihr Bildungsstand auf die Daten haben, lässt sich erkennen, dass Großunternehmen in der Regel höhere Löhne zahlen. In den Entwicklungsländern ist die Produktivität der Unternehmen aufgrund der Präsenz eines großen Segments informeller Unternehmen noch breiter gestreut. Wie die Erhebungen der Weltbank zu informellen Unternehmen zeigen, sind in Afrika kleine formelle Unternehmen um 120 Prozent produktiver als informelle Unternehmen und zahlen um 130 Prozent höhere Löhne.²⁸ Der Produktivitätsbericht

²⁵ I. Hathaway und R. Litan: *The other aging of America: The increasing dominance of older firms* (Brooking Institution, Juli 2014).

²⁶ Criscuolo et al., a.a.O.

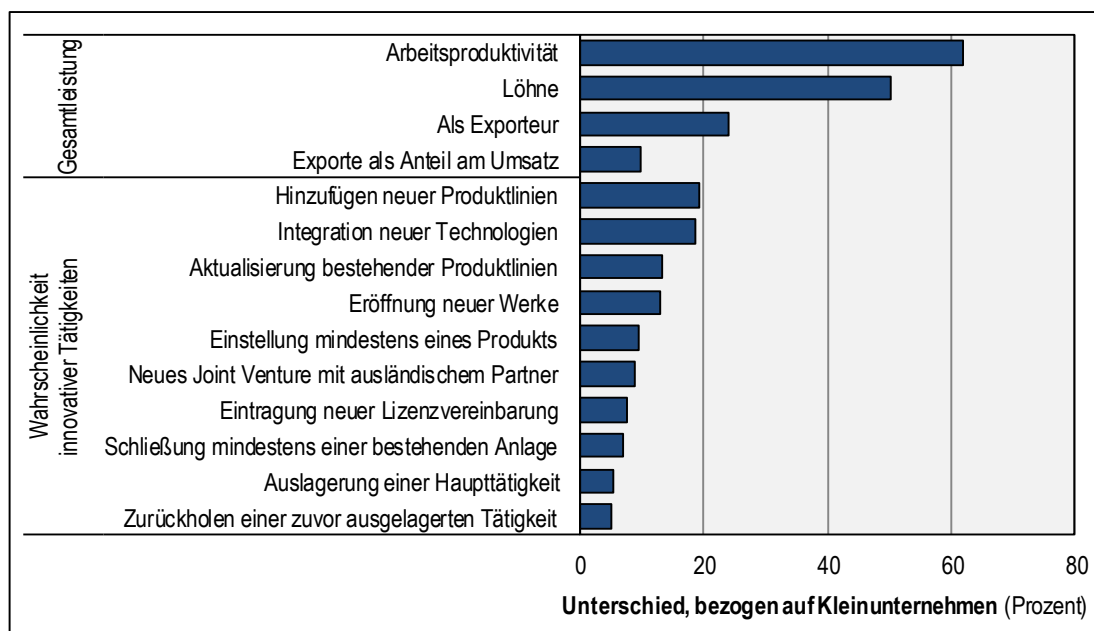
²⁷ Decker et al., a.a.O.

²⁸ R. La Porta und A. Shleifer: *The unofficial economy in Africa*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, Nr. 16821 (Cambridge, Massachusetts, 2011).

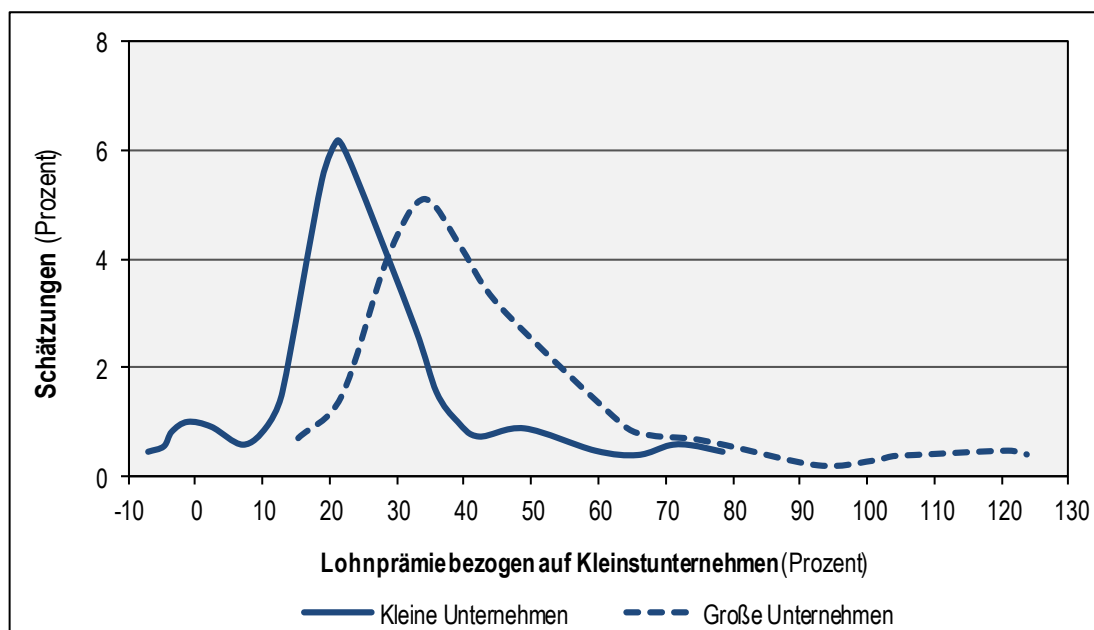
der Interamerikanischen Entwicklungsbank deutet in dieselbe Richtung. Am niedrigsten ist demnach die Produktivität tendenziell in den kleinsten Unternehmen.²⁹

Abbildung 2.7. Unterschiede der Produktivität und des Lohneinkommens zwischen kleinen und großen Unternehmen

a) Große Unternehmen sind produktiver und innovativer

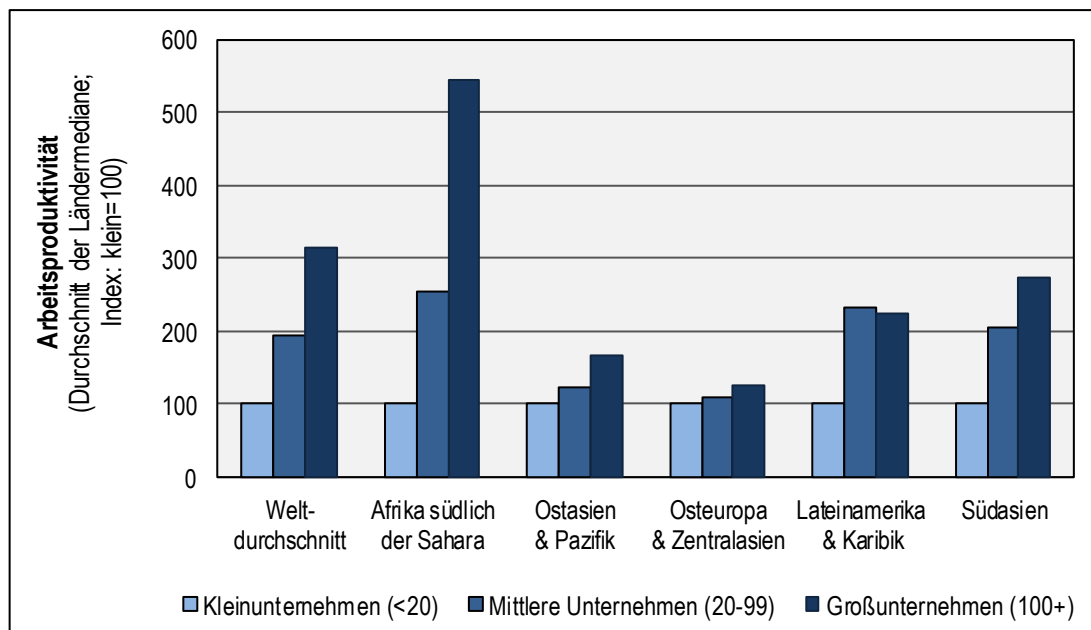


b) Große Unternehmen zahlen höhere Löhne

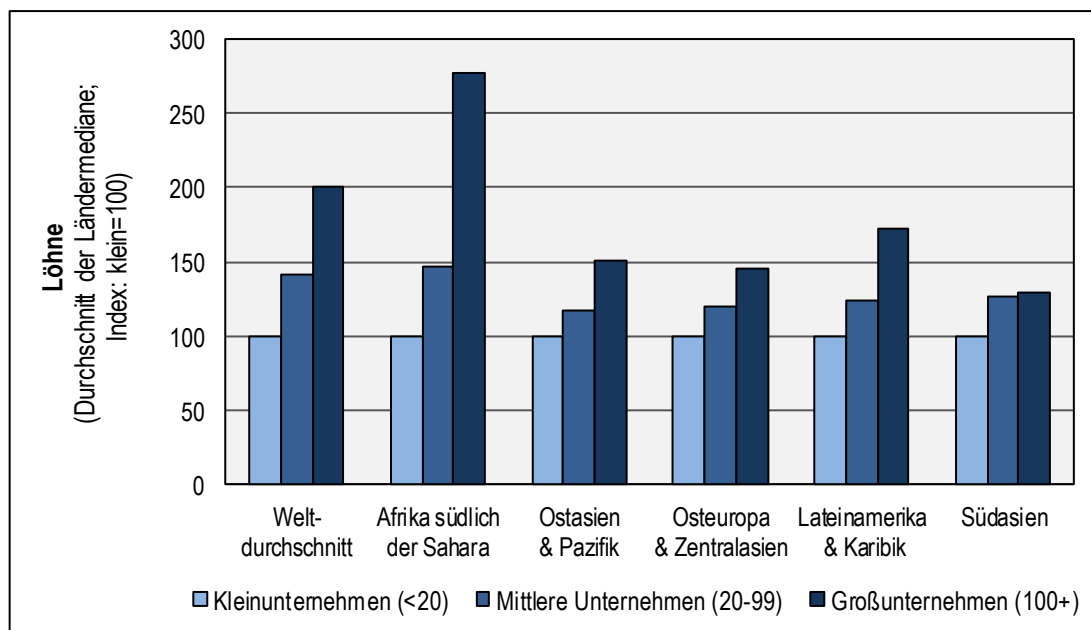


²⁹ C. Pagés (Hrsg.): *The age of productivity: Transforming economies from the bottom up*, (Washington, Interamerikanische Entwicklungsbank, 2010).

c) **Arbeitsproduktivität**



d) **Löhne**



Anmerkung: Die Arbeitsproduktivität wird als gesamter jährlicher Umsatz je Vollzeitbeschäftigten berechnet. Die Löhne berechnen sich als Quotient aus den gesamten jährlichen Arbeitskosten und der Zahl der Vollzeitbeschäftigten.

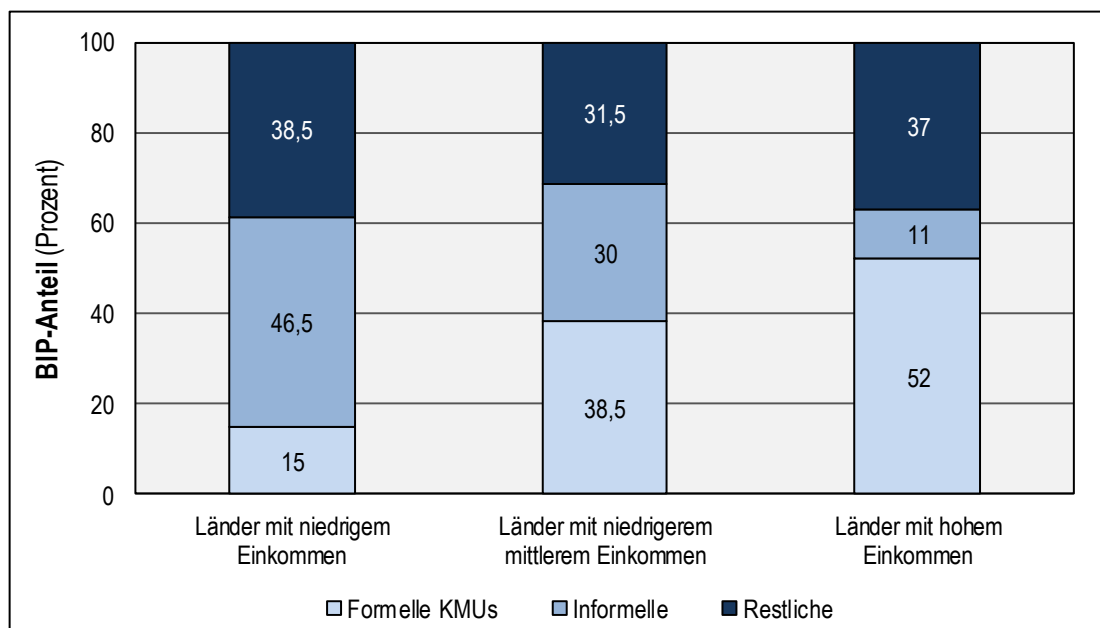
Quellen: World Development Report 2013; IFC: Assessing private sector contributions to job creation: IFC open source study (2013); World Bank Group Enterprise Surveys.

2.6. Beitrag zu Nationaleinkommen und Wirtschaftswachstum

26. Nach globalen Schätzungen des Beitrags der KMUs zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) entfallen auf diesen Sektor, der sowohl formelle als auch informelle Unternehmen

umfasst, 60 bis 70 Prozent des BIP.³⁰ Aus Abbildung 2.8 geht hervor, dass der Beitrag des informellen Unternehmenssegments (zumeist Kleinunternehmen) bei einem höheren Einkommen erheblich sinkt und eine deutliche Verschiebung zu einer größeren Zahl formeller Unternehmen stattfindet, die einen wesentlichen Beitrag zum Nationaleinkommen leisten. Das Phänomen, dass es in Entwicklungsländern eine große Zahl von Kleinunternehmen und einige Großunternehmen, jedoch weitaus weniger formelle KMUs gibt, wird oft als „fehlende Mitte“ bezeichnet.³¹ Diese fehlende Mitte wird als Wurzel des Problems schleppender Produktivitätssteigerungen und niedriger Wachstumsraten in den Entwicklungsländern angesehen.³²

Abbildung 2.8. Anteil der KMUs am BIP nach Länder-Einkommensniveau



Quelle: Ayyagari et al., 2003.

27. Zwar gibt es schlüssige Belege dafür, dass ein großer KMU-Anteil das Wirtschaftswachstum auf der Branchen- oder der subnationalen Ebene ankurbelt,³³ doch ist das Bild auf der nationalen Ebene weniger eindeutig. Die erste länderübergreifende Studie, in der untersucht wurde, inwieweit sich ein hoher KMU-Anteil auf das Wirtschaftswachstum eines ganzen Landes auswirkt, erfasste 45 Entwicklungs- und Industrieländer. Dabei wurde eine enge Korrelation zwischen der Größe des KMU-Sektors und dem Wirtschaftswachstum beobachtet, doch konnte kein Kausalzusammenhang ermittelt werden.³⁴ Eine wesentliche Begrenzung der Studie liegt darin, dass nur das verarbeitende

³⁰ M. Ayyagari, T. Beck und A. Demirgüç-Kunt: *Small & medium enterprises across the globe: A new database*, Weltbank, Policy Research Working Paper Nr. 3127 (Washington, 2003).

³¹ Siehe beispielsweise Harvard Kennedy School, Entrepreneurial Finance Lab research Initiative: *The missing middle*, 2014.

³² Siehe Pagés (2010), a.a.O.

³³ Siehe die zusammenfassende Darstellung der Literatur in D.R. Silvestru: *European SMEs and economic growth: A firm size class analysis*, Annals of the Alexandru Ioan Cuza University – Economics, (Vol. 59-2, Cluj, 2013).

³⁴ Siehe T. Beck, A. Demirgüç-Kunt und R. Levine: „SMEs, growth, and poverty: Cross-country evidence“ in *Journal of Economic Growth* (2005, Vol. 10).

Gewerbe betrachtet wurde, ein Sektor, in dem kleine Unternehmen naturgegeben benachteiligt sind, da sie keine Größenvorteile nutzen können. Zudem wird in der Studie weder auf die Produktivität noch auf die Wettbewerbsfähigkeit eingegangen. Gegenstand der Betrachtung ist ein größerer, nicht ein dynamischerer KMU-Sektor.³⁵ In einer neueren ökonometrischen Untersuchung zu den damals 27 EU-Mitgliedstaaten wird ein positives, kausales Verhältnis zwischen der Anzahl der KMUs und dem Wirtschaftswachstum erkannt, was darauf hindeutet, dass Länder mit einer größeren KMU-Population im Durchschnitt höhere Wachstumsraten verzeichnen.³⁶ Eine weitere Studie, die 41 Länder des oberen Bereiches der mittleren Einkommensgruppe und der hohen Einkommensgruppe erfasste, legt nahe, dass die stärkeren Beschäftigungseffekte nicht von KMUs, sondern von Großunternehmen ausgehen. Ferner geht aus der Studie hervor, dass eine zu einseitige Ausrichtung auf große Unternehmen aufgrund ihrer wachsenden Marktdominanz negative Auswirkungen auf das Wachstum hat.³⁷

28. Der KMU-Sektor ist wohl zu heterogen, als dass sich sein Beitrag zum Wachstum in einem einzigen klaren Trend abbilden ließe. Aufschlussreicher ist vielmehr eine Differenzierung der KMUs nach Unternehmensalter. Den wichtigsten Beitrag zum Wirtschaftswachstum leistet demnach die relativ kleine Teilgruppe junger dynamischer Unternehmen. Empirische Untersuchungen deuten auf einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Markteintritt neuer Unternehmen und dem Wirtschaftswachstum hin.³⁸ Darüber hinaus ist die Dichte der Neuzugänge in Ländern mit hohem Einkommen um ein Vielfaches höher als in den Ländern mit niedrigem Einkommen (6.4 gegenüber 0.4).

2.7. Zusammenfassung

29. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass empirische Erkenntnisse die Rolle von KMUs als wichtige Triebkraft für die Schaffung von Arbeitsplätzen bestätigen. Ihre Produktivität und ihr Lohnniveau sind allerdings niedriger als in großen Unternehmen. Es besteht die Gefahr, dass bei der Förderung von KMUs aufgrund ihres substanziellen Beschäftigungsbeitrags, wenn sie ohne weitere Differenzierung nach Teilsegmenten erfolgt, ein Zielkonflikt zwischen der Zahl und der Qualität der Arbeitsplätze entstehen kann, insbesondere in Entwicklungsländern mit einem hohen Anteil an informellen Kleinstunternehmen.

30. Der Analyse zufolge ist der KMU-Sektor durch eine starke Heterogenität gekennzeichnet, die mit gegenläufigen Trends in den verschiedenen Teilsegmenten einhergeht. Die vorherrschende Auffassung, wonach KMUs gleichbedeutend mit unternehmerischer Tätigkeit und Arbeitsplatzschaffung und daher förderungswürdig sind, stellt anscheinend eine übermäßige Vereinfachung dar. Eine Beschränkung der Betrachtung auf die Unternehmensgröße vermittelt kein vollständiges Bild davon, wer Arbeitsplätze schafft, und könnte somit zu falschen politischen Schlussfolgerungen führen. Die Werte fortgeschrittener Länder legen nahe, dass unternehmerische Aktivitäten und die damit verbundene Schaffung von Arbeitsplätzen enger mit dem Alter als der Größe von Unternehmen

³⁵ P. Vandenberg: *The relevance of firm size when reforming the business environment*, Papier für die Arbeitsgruppe Unternehmensumfeld des Geberausschusses für Unternehmensentwicklung (OECD), unveröffentlicht, 2005.

³⁶ Siehe Silivestru (2013), a.a.O.

³⁷ K. Lee et al.: „Big businesses and economic growth: Identifying a binding constraint for growth with country panel analysis“ in *Journal of Comparative Economics* (2013, Vol. 41-2).

³⁸ Ein guter Überblick über diese Studien findet sich in L. Klapper, I. Love und D. Randall: *New firm registration and the business cycle*, Weltbank, Policy Research Working Paper Nr. 6775, 2014.

verknüpft sind. Junge Kleinunternehmen weisen die höchsten Raten des Beschäftigungswachstums auf und leisten einen überproportional hohen Beitrag zur Beschäftigung. Daher sollten politische Entscheidungsträger die Möglichkeit prüfen, konkrete Maßnahmen speziell für diese jungen, im Wachstum begriffenen Unternehmen zu treffen und auf ihre erwarteten quantitativen und qualitativen Beschäftigungseffekte hin zu bewerten.

31. In den Entwicklungsländern ist das Segment der KMUs häufig durch eine starke Präsenz informeller, nicht wachsender Kleinstunternehmen und eine sehr geringe Zahl kleiner und mittlerer Unternehmen (die fehlende Mitte) gekennzeichnet. Die Förderung von Kleinstunternehmen sollte nicht eingestellt werden, da sie in Situationen, in denen es an Lohnarbeit mangelt, oft zur Sicherung von Einkommen beitragen. Selbst im Segment der informellen Unternehmen gibt es jedoch eine recht umfangreiche obere Klasse wachstumsorientierter Kleinstunternehmen, die erheblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen könnten.

32. Letztlich gilt es, den heterogenen KMU-Sektor besser zu segmentieren. Jedes Segment dient verschiedenen Zwecken von der Stabilisierung des Einkommens über die Schaffung von Arbeitsplätzen bis hin zu Produktivitätssteigerungen und erfordert spezifische Maßnahmen.

33. Auch große Unternehmen sollten nicht vernachlässigt werden, da sie einen nennenswerten Anteil an der Beschäftigung stellen und ein wichtiger Motor des Produktivitätswachstums sind. Festzuhalten ist auch, dass KMUs und Großunternehmen nicht isoliert existieren, sondern Bestandteile eines interaktiven Systems sind, in dem große Unternehmen Märkte für KMUs schaffen. Darüber hinaus entstehen erfolgreiche KMUs oft als Ausgründungen aus Großunternehmen oder Universitäten.³⁹

³⁹ Siehe P. Nightingale und A. Coad: „Muppets and gazelles: Political and methodological biases in entrepreneurship research“ in *Industrial and Corporate Change* (2014, Vol. 23(1)).

Kapitel 3

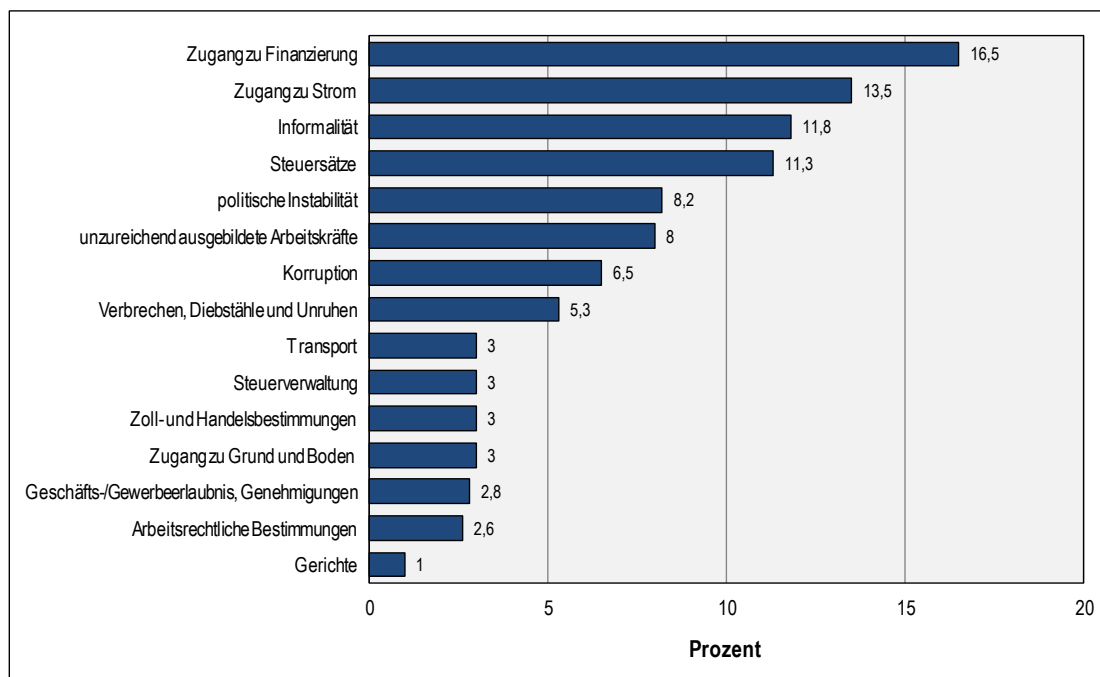
Hemmnisse für KMUs und ihre Beschäftigten

34. Nachdem wir den Beschäftigungsbeitrag von KMUs herausgearbeitet haben, wenden wir uns in diesem Kapitel den Hemmnissen zu, denen sich die KMUs und ihre Beschäftigten gegenübersehen. Zunächst ist es wichtig, ein Verständnis der wichtigsten Hemmnisse zu erarbeiten, damit analysiert werden kann, ob und wie die KMU-Politik zu ihrer Beseitigung beitragen kann.

3.1. Hemmnisse für die Unternehmen

35. Die Hemmnisse, die sich dem Wachstum und der Schaffung von mehr Arbeitsplätzen in Unternehmen aller Größenklassen entgegenstellen, sind relativ gut erforscht. Nach Daten aus Unternehmenserhebungen der Weltbankgruppe¹ steht ganz oben auf der Liste der Hemmnisse, mit denen KMUs konfrontiert sind, der Zugang zu Finanzierung, der länderübergreifend von 16 Prozent dieses Unternehmenssegments als größtes Hindernis genannt wird (Abbildung 3.1).

Abbildung 3.1. Haupthemmnisse für KMUs länderübergreifend (Anteil der Unternehmen, die einen der folgenden Faktoren jeweils als größtes Hindernis bezeichnen, in Prozent)



Quelle: IFC: *Assessing private sector contributions to job creation and poverty reduction*, IFC Jobs Study (2013).

¹ Bei der Erhebung werden die Eigentümer oder die Geschäftsführer von Unternehmen zu den von ihnen wahrgenommenen wichtigsten Hemmnissen befragt. Zu weiteren Informationen über diese Erhebungen siehe Kapitel 2, Fußnote 2.

36. An zweiter Stelle steht der Zugang zu Strom, den 14 Prozent der KMUs als größtes Hindernis angeben, an dritter mit 12 Prozent die Konkurrenz durch informelle Unternehmen. Etwa 42 Prozent aller KMUs sehen diese drei Faktoren als entscheidendste Hindernisse an. Andere wichtige Hemmnisse für KMUs sind Steuersätze, politische Instabilität, unzureichend ausgebildete Arbeitskräfte, Korruption und Unruhen.

37. Für große Unternehmen stellen sich die Hemmnisse länderübergreifend etwas anders dar. An erster Stelle steht der Zugang zu Elektrizität (15 Prozent), gefolgt von mangelnden Qualifikationen der Arbeitskräfte (12 Prozent) und Zugang zu Finanzmitteln (11 Prozent).

38. Unterschiede bestehen auch je nach dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung. In den Ländern mit niedrigem Einkommen ist für Unternehmen aller Größenklassen das größte Hindernis der Zugang zu Elektrizität (26 Prozent), gefolgt vom Zugang zu Finanzierung (21 Prozent). Die Unternehmen in Ländern mit hohem Einkommen nennen an erster Stelle unzureichende Qualifikationen der Arbeitskräfte (18 Prozent) und an zweiter Stelle Steuersätze (14 Prozent).

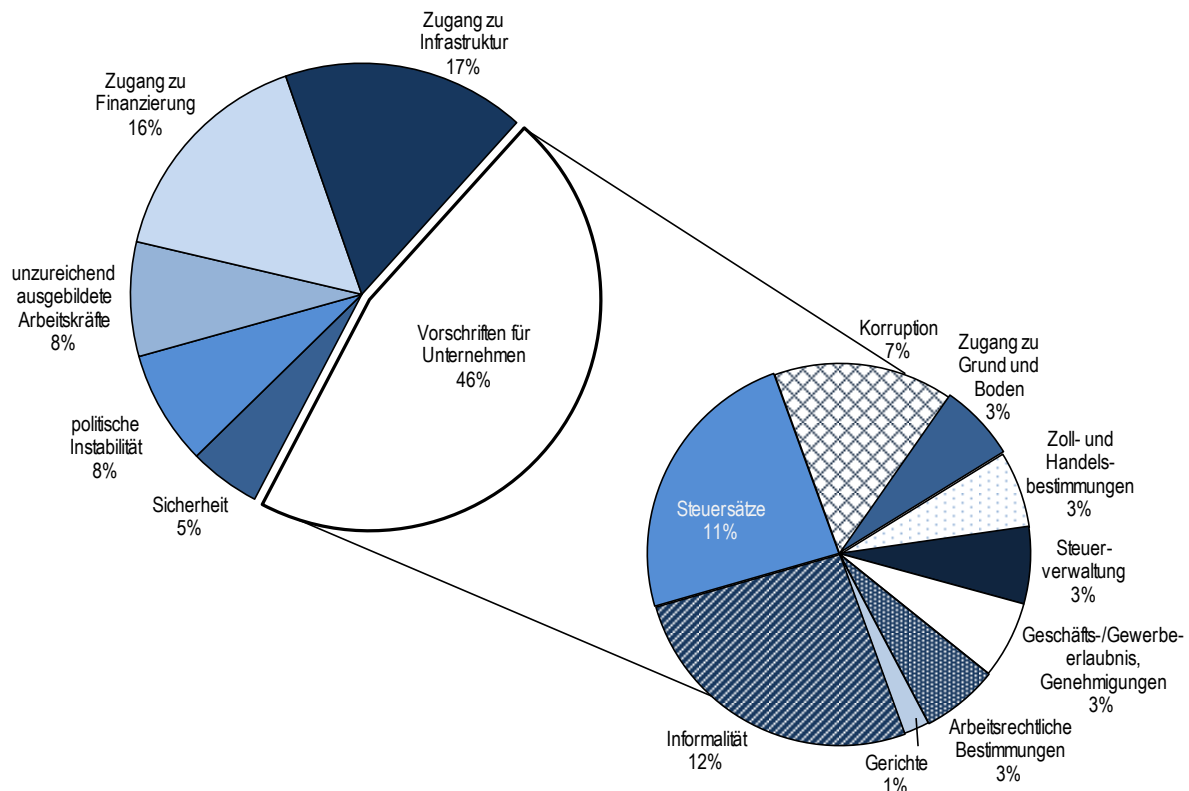
39. Auch regional werden die wichtigsten Hemmnisse unterschiedlich eingestuft. In Afrika südlich der Sahara gaben 22 Prozent der Unternehmen aller Größenklassen den Zugang zu Elektrizität als größtes Hindernis an. 17 Prozent der Unternehmen in Ostasien und der Pazifikregion bezeichnen den Zugang zu Finanzierung als Hemmnis Nummer 1. In Europa und Zentralasien sind Steuersätze das vordringlichste Anliegen (17 Prozent). In Lateinamerika und der Karibik war Informalität das Haupthindernis (16 Prozent), während in Südasien politische Instabilität am meisten Anlass zur Sorge gab (25 Prozent).

40. Bei einer Betrachtung nach Sektoren ist der Zugang zu Finanzierung das wichtigste Hemmnis, das von 18 Prozent aller Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe und Einzelhandel und von 15 Prozent der Unternehmen in der Dienstleistungsbranche angegeben wird. Vielfältiger ist das Bild bei dem am zweitwichtigsten eingestuften Hindernis. Für das verarbeitende Gewerbe ist es der Zugang zu Elektrizität (16 Prozent), für den Einzelhandel die Informalität (13 Prozent) und für die Dienstleistungen der Steuersatz (12 Prozent).

41. Ordnet man die Hemmnisse schließlich nach Themen, zeichnen sich die Vorschriften für Unternehmen (darunter Informalität, Steuersätze, zoll- und handelsrechtliche Bestimmungen, Steuerverwaltung, Geschäftsgenehmigung und Gewerbeerlaubnis, Gerichte, Zugang zu Grund und Boden sowie Korruption) als größtes Hindernis ab, das von nahezu 50 Prozent der Unternehmen als solches genannt wird. An zweiter Stelle steht die Infrastruktur, die den Zugang zu Elektrizität und die Verkehrsanbindung umfasst. Der Zugang zu Finanzierung rangiert auf dem dritten Platz. Viele Hemmnisse treten zwar für alle Unternehmer unabhängig von ihrem Geschlecht auf, doch sind Unternehmen in Frauenbesitz möglicherweise weiteren Zwängen ausgesetzt, darunter einer Diskriminierung in Politik und Recht, u.a. indem sie an der Eröffnung eines eigenen Bankkontos, der Unterzeichnung eines Vertrags oder dem Erwerb von Grundeigentum gehindert werden.²

² In nahezu 90 Prozent der 143 Länder, die Gegenstand einer Studie neueren Datums waren, besteht mindestens ein geschlechtsspezifischer rechtlicher Unterschied, der Unternehmen in Frauenbesitz Einschränkungen unterwirft; siehe Weltbank: *Women, business and the law 2014: Removing restrictions to enhance gender equality* (London, 2013).

Abbildung 3.2. Thematisch geordnete Hemmnisse



Quelle: IFC (2013), a.a.O.

42. Die Ergebnisse der Unternehmenserhebungen, die die IAO in über 30 Ländern im Rahmen ihrer Arbeit an einem Förderumfeld für nachhaltige Unternehmen (ESEE)³ durchführte, bestätigen, dass Vorschriften für Unternehmen, Zugang zu Finanzierung, Qualifikationen und lebenslanges Lernen sowie Infrastruktur zu den fünf wichtigsten Herausforderungen für KMUs zählen.

3.2. Probleme und Nachteile für KMU-Beschäftigte

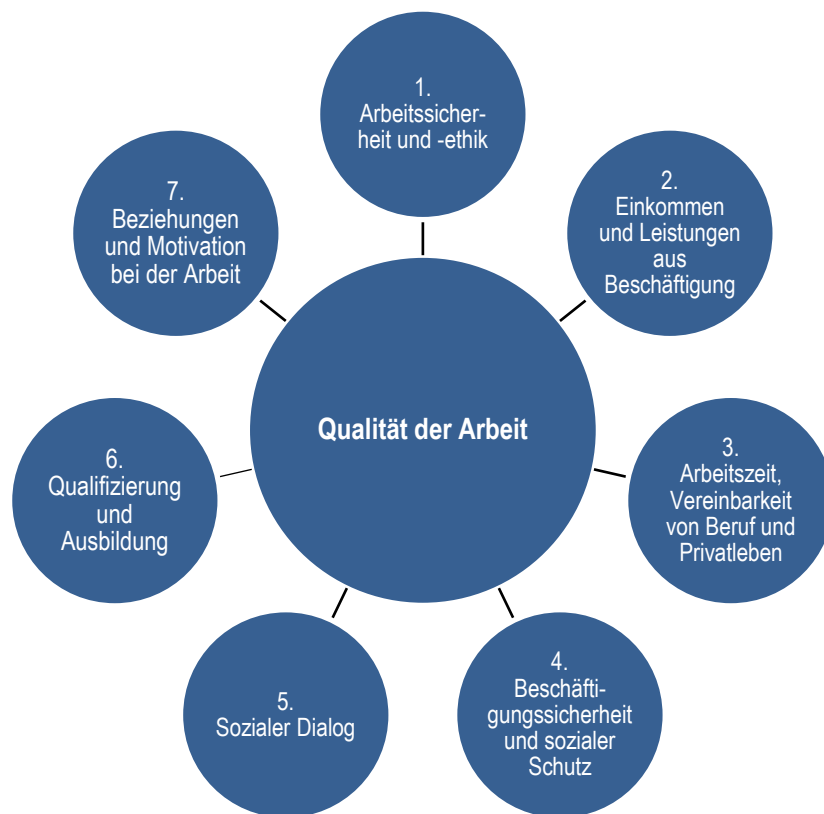
43. Häufig wird angenommen, dass KMUs geringerwertigere Arbeitsplätze als größere Unternehmen bieten, eine Auffassung, die durch zahlreiche Anhaltspunkte untermauert wird. Die Daten und Forschungsarbeiten beziehen sich allerdings zum Großteil auf Industrieländer, insbesondere in der EU.⁴ Bei der Konzeption einer Arbeitsdefinition für die Beschäftigungsqualität wurden beträchtliche Fortschritte erzielt. Seit 2000 arbeitet die IAO gemeinsam mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) und Eurostat an Definitionen von Indikatoren für die Beschäftigungsqualität und an Leitlinien für ihre Berechnung. Die UNECE-Expertengruppe für die Messung der Beschäftigungsqualität hat einen statistischen Rahmen für die Messung der qualitativen Dimension der Beschäftigung erstellt, der sieben Dimensionen der Beschäftigungsqualität unterscheidet (siehe Abbildung 3.3). Der Rahmen beruht auf dem IAO-Handbuch zur Definition und Verwendung von Indikatoren für menschenwürdige Arbeit.⁵

³ Eine ausführlichere Darstellung des Förderumfelds für nachhaltige Unternehmen findet sich in Abschnitt 5.3.

⁴ Brendan et al.: „The quality of employment and decent work: Definitions, methodologies, and ongoing debates“ in *Cambridge Journal of Economics*, 2013.

⁵ IAA: *Decent work indicators: Concepts and definitions*, Genf, 2012.

Abbildung 3.3. Dimensionen der Beschäftigungsqualität



Quelle: Expert Group on Measuring Quality of Employment: *The Statistical Framework for Measuring Quality of Employment*, unveröffentlicht (2012).

44. In einer Untersuchung der quantitativen und qualitativen Aspekte der Arbeitsplatzschaffung in den KMUs der EU wird der Schluss gezogen, dass die Unterschiede hinsichtlich der Qualität der Beschäftigung zwischen Ländern und Wirtschaftszweigen weitaus stärker ausgeprägt sind als zwischen Unternehmen verschiedener Größenklassen.⁶ Untermuert wird diese Feststellung durch eine neuere Studie zu sektorspezifischen Unterschieden bei der Beschäftigungsqualität in der EU, die sich mit vier Dimensionen der Beschäftigungsqualität befasst: Arbeitsentgelt, Perspektiven (z. B. Arbeitsplatzsicherheit und Laufbahnentwicklung), intrinsische Arbeitsplatzqualität (beispielsweise soziales und physisches Umfeld, Arbeitsintensität) und Qualität der Arbeitszeiten. Eine hohe Bewertung erhalten in der Studie die chemische Industrie, Versorgungsunternehmen, Finanzdienstleistungen, Immobilien sowie juristische und Buchführungsdienste. Sektoren mit einer relativ niedrigen Bewertung sind Verwaltungsdienste, die Agar- und Ernährungswirtschaft, die Lebensmittel- und Getränkeindustrie, Textilien und Bekleidung, Transport und Lagerung sowie das Baugewerbe. Beschäftigte von Sektoren mit geringer Beschäftigungsqualität melden zweimal häufiger negative Ergebnisse für die Gesundheit und das Wohlbefinden. Ebenso geben sie etwa halb so häufig an, ihrer Beschäftigung noch im Alter von 60 Jahren nachgehen zu können.⁷

⁶ De Kok et al. (2011), a.a.O.

⁷ Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound): *Working conditions and job quality: Comparing sectors in Europe*, Dublin, 2014.

45. Im Vergleich zu größeren Unternehmen schneiden die KMUs bei den meisten Aspekten der Beschäftigungsqualität jedoch schlechter ab (siehe Tabelle 3). Daten zu den in den KMUs der europäischen Länder gezahlten **Löhnen** lassen erkennen, dass diese um 20 bis 30 Prozent unter dem nationalen Durchschnitt liegen. Ähnlich lauten die Erkenntnisse für die Vereinigten Staaten und Japan.

Tabelle 3. Indikatoren der Beschäftigungsqualität: Vergleich zwischen KMUs und GU in der EU

Aspekt	Indikator	Größenklasse mit höchster Bewertung
Entgelt	Lohnniveau	GU ¹
	Nutzung leistungsbezogener Vergütungssysteme	KMUs
Flexibilität am Arbeitsplatz	Umfang der Überstunden	GU
	Umfang der Teilzeitarbeit	KMUs
	Gleitzeitregelungen	GU
Arbeitsplatzsicherheit ²	Beschäftigung von Leiharbeitern	KMUs
	Nutzung befristeter Verträge	KMUs
	Arbeitsplatzverluste infolge von Unternehmensschließung	GU
Arbeitnehmermitbestimmung	Abdeckung durch Tarifverträge	– ³
	Arbeitnehmervertretung	GU
Qualifizierung	Aus- und Weiterbildungsangebote	GU

¹ GU = Großunternehmen ² Bei den drei Indikatoren zur Arbeitsplatzsicherheit wird von einem umgekehrten Verhältnis zwischen der Bewertung und der Beschäftigungsqualität ausgegangen: Je mehr Leiharbeiter beschäftigt werden, desto niedriger ist die Beschäftigungsqualität bzw. umgekehrt. ³ Kann anhand der verfügbaren Daten nicht ermittelt werden.

Quelle: De Kok et al. (2011). Die Daten aus den Unternehmenserhebungen beziehen sich nur auf diejenigen Aspekte der Arbeitsplatzqualität, die sich aus dem vertraglichen Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ergeben. Aspekte wie die physischen Arbeitsbedingungen oder das Unfallrisiko werden hingegen nicht erfasst.

46. Die begrenzten Forschungsbefunde, die zum **Sozialschutz** in den KMUs verfügbar sind, deuten auf Defizite bei der Bereitstellung von Angeboten der sozialen Sicherung für KMU-Beschäftigte in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen hin. In einigen dieser Länder sind Unternehmen, deren Beschäftigtenzahl unter einem bestimmten Mindestmaß liegt, von Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung und der Versicherungspflicht befreit. In Indien und Nigeria etwa genießen Arbeitnehmer in Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten keinen Kranken- und sonstigen Sozialversicherungsschutz. ⁸ Dagegen wurden in einer Reihe von Ländern, u.a. Brasilien, China, Jordanien, Lesotho, Mongolei, Ruanda, Südafrika und Thailand, Maßnahmen zur Ausweitung des Sozialschutzes im Rahmen beitragsunabhängiger und beitragsabhängiger Systeme durchgeführt, wodurch sich der Versicherungsschutz für große Bevölkerungsgruppen, darunter Beschäftigte von KMUs, verbesserte. ⁹ Ausschlaggebend dafür, ob KMU-

⁸ IAA: *Can productivity in SMEs be increased by investing in workers' health? Taking stock of findings on health protection of workers in small and medium-sized enterprises and their impacts on productivity* (Genf, 2014).

⁹ IAA: *Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011; IAA: *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Genf, 2014) (Zusammenfassung auf Deutsch unter dem Titel „Weltbericht zur sozialen Sicherung 2014/15“ verfügbar).

Beschäftigte Zugang zu Sozialversicherungsschutz haben, ist in vielen Ländern nach ihre Tätigkeit in der formellen oder der informellen Wirtschaft.¹⁰

47. Was die **Arbeitszeit** betrifft, ist kein klares länderübergreifendes Muster erkennbar. In bestimmten Ländern wie Japan wird in kleineren Unternehmen kürzer, in anderen wie Brasilien, Indien, den Vereinigten Staaten und einigen EU-Ländern dagegen länger gearbeitet.¹¹

48. In den nichteuropäischen Ländern ist die **Betriebszugehörigkeit** bei größeren Unternehmen anscheinend deutlich länger, was auf eine höhere Arbeitsplatzsicherheit hindeutet. In den Vereinigten Staaten ist die Betriebszugehörigkeit von Arbeitnehmern in Unternehmen mit weniger als 25 Beschäftigten halb so lang wie in Unternehmen, die mindestens 25 Arbeitnehmer beschäftigen. Ähnliche Trends werden aus Japan und Brasilien gemeldet. Eine mögliche Erklärung besteht neben den höheren Ab- und Zugangsquoten für KMUs darin, dass KMUs geringe Karrieremöglichkeiten bieten. Daher wechseln Beschäftigte mit höherer Wahrscheinlichkeit zu größeren Unternehmen, nachdem sie in kleineren Unternehmen Qualifikationen und Erfahrungen erworben haben.

49. **Personalmanagementpraktiken** sind in KMUs weniger ausgeprägt und entwickelt, doch gibt es eine erhebliche Zahl von KMUs, die im Personalwesen (Human resource management, HRM) innovative Verfahren anwenden. In Deutschland verfügen 11 Prozent der Unternehmen mit bis zu 19 Beschäftigten und ein Drittel der Unternehmen mit 20 bis 199 Beschäftigten über leistungsfähige HRM-Systeme.¹² In Italien arbeiten 35 Prozent der kleinen Unternehmen mit gut entwickelten HRM-Systemen und 22 Prozent kombinieren innovative HRM-Verfahren mit etablierten Systemen zur Regelung der Arbeitsbeziehungen.¹³ Europäische KMU sind durch umfangreiche Initiativen zur Ausbildung und Qualifizierung gekennzeichnet: 30 Prozent der KMUs führen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung durch. In Japan haben 47 Prozent der KMUs (mit einer Beschäftigtenzahl von 30 bis 99) leistungsbezogene Vergütungssysteme eingeführt, 26 Prozent verfügen über Leistungsbewertungssysteme, und 66 Prozent bieten eine außer- wie innerbetriebliche Ausbildung an.

50. **Arbeitsbeziehungen** und Kollektivverhandlungen spielen eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Beschäftigungssicherheit und der Arbeitsbedingungen. Daher empfiehlt die IAO, die KMUs und ihre Beschäftigten darin zu bestärken, für eine angemessene Interessenvertretung unter voller Achtung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit zu sorgen.¹⁴ Allerdings sind die Arbeitsbeziehungen in den KMUs noch schwach ausgeprägt, und die Zugehörigkeit zu Gewerkschaften sowie die betriebliche Tarifbindung sind gering. Strategien für die Schließung der Lücke in der betrieblichen Interessenvertretung in Kleinst- und Kleinunternehmen wurden im Rahmen einiger Forschungsarbeiten untersucht. Demnach müssen die Gewerkschaften für die Organisation von Arbeitnehmern in KMUs einen differenzierten Ansatz verfolgen, um den Belangen dieser Beschäftigten gerecht zu werden, die sich von denen ihrer traditionellen Mitglieder

¹⁰ IAA: *Can productivity in SMEs be increased by investing in workers' health?*, a.a.O.

¹¹ Zu diesem und den folgenden drei Abschnitten siehe Eurofound: *Industrial relations in the EU, Japan, US and other global economies, 2005–2006* (Dublin, 2007).

¹² P. Edwards und M. Ram: „Surviving on the margins of the economy: Working relationships in small, low-wage firms“ in *Journal of Management Studies* (2006, Vol. 43–4).

¹³ L. Bordogna und R. Pedersini: *Between the “black hole” and innovative labor relations and HRM practices in small size enterprises: The Italian experience of late '90s in comparative perspective*, unveröffentlicht (2001).

¹⁴ Siehe Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998.

unterscheiden.¹⁵ Schätzungen zufolge beläuft sich der gewerkschaftliche Organisationsgrad in KMUs in Frankreich auf 2 Prozent, in den Niederlanden auf 15 Prozent, in Irland auf 13 Prozent und in Japan auf weniger als 2 Prozent. Ein vielfältigeres Bild bietet sich bei den Arbeitgeberverbänden. In Finnland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Österreich und Spanien sind die Arbeitgebervertretung und die Tarifbindung in den KMUs ein wichtiger Bestandteil der innerstaatlichen Systeme der Arbeitsbeziehungen. Im Vereinigten Königreich werden Tarifverhandlungen lediglich in 4 Prozent der KMUs geführt. In den Vereinten Staaten sind sowohl der gewerkschaftliche Organisationsgrad als auch die Tarifbindung niedrig.

51. Die Frage des **Arbeitsschutzes** hat unabhängig davon, ob er tatsächlich gewährleistet wird, makroökonomische wie mikroökonomische Auswirkungen. Die IAO schätzt, dass Berufsunfälle und arbeitsbedingte Krankheiten weltweit jährlich für über 2,3 Millionen vermeidbare Todesfälle verantwortlich sind¹⁶ und dass ihre wirtschaftlichen Kosten etwa 4 Prozent des globalen BIP ausmachen.¹⁷ Forschungen zufolge ist das Arbeitsumfeld in kleinen Unternehmen gefährlicher als in großen. In Europa entfallen 82 Prozent aller berufsbedingten Verletzungen und 90 Prozent aller tödlichen Unfälle auf KMUs.¹⁸ Dagegen ging die Inzidenz der Arbeitsunfälle zwischen 1996 und 2007 von über 4.000 Ausfalltagen je 100.000 Arbeitnehmer auf weniger als 3.000 Tage zurück.¹⁹

52. Die **Arbeitszufriedenheit** ist bei KMU-Beschäftigten tendenziell höher. Dies hängt möglicherweise mit Faktoren wie einer größeren Arbeitsautonomie und einem geringeren Maß an Arbeitsteilung zusammen. Zudem schätzen die Beschäftigten von KMUs das persönliche Verhältnis zur Unternehmensleitung. Als weitere Begründung wird vorgeschlagen, dass KMUs ein stabileres Arbeitsumfeld bieten, da es dort im Vergleich zu großen Unternehmen weniger häufig zu Strategieänderungen sowie zu Umstrukturierungen, Fusionen und Übernahmen kommt.²⁰

53. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass trotz der zahlreichen bereits vorliegenden Erkenntnisse noch eine beträchtliche Wissenslücke in Bezug auf die Qualität der Beschäftigung in KMUs besteht. Zur Qualität der KMU-Arbeitsplätze in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen gibt es keine solide Datengrundlage. Gestützt auf EU-Daten wird die Beschäftigungsqualität in KMUs allgemein geringer bewertet als in größeren Unternehmen. Dies ist nicht überraschend, da KMUs aufgrund ihrer vergleichsweise geringeren Produktivität niedrigere Löhne zahlen und weniger Lohnnebenleistungen gewähren. In Anbetracht dessen, dass die KMUs einen hohen Beitrag zur Beschäftigung leisten und u.a. sehr oft vorrangige Zielgruppen, etwa junge Menschen, ältere Arbeitnehmer und weniger qualifizierte Arbeitskräfte, beschäftigen, wäre es allerdings unangebracht, eine Verringerung oder Einstellung der Förderung dieses Sektors zu erwägen. Vielmehr gilt es, die KMUs dabei zu unterstützen, ihre Produktivität und ihr Wachstum zu steigern und gleichzeitig die Qualität ihrer Arbeitsplätze zu verbessern. Ein wichtiger erster Schritt bestünde darin, jederzeit die grundlegenden Prinzipien und

¹⁵ Global Labour University: *Strategies for closing the representation gap in micro and small enterprises*, 2010.

¹⁶ Einführungsbericht der IAO zum Weltkongress für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014 (Frankfurt am Main, August 2014). Als Berechnungsgrundlage dienten Arbeitsunfalldaten ausgewählter IAO-Mitgliedstaaten für 2010 und Daten der Weltgesundheitsorganisation über die globale Krankheitslast für 2011.

¹⁷ Internationales Arbeitsamt und Welttag für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (2003).

¹⁸ Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz: *Occupational safety and health and economic performance in small and medium-sized enterprises: A review* (2009).

¹⁹ Eurofound: *Health and safety at work in SMEs: Strategies for employee information and consultation* (2010).

²⁰ De Kok et al. (2011), a.a.O.

Rechte bei der Arbeit zu garantieren, doch ist dies nach wie vor mit erheblichen Herausforderungen verbunden, insbesondere angesichts der hohen Zahl von KMUs in der informellen Wirtschaft und in der Landwirtschaft.²¹

54. Als weitere wichtige Erkenntnis wurde in diesem Abschnitt herausgearbeitet, dass der Wirtschaftssektor, in dem ein KMU tätig ist, einen stärkeren Einfluss auf die Beschäftigungsqualität hat als die Größe des Unternehmens. Daher wäre es für die politischen Entscheidungsträger eventuell effektiver, künftige Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsqualität gezielt für spezifische Sektoren statt für Unternehmensgrößenklassen zu konzipieren.

²¹ IAA: *Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Vom Engagement zum Handeln*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012.

Kapitel 4

KMU-Politik: Definition, Legitimation und Verzahnung mit anderen Politikbereichen

55. Dieses Kapitel enthält Hintergrundinformationen zur KMU-Politik. Dazu wird sie thematisch abgegrenzt, ihre Legitimationsgrundlage erläutert und ihre Verzahnung mit anderen einschlägigen Politikbereichen dargestellt, die für die KMUs wichtig sind, sich jedoch nicht speziell mit ihnen befassen.

4.1. Definition und Ziele

56. Für die Zwecke dieses Berichts wird KMU-Politik als Gesamtheit der öffentlichen Initiativen zur Förderung existierender Unternehmen unterhalb einer bestimmten Größe definiert.¹ Die Unternehmen können direktes oder indirektes Ziel der Maßnahmen sein. Direkte KMU-Maßnahmen sind beispielsweise finanzielle und nichtfinanzielle Unterstützungsleistungen und die Eingliederung der KMUs in größere Netze von Herstellern oder Wertketten. Indirekte Unterstützung wird sehr oft in Form von Maßnahmen zur Verbesserung des Förderumfelds für KMUs gewährt, etwa vereinfachte Eintragungsanforderungen oder Steuerregelungen oder differenzierte arbeitsrechtliche Bestimmungen. Die gängigsten Instrumente der KMU-Politik sind Kredite, Beihilfen, technische Unterstützung und steuerliche Anreize.² KMU-Programme gelten als integraler Bestandteil der KMU-Politik, denn sie dienen der praktischen Umsetzung einer Intervention in Form eines Aktionsplans, mit dem ein konkretes Ziel erreicht werden soll. Die gezielte Förderung von KMUs ist nicht als Selbstzweck zu verstehen, sondern als Mittel zur Herbeiführung von Wachstum, hochwertiger Beschäftigung und gemeinsamem Wohlstand.

57. Die Politik zur Förderung des Unternehmertums ist eng mit der KMU-Politik verknüpft und wird in der Praxis oft mit ihr kombiniert. Der zentrale Unterschied besteht darin, dass die Politik für Unternehmertum eher auf Einzelpersonen als auf bestehende Unternehmen ausgerichtet ist. Sie dient in erster Linie dazu, mehr Menschen zum Nachdenken über eine Unternehmertätigkeit als mögliche Option anzuregen und die unternehmerischen Prozesse vor und während der Gründung sowie in der Frühphase der Unternehmensentwicklung zu unterstützen.³ Sehr oft wird die Politik für Unternehmertum mit dem Ziel konzipiert und umgesetzt, die Motivation und Qualifikationen von Einzelperso-

¹ P. Ibarrarán, A. Maffioli und R. Stucchi: *SME policy and firms' productivity in Latin America*, IZA Discussion Paper Nr. 4486 (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), 2009); Unabhängige Evaluierungsgruppe der Weltbank: *The big business of small enterprises: Evaluation of the World Bank Group experience with targeted support to small and medium-size businesses 2006–12*, (Washington, 2014).

² Ibarrarán et al., a.a.O.

³ Siehe A. Lundstrom und L.A. Stevenson: *Entrepreneurship policy: Theory and practice* (New York, Philadelphia, 2005).

nen zu steigern und die ihnen offenstehenden Möglichkeiten zu verbessern.⁴ Die Politik für Unternehmertum und die KMU-Politik weisen klare Synergien auf, insbesondere in Bezug auf die Schaffung eines Förderumfelds, den Zugang zu Finanzierung und Führungskompetenzen. Die IAO empfiehlt daher die Erarbeitung von Paketlösungen mit Maßnahmen aus beiden Politikbereichen.

4.2. Zugrunde liegende Überlegungen

58. Wirtschaftlich lässt sich die KMU-Politik im Wesentlichen in zweifacher Hinsicht rechtfertigen.⁵ Ein Grund sind Fälle von Marktversagen, die die Leistungsfähigkeit von KMUs und ihre Beteiligung am Marktgeschehen hemmen könnten, wodurch das Wachstum verlangsamt und die Beschäftigung verringert wird. Diesem Marktversagen, das sich beispielsweise in unvollständigen Informationen, mangelnder Verfügbarkeit und hohen Kosten bestimmter Dienste oder in Problemen im Zusammenhang mit öffentlichen Gütern äußert, wird mit KMU-Fördermaßnahmen entgegengewirkt. Häufig genannt werden folgende Beispiele:

- ❑ mangelnder Zugang zu Finanzmitteln, da Banken nicht in der Lage sind, die Risiken bei der Kreditvergabe an KMUs zu bewerten;
- ❑ Informationsdefizite bei KMUs über den Nutzen bestimmter Unterstützungsleistungen wie Schulung oder Beratung;
- ❑ mangelnde Angebote an bestimmten Dienstleistungen oder mangelnde Bereitschaft der Anbieter, ihre Dienste an den geringeren Bedarf kleinerer Unternehmen anzupassen, da die Fixkosten in einem ungünstigen Verhältnis zu den Einnahmen stehen, und
- ❑ Investitionszurückhaltung bei Unternehmen im Bereich Forschung und Entwicklung, da sie eine unentgeltliche Wissensübertragung an andere Unternehmen befürchten.

59. Zweitens lässt sich die KMU-Politik dadurch legitimieren, dass diese Größenklasse einen besonderen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und Armutsminderung leistet und daher förderungswürdig ist. Häufige Argumente, die zur Rechtfertigung der gezielten Unterstützung für KMUs herangezogen werden, sind ihr Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen aufgrund ihrer höheren Arbeitsintensität und ihre positiven Auswirkungen auf Effizienz, Innovation und Produktivität durch verstärkten Wettbewerb.

60. In der Fachliteratur herrscht Einvernehmen darüber, dass weder ein Marktversagen noch der besondere Beitrag der KMUs zu Entwicklungszielen dafür ausreichen, Eingriffe des Staates zu rechtfertigen; eine Intervention ist nur legitim, wenn sie Netto-Wohlfahrtsgewinne erbringt.⁶

61. Ferner wird die Argumentation zugunsten einer KMU-Förderung durch mehrere skeptische Auffassungen hinterfragt. Sie reichen von einem traditionellen, nicht interventionistischen Standpunkt, wonach Maßnahmen erforderlich sind, die Unternehmen einer bestimmten Größe nicht begünstigen (außer wenn es um konkrete soziale Zielset-

⁴ Ein wichtiges IAO-Instrument ist das für Sekundarschulen bestimmte Paket für unternehmerische Ausbildung „Know About your Business“, das im vergangenen Jahrzehnt über 2,3 Millionen Teilnehmer verzeichnete; siehe S. Asad und V. Rose-Losada: *Know About Business 2013: An outreach report from the ILO's entrepreneurship education programme* (Genf, IAA, 2013).

⁵ Siehe etwa Ibarrarán et al., a.a.O.

⁶ D.J. Storey: *Entrepreneurship and SME policy*, unveröffentlicht, 2008.

zungen wie die Unterstützung für sehr arme Unternehmer geht) bis zu Ansichten, denen zufolge systemische, nicht auf spezifische Zielgruppen ausgerichtete Reformen wichtig sind, etwa eine zuverlässige Infrastruktur, eine gute Verwaltungsführung im öffentlichen Sektor, politische Stabilität, ein intaktes geschäftsförderliches Umfeld und angemessen ausgebildete Arbeitskräfte.⁷ Zudem führen die Skeptiker ins Feld, dass die KMU-Maßnahmen in der Regel zu unerheblich für eine globale Wirkung seien und dass derartige Interventionen nur gerechtfertigt werden könnten, wenn nachhaltige lokale Märkte mit Unterstützungsangeboten für KMUs aufgebaut oder die Interventionen auf staatlicher Ebene in nationale Programme eingebettet werden.

62. Die Debatte über den Sinn von KMU-Fördermaßnahmen ist noch nicht entschieden. Weithin herrscht Übereinstimmung, dass der Markt versagen kann⁸ und dass dieses Marktversagen durch KMU-Maßnahmen behoben werden muss, doch besteht keine Einigkeit darüber, dass KMUs einen besonderen Wirtschaftsbeitrag leisten.⁹ Ein Konsens ist am besten zu erreichen, indem der Mangel an zuverlässigen quantitativen Folgenabschätzungen behoben wird und indem die Ergebnisse der KMU-Politik verfolgt werden, die Kosten mit dem entsprechenden wirtschaftlichen und sozialen Nutzen verglichen werden und die Wirksamkeit der KMU-Politik im Vergleich zu anderen, nicht auf Unternehmen unterhalb einer bestimmten Größe ausgerichteten Maßnahmen bewertet wird. Weitgehend ist man sich einig, dass die KMU-Politik fest in einem klaren Veränderungskonzept verankert sein und sich auf evidenzbasierte Bewertungen der Ergebnisse stützen muss.¹⁰ Wichtig ist auch die Förderung einer Evaluierungskultur, denn Regierungen, nichtstaatliche Organisationen und Geber leisten weiter beträchtliche Aufwendungen für die KMU-Politik.¹¹

4.3. Verzahnung mit anderen wichtigen Politikbereichen

63. In diesem Bericht wird schwerpunktmäßig die Wirksamkeit der KMU-Politik analysiert, die als Gesamtheit der Maßnahmen speziell für Unternehmen unterhalb einer bestimmten Größe definiert wird. Selbstverständlich kann auch eine Reihe anderer wirtschaftspolitischer Konzepte erhebliche Auswirkungen auf KMUs haben, eine Voraussetzung für ihre nachhaltige Entwicklung darstellen oder sie überproportional begünstigen. Sie stehen allerdings hier nicht im Mittelpunkt, da sie sich nicht speziell an eine einzelne Unternehmensgrößenklasse unter Ausschluss anderer richten und ohnehin in den vergangenen Jahren bereits Gegenstand umfassender Erörterungen unter den Mitgliedsgruppen waren. Dennoch wird im Folgenden kurz auf einige allgemeinere Politikkonzepte und

⁷ Unabhängige Evaluierungsgruppe, a.a.O.

⁸ Siehe beispielsweise D.J. Storey: „Evaluating SME policies and programmes: Technical and political dimensions“ in M. Casson et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Entrepreneurship* (Oxford, 2006).

⁹ Siehe beispielsweise Unabhängige Evaluierungsgruppe, a.a.O.

¹⁰ Siehe beispielsweise OECD: *OECD framework for the evaluation of SME and entrepreneurship policies and programmes* (Paris, 2007).

¹¹ Wie aus Schätzungen der „Consultative Group to Assist the Poor“ (CGAP) hervorgeht, stellten staatliche Einrichtungen der Entwicklungsfinanzierung 2011 Mittel in Höhe von 25 Milliarden US-Dollar für KMU bereit, und im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) wurde 2009 eine Milliarde Dollar für KMU aufgewandt (insgesamt belief sich die ODA nach Angaben der OECD 2009 auf 120 Milliarden Dollar). Eine unlängst vorgenommene Evaluierung der Unterstützung der Weltbankgruppe speziell für KMU lässt erkennen, dass diese Interventionen zwischen 2006 und 2012 Verpflichtungsermächtigungen, Ausgaben und Risikogarantien im Wert von 18 Milliarden Dollar ausmachten, was 16 Prozent des gesamten Portfolio-Werts der IFC, 21 Prozent der von der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur insgesamt erteilten Risikogarantien und 2 Prozent der Investitionszusagen der Weltbank entsprach; siehe Unabhängige Evaluierungsgruppe, a.a.O.

ihre Relevanz für KMUs eingegangen, um ihre Bedeutung hervorzuheben und kohärente Analysen und Ansätze zu fördern.

64. Die **makroökonomische Politik** zählt zu den wichtigsten Faktoren für die Entwicklung von Unternehmen aller Größen.¹² Die Geld-, Finanz-, Steuer- und Wechselkurspolitik hat nicht nur direkten Einfluss auf die Kosten von Krediten und anderen Produktionsfaktoren der Unternehmen, sondern wirkt sich auch auf die Gesamtnachfrage aus. Die KMU-Politik wird nur Wirkung zeigen, wenn sie durch einen förderlichen makroökonomischen Politikrahmen untermauert ist, der das Produktivitätswachstum, die Inlands- und Auslandsnachfrage und die wirtschaftliche Stabilität begünstigt.

65. Die **Investitions- und Infrastrukturpolitik** kann eine wichtige Rolle bei der Bewältigung einer der größten Herausforderungen spielen, die von Unternehmen angeführt werden, und zwar dem Mangel an einer angemessenen physischen Infrastruktur. Durch den Einsatz beschäftigungsintensiver Methoden kann diese Politik über die Schaffung von Arbeitsplätzen auch zur Armutsbeseitigung beitragen. Sofern in den damit zusammenhängenden Programmen (entsprechend der IAO-Praxis) möglichst umfassend auf lokal verfügbare Produktionsfaktoren zurückgegriffen wird, können die KMUs auch als direkte Zulieferer von der Politik profitieren.¹³

66. Die **Industriepolitik** hat in den vergangenen Jahren eine spürbare Wiederbelebung erfahren. Sie umfasst die Maßnahmen des Staates zur Förderung bestimmter Branchen oder Branchencluster, die den Prozess des Strukturwandels beschleunigen und somit die Aussichten für ein inklusives Wachstum verbessern sollen.¹⁴ Je nach der Anzahl der KMUs in den ausgewählten Branchen oder Clustern kann die Industriepolitik von großer Bedeutung für KMUs sein. Eine KMU-spezifische Politik ergänzt die Industriepolitik auf sinnvolle Weise, wenn sie die KMUs beim Erwerb der Qualifikationen und Kompetenzen unterstützt, die sie für eine fortwährende Diversifizierung und einen dauerhaften Produktionswandel benötigen.

67. Wie in Kapitel 3 festgestellt wurde, verweisen die Unternehmen auf das Missverhältnis zwischen den Qualifikationen der Arbeitskräfte und der Nachfrage der Unternehmen als erhebliches Hemmnis. Für die Behebung dieser Diskrepanz spielen **Qualifizierungsmaßnahmen**, die eine Grundbildung, eine berufliche Erstausbildung und lebensbegleitendes Lernen umfassen, eine wichtige Rolle. Sie sind entscheidend für die Steigerung der Produktivität von Unternehmen aller Größen, auch der KMUs, die ihrerseits eine zentrale Voraussetzung für die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen darstellt.¹⁵

¹² Zum Ansatz der IAO für eine beschäftigungsfreundliche makroökonomische Politik siehe auch IAA: *Beschäftigungspolitik für nachhaltige Erholung und Entwicklung*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Genf, 2014.

¹³ Eines der umfangreichsten Programme der IAO für technische Zusammenarbeit ist das Programm für beschäftigungsintensive Investitionen, das mit einem Geber-Portfolio von etwa 120 Millionen US-Dollar ausgestattet ist und in 45 Mitgliedstaaten läuft; siehe ebd.

¹⁴ Siehe J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler und R. Kozul-Wright (Hrsg.): *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* (Genf, 2014).

¹⁵ Siehe IAA: *Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008, und IAA: *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth: A G20 training strategy* (Genf, 2010).

Kapitel 5

Relevanz und Wirksamkeit der KMU-Politik bei der Förderung der Prioritäten der IAO

5.1. Einleitung

68. In diesem Kapitel wird die jüngste empirische Evidenz zur Wirksamkeit der KMU-Politik zusammengefasst und analysiert, inwieweit die KMU-Politik zur Verwirklichung der Prioritäten der IAO beitragen kann. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen die wichtigsten Interventionen und die Frage, wie sie dem Bedarf der IAO-Mitgliedstaaten gerecht werden und die Begünstigten erreichen. Es handelt sich um folgende Interventionen:

- ❑ Ausweitung des Zugangs zu Finanzierung und unternehmerischer Ausbildung;¹
- ❑ Schaffung eines Förderumfelds für Unternehmen;
- ❑ Formalisierung der Unternehmen in der informellen Wirtschaft;
- ❑ Förderung der Produktivität von KMUs und Verbesserung der Arbeitsbedingungen;
- ❑ Maßnahmen zur Entwicklung von Wertschöpfungsketten.

Das Kapitel schließt mit einer aktuellen Darstellung neuer Trends in der KMU-Politik.

69. Zu jeder der genannten Interventionen wird in diesem Kapitel: 1) kurz das Veränderungsmodell dargestellt, das zeigt, wie die Intervention zu den beabsichtigten Veränderungen beitragen soll; 2) die globale Evidenz zur Funktionsfähigkeit des Veränderungsmodells zusammengefasst und 3) dokumentiert, welche Erkenntnisse zur Wirkung der IAO-Interventionen in dem jeweiligen Gebiet vorliegen.

70. Beim Nachweis der Wirksamkeit der KMU-Politik anhand der globalen Evidenz und der Erkenntnisse der IAO liegt der Schwerpunkt auf gründlichen Folgenabschätzungen zur kausalen Wirkung einer Intervention. Dabei gilt der Vorrang experimentellen oder quasi-experimentellen Methoden.² Diese Konzepte ermöglichen eine Bewertung kontrafaktischer Situationen, d.h. von Situationen, die ohne die Intervention eingetreten wären. Alternativ wird auf nicht experimentelle ökonometrische Studien zurückgegriffen, die auf der statistischen Analyse von Wirtschaftsbeziehungen beruhen. Auch mit dieser

¹ Diese Maßnahmen werden oft als Paket angeboten und daher zusammen behandelt.

² Bei einem Experiment wird eine KMU-Intervention, etwa ein Ausbildungs- oder Mikrofinanzierungsprogramm, erprobt, indem Unternehmen nach dem Zufallsprinzip einer Behandlung unterzogen oder einer Kontrollgruppe zugeordnet werden, die den Status quo abbildet. Dieses Vorgehen verringert die Wahrscheinlichkeit systematischer Unterschiede zwischen der Behandlungs- und der Kontrollgruppe, die das Messergebnis beeinflussen könnten, und unterstützt die glaubwürdige Zuordnung der beobachteten positiven oder negativen Effekte der Intervention. Bei Quasi-Experimenten kommen andere Methoden als die randomisierte Zuordnung zu Behandlungs- und Kontrollgruppen zur Anwendung. Mögliche Unterschiede in den Gruppen können die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse beeinträchtigen.

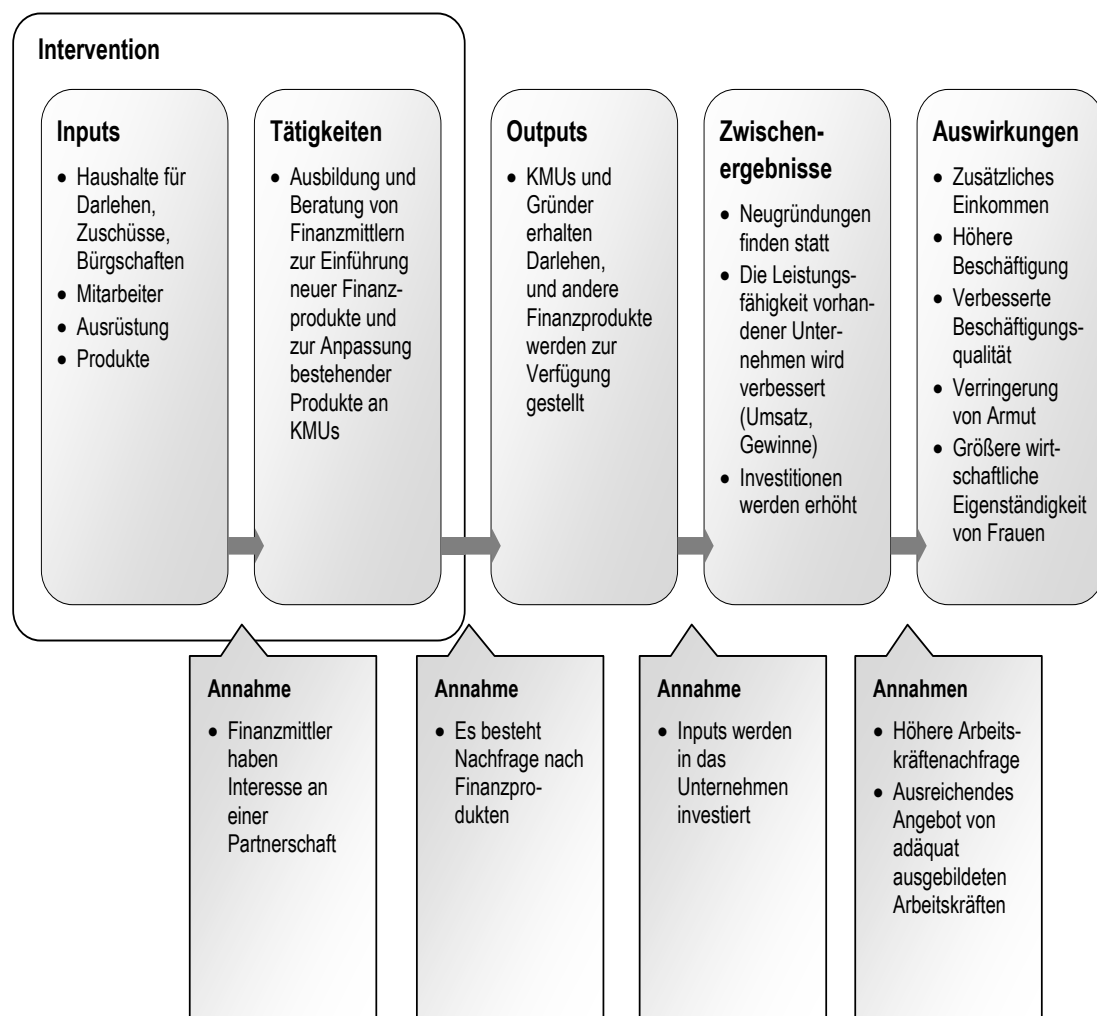
Methode lassen sich die Folgen quantifizieren. Die Ableitung kausaler Verhältnisse ist dagegen schwierig. Der Schwerpunkt auf quantitativen Evaluierungsansätzen ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens besteht allgemein ein Mangel an quantitativen Folgenabschätzungen für KMU-Maßnahmen. Zweitens werden bei weniger strengen Methoden die Auswirkungen der Maßnahmen leicht überschätzt. Liegen keine ausreichend gesicherten Erkenntnisse vor, wird dies klar kenntlich gemacht.

5.2. Zugang zu Finanzierung und unternehmerischer Ausbildung

Interventionslogik

71. Wie im vorangegangenen Kapitel dargelegt wurde, ist der Zugang von KMUs zu Finanzmitteln oft beschränkt. Daher dienen viele Interventionen dazu, den KMUs Zugang zu Finanzdienstleistungen wie Darlehen, Garantien, Beihilfen, Sparprodukten, Versicherungen oder Leasingangeboten zu verschaffen. Häufig soll mit den Interventionen nicht nur der Zugang zu diesen zuvor sehr oft nicht verfügbaren Leistungen ermöglicht, sondern auch versucht werden, die Kosten der Leistungen zu senken. Abbildung 5.1 bietet einen Überblick über die Logik, die dieser Art von Interventionen

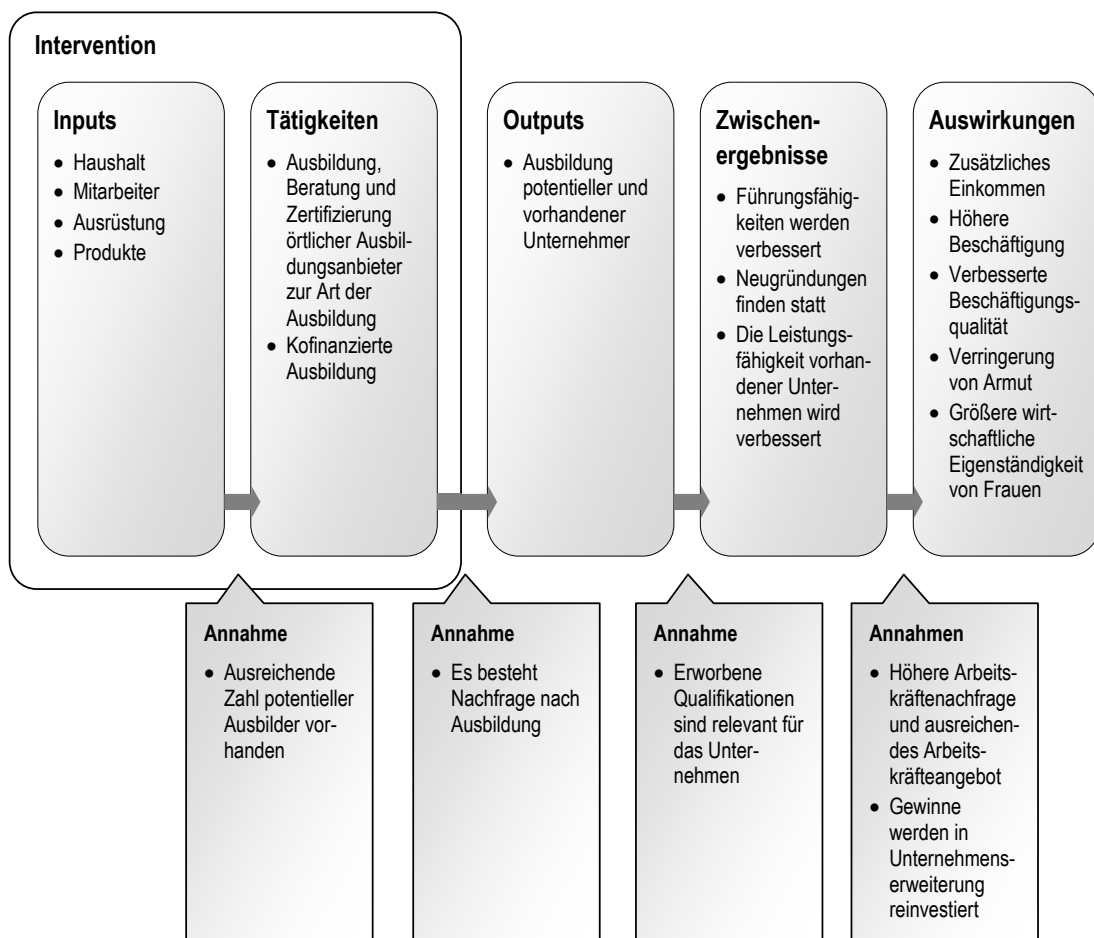
Abbildung 5.1. Vom Projekt zur Wirkung: Interventionsmodell für den Zugang zu Finanzierung



zugrunde liegt.³ Durch den Zugang zu Finanzierung sollen die Unternehmen die finanziellen Inputs erhalten, die sie für die Aufrechterhaltung und Ausweitung ihrer betrieblichen Tätigkeit benötigen. Dies dürfte zur Verbesserung der Leistung von KMUs beitragen, was sich in höherem Absatz und Gewinn niederschlagen und letztlich zu einer erhöhten Nachfrage nach Arbeitskräften und der Schaffung von mehr Einkommen und Beschäftigung führen wird.

72. Unter unternehmerischer Ausbildung sind alle Arten von Ausbildungsmaßnahmen zu verstehen, die Qualifikationen für die Gründung eines neuen Unternehmens oder die Verbesserung der zentralen Führungs- und Verwaltungsfunktionen bestehender Unternehmen vermitteln. Dazu zählen Programme speziell für Unternehmerinnen, die zusätzlich auch geschlechtsspezifische Inhalte umfassen können. In Abbildung 5.2 wird das Interventionsmodell für Programme zur Ausbildung in Unternehmertum und Führungskompetenz dargestellt. Diese Maßnahme dient der Verbesserung der Führungsfähigkeiten potenzieller und aktiver Unternehmer, die als Folge der Ausbildung voraussichtlich entweder ein neues Unternehmen gründen oder ihr bestehendes Unternehmen ausweiten werden. Dank ihrer neu erworbenen Kompetenzen dürften die Begünstigten in der Lage sein, die Leistung ihrer Unternehmen zu verbessern, was zu einer erhöhten Nachfrage nach Arbeitskräften und der Schaffung zusätzlicher Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten führen wird.

Abbildung 5.2. Vom Projekt zur Wirkung: Interventionsmodell für unternehmerische Ausbildung



³ Die Interventionsmodelle beruhen auf M. Grimm und A.L. Paffhausen: *Interventions for employment creation in micro, small and medium sized enterprises in low and middle income countries – A systematic review*, unveröffentlicht, 2014; sowie N. Fiala und M. Pilgrim: *Intervention models and performance indicators of the ILO Small Enterprises Unit* (Berlin, Genf, 2013).

Zusammenfassung der globalen Erkenntnisse

73. Für die Entwicklungsländer können die **globalen Erkenntnisse zur Wirkung von unternehmerischer Ausbildung und Zugang zu Finanzierung** wie folgt zusammengefasst werden.⁴ 40 Prozent der bewerteten Ausbildungsmaßnahmen ließen signifikante positive Beschäftigungseffekte erkennen, die verbleibenden 60 Prozent dagegen nicht. Wenn signifikante Effekte verzeichnet wurden, waren diese erheblich. 33 Prozent der Interventionen hatten mittlere oder große, 45 Prozent kleine und 22 Prozent negative Effekte.⁵

74. Von den Interventionen, die Zugang zu Finanzierung ermöglichten, zeigten 35 Prozent signifikante positive Beschäftigungseffekte. Das Ausmaß dieser Effekte war jedoch zumeist gering. Nur 18 Prozent der Interventionen mit signifikanter Wirkung hatten mittlere oder große Effekte.⁶ Eine mögliche Erklärung besteht darin, dass es sich bei der Mehrzahl dieser Interventionen um Mikrokreditprogramme mit Darlehen in Höhe von 100 bis 2.000 US-Dollar handelte, die in der Regel als Betriebskapital, nicht für langfristige, möglicherweise zu einer Geschäftsausweitung und zu mehr Beschäftigung führende Investitionen in Ausrüstungen oder Gebäude eingesetzt wurden. Bewertungen von Beihilfeprogrammen liegen nur in geringem Umfang vor, während die Beschäftigungseffekte von Mikroversicherungsprodukten bislang überhaupt nicht untersucht wurden.

75. Die globalen Daten legen ferner nahe, dass die Programme bei beiden Interventionsarten noch stärker zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen können, wenn die Intervention mindestens eines der folgenden Merkmale aufweist:

- a) Maßnahmen, die die unternehmerische Ausbildung mit dem Zugang zu Finanzierung kombinieren, sind wirksamer als isolierte Maßnahmen. Es gibt gute Argumente dafür, die Programme in Partnerschaft mit Mikrofinanzinstituten durchzuführen, da Unternehmer, die ein Darlehen erhalten können, sich möglicherweise eher veranlasst sehen, die im Rahmen der Ausbildungsprogramme erlernte neue Geschäftspraxis anzuwenden.
- b) Programme für junge Menschen erbringen mit größer Wahrscheinlichkeit positive Ergebnisse. Als Erklärung könnte u.a. dienen, dass in dieser Altersgruppe ein größerer Mangel an unternehmerischen Kompetenzen als in anderen Altersgruppen herrscht. Daher entfalten diese Interventionen eine größere relative Wirkung. Ein weiterer Grund könnte darin bestehen, dass die Bereitschaft zur Unternehmensgründung in jüngeren Altersgruppen stärker ausgeprägt ist. Eine schlüssige

⁴ Dieser Abschnitt stützt sich im Wesentlichen auf zwei jüngere systematische Bewertungen zur Wirkung der KMU-Politik in Entwicklungsländern. Grimm und Paffhausen, a.a.O., betrachten 54 als gründlich eingestufte Bewertungen. In Y. Cho und M. Honorati: *Entrepreneurship programs in developing countries: A meta regression analysis*, Social Protection and Labor Discussion Paper Nr. 1302 (Weltbank, Washington, 2013) wird eine Auswahl von 37 Studien behandelt. Grimm und Paffhausen konzentrieren sich auf Beschäftigungseffekte, befassen sich jedoch nicht systematisch mit Einkommenseffekten. Cho und Honorati gehen auch auf die Einkommenseffekte ein und zeigen, dass 28 Prozent aller Interventionen (Ausbildung, Finanzierung oder beides) signifikante einkommensbezogene Auswirkungen haben.

⁵ Bei systematischen Untersuchungen wird häufig die so genannte standardisierte Effektstärke herangezogen, die den Umfang der Auswirkungen auf die Behandlungsgruppe im Vergleich zur Kontrollgruppe gemessen an ihrer Standardabweichung abbildet. Damit lassen sich Studien vergleichen, die verschiedene Beschäftigungseffekte messen, sei es eine Wahrscheinlichkeitsdifferenz, ein prozentuales Wachstum oder Veränderungen der Beschäftigungszahlen. In beiden oben genannten Untersuchungen beträgt die durchschnittliche standardisierte Effektstärke für die Beschäftigung etwa 0,2, was bedeutet, dass die Interventionen einen Anstieg der Beschäftigung um eine mittlere Standardabweichung von 0,2 bewirkt haben. Betrug die Standardabweichung im Ausgangsszenario 4 Beschäftigte, nahm die Beschäftigung somit um 0,8 Arbeitskräfte zu. Zur Klassifizierung kleiner, mittlerer und großer Effektstärken siehe J. Cohen: *Statistical power analysis for the behavioural sciences*, 2. Auflage, 1988.

⁶ Grimm und Paffhausen, a.a.O.

Erkenntnis aus den GEM-Erhebungen (Global Entrepreneurship Monitor) lautet, dass ungeachtet des nationalen Entwicklungsstandes der höchste prozentuale Anteil von Unternehmern, die sich in der Gründungsphase befinden, in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen zu verzeichnen ist.⁷

- c) Programme speziell für Unternehmerinnen sind anscheinend weniger erfolgreich, was die Schaffung von Einkommen und Beschäftigung anbelangt. Dies sollte jedoch nicht als Argument für eine Einstellung dieser Interventionen angeführt werden, da in den Ergebnissen wohl zum Ausdruck kommt, dass Unternehmerinnen andere Ziele haben und mit strukturellen Ungleichgewichten konfrontiert sind. So haben Frauen oft keine Entscheidungsautonomie innerhalb der Familie, ihre Zeit wird durch zusätzliche Aufgaben in Anspruch genommen, und ihre Bildungschancen sind begrenzt. Dennoch lassen die Befunde erkennen, dass die derzeitigen Ansätze überdacht werden müssen, insbesondere was die Überwindung der strukturellen Ungleichheiten betrifft. Anhand der jüngsten Evaluierungsergebnisse wird deutlich, dass Förderprogramme für Unternehmerinnen, die um neue Gestaltungsmerkmale wie mobile Zahlungsdienste oder Sacheinlagen ergänzt werden, die Entscheidungsfreiheit von Unternehmerinnen steigern und die Unternehmensleistung verbessern.⁸
 - d) Programme, die von nichtstaatlichen Partnern durchgeführt werden, schneiden tendenziell besser ab. Eine Erklärung besteht möglicherweise in der stärkeren Vertrautheit dieser Organisationen mit den Zielgruppen. Zu den nichtstaatlichen Partnern zählen auch Arbeitgeberorganisationen sowie andere Unternehmensverbände, die häufig nichtfinanzielle Unterstützungsleistungen für KMUs anbieten. Die vorliegenden Ergebnisse lassen keine Schlussfolgerungen zur Leistung dieser Gruppe von Partnern zu.
 - e) Der Zeitpunkt der Evaluierungen hat Einfluss auf die Ergebnisse. Werden die Ergebnisse ein oder zwei Jahre nach Ende einer Intervention gemessen, fallen sie tendenziell positiver aus als einige Monate nach Abschluss des Programms.
76. Schließlich ist es angebracht, einige Beobachtungen zur Interpretation der Ergebnisse anzustellen:
- a) Ziehen wir die Leistungsfähigkeit der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den OECD-Ländern (von denen 39 Prozent signifikante positive Ergebnisse zeigen) als Richtgröße heran,⁹ schneiden Interventionen zur Entwicklung des Unternehmertums in den Entwicklungsländern vergleichbar gut ab. Diese Interventionen können zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen und dabei erhebliche Wohlfahrtsgewinne erbringen.¹⁰
 - b) Dennoch lassen die meisten Studien keine positiven Beschäftigungseffekte erkennen. Das heißt allerdings nicht, dass Ergebnisse völlig ausbleiben. Zahlreiche Studien belegen, dass die Interventionen (bei Ausbildungsmaßnahmen) zu einer Ver-

⁷ Siehe beispielsweise J.E. Amorós und N. Bosma: *Global Entrepreneurship Monitor: 2013 Global Report* (2014).

⁸ M. Buvinic und R. Furst-Nichols: *Promoting women's economic empowerment: What works?*, Weltbankgruppe, Policy Research Working Paper Nr. 7087 (2014).

⁹ D. Card, J. Kluve und A. Weber: „Active labor market policy evaluations: A meta-analysis“ in *Economic Journal* (2010, Vol. 120). Die aktive Arbeitsmarktpolitik umfasst allgemein die unternehmerische Ausbildung, erstreckt sich aber auch auf Maßnahmen wie die Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche oder auf Stellen im öffentlichen Sektor, die nicht von der KMU-Politik erfasst werden.

¹⁰ Cho und Honorati, a.a.O.

besserung der Geschäftspraxis oder (bei Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zu Finanzmitteln) zu einer Stabilisierung der Einkommen führen. Geringer ist die Zahl der Studien, die auf Umsatz- und Gewinnsteigerungen hindeuten, und noch weniger Untersuchungen enthalten Belege für signifikante Beschäftigungseffekte. Allgemein zeichnet sich folgendes Muster ab: Je weiter die Intervention in der Wirkungskette vom letztlich erzielten Effekt entfernt ist, desto schwieriger wird es, signifikante Ergebnisse nachzuweisen. Unklar ist, ob dies auf die mangelnde Wirksamkeit der Interventionen zurückzuführen ist oder ob bei den Evaluierungsstudien nicht genügend Zeit zwischen dem Abschluss der Intervention und der Messung der Beschäftigungseffekte eingeräumt wird. Häufig werden diese Effekte einige Monate, spätestens aber zwei Jahre nach der Intervention gemessen. Programme zur Beobachtung der Auswirkungen zwei bis vier Jahre nach der Intervention gibt es nicht.¹¹ Es ist daher möglich, dass Beschäftigungseffekte auftreten, die erst im Verlauf eines längeren Bewertungszeitraums sichtbar werden.

- c) Die meisten bewerteten Interventionen sind an Kleinstunternehmen oder Selbstständige gerichtet, worin sich das Bestreben niederschlägt, stark bedürftige Zielpopulationen zu erreichen, die von finanziellen oder nicht finanziellen Leistungen ausgeschlossen sind. Diese Programme sollten beibehalten werden, da sie einen wertvollen Beitrag zur Steigerung des Einkommens und der Einkommenssicherheit leisten und auch Beschäftigungseffekte hervorrufen können. Im Hinblick auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze sollten auch Maßnahmen speziell für junge, rasch wachsende Unternehmen erwogen werden, da in diesem Teilbereich des KMU-Sektors die meisten neuen Stellen entstehen (siehe Kapitel 2). Zu beachten ist allerdings, dass die Zahl der vorliegenden Impaktstudien bislang noch zu gering ist, um abschließend die Hypothese bekräftigen zu können, dass wachstumsstarke Unternehmen stärker von Interventionen profitieren würden.
- d) Die Qualität der Ausbildung wird bei den Bewertungen nicht als Variable erfasst.¹² Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Interventionen von gleichbleibender Qualität sind, was unwahrscheinlich ist. Es wäre besser, geeignete Indikatoren zur Qualität der Ausbildung zu ermitteln und den etwaigen Einfluss der Qualität auf den Programmerfolg zu bewerten.
- e) Bei den meisten Experimenten wird die Ausbildung unentgeltlich angeboten, während bei einigen IAO-Programmen Teilnahmegebühren erhoben werden, um die finanzielle Tragfähigkeit der Programme zu verbessern und Teilnehmer herauszufiltern, deren Engagement mangelhaft ist. Die Erhebung von Gebühren könnte positive Auswirkungen haben, sofern die Annahme zugrunde liegt, dass sie zur Auswahl stärker engagierter Teilnehmer beiträgt. Im Fall der Ausbildung muss dies erst noch bewiesen werden. Hinsichtlich des Zugangs zu Finanzierung wird weiterhin anerkannt, dass die Erhebung von Zinsen oder Gebühren eine bewährte Praxis bei der Konzeption tragfähiger Programme ist.
- f) Systematische Überprüfungen haben gegenüber Folgenabschätzungen für einzelne Interventionen den Vorteil, dass damit länder- und regionenübergreifend Gestaltungsfaktoren bestimmt werden können, die Einfluss auf die Wirkung haben. In diesem Zusammenhang haben zwei jüngere systematische Überprüfungen der

¹¹ Aus Evaluierungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den OECD-Ländern geht klar hervor, dass die langfristigen Beschäftigungseffekte (drei Jahre nach der Intervention) stärker als die kurz- oder mittelfristigen Auswirkungen sind; siehe Card et al. (2010), a.a.O.

¹² Außer bei Cho und Honorati, a.a.O., die das Durchführungsmodell (staatlicher oder nichtstaatlicher Träger) als Proxy-Variable für die Qualität verwenden, was wohl nicht ausreicht.

Wirksamkeit von KMU-Interventionen in Entwicklungsländern dazu beigetragen, die Heterogenität gegenüber früheren Studien zu verringern, bei denen keine klaren Trends erkannt werden konnten.¹³ Die Größe der Stichprobe dieser systematischen Überprüfungen ist allerdings noch immer begrenzt. Es bedarf weiterer Bestandsaufnahmen und systematischer Überprüfungen. Dazu sollten auch Kosten-Nutzen-Analysen gehören, denn derzeit enthalten die Bewertungen so gut wie keine Daten zur Kostenwirksamkeit, anhand deren sich der Nutzen der Interventionen mit ihren Kosten vergleichen ließe.

- g) Was die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze betrifft, so können die Interventionen eindeutig zur Erwirtschaftung zusätzlichen Einkommens beitragen, die ein zentraler Aspekt der Beschäftigungsqualität ist. Es mangelt allerdings an Daten, die mehr als nur den Umfang des erwirtschafteten Einkommens erfassen. Bei künftigen Folgenabschätzungen sollten daher andere wichtige Aspekte der Arbeitsbedingungen gemessen werden.

77. Eine der **wichtigsten Folgerungen für die Politik** lautet, dass Interventionen zur Förderung des Unternehmertums durch finanzielle und nichtfinanzielle Unterstützungsleistungen einen Beitrag zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen leisten können. Zudem sind Paketlösungen, die den Zugang zu Finanzmitteln mit nichtfinanziellen Leistungen kombinieren, besser geeignet als isolierte Maßnahmen, eine noch immer gängige Praxis, die abgebaut werden sollte. Im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung treten für junge Menschen stärkere Beschäftigungseffekte zutage. Dies lässt darauf schließen, dass die Entwicklung des Unternehmertums für junge Menschen weiterhin eine mehrerer aktiver beschäftigungspolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und der Unterbeschäftigung sein sollte. Ferner müssen die auf Unternehmerinnen ausgerichteten Interventionen möglicherweise angepasst werden. Als eine der Lösungen sollte geprüft werden, die Interventionen um zusätzliche Inhalte zur Stärkung der wirtschaftlichen Stellung von Frauen zu erweitern, damit die spezifischen Hemmnisse für Frauen besser angegangen werden können.

Wirkung der IAO-Interventionen

78. Im Zusammenhang mit der Durchführung einiger breit angelegter Interventionen der IAO zur KMU-Förderung, insbesondere in den Bereichen unternehmerische Ausbildung und Zugang zu Finanzierung,¹⁴ ist es wichtig, diese Programme auf ihre beabsichtigte Wirkung hin zu evaluieren. Wie aus Tabelle 4 unten ersichtlich ist, wurden bislang acht Folgenabschätzungen zu den Interventionen der IAO veröffentlicht.¹⁵ Diese Untersuchungen wurden entweder von der IAO in Zusammenarbeit mit externen Wissen-

¹³ D. McKenzie und C. Woodruff: *What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world?*, Policy Research Working Paper Nr. 6202, unveröffentlicht, 2012.

¹⁴ Das Ausbildungsprogramm der IAO mit der größten Reichweite ist das Schulungspaket zur Förderung des Unternehmertums „Start and Improve Your Business“ (Der erfolgreiche Weg in die Selbständigkeit) mit 4,5 Millionen Teilnehmern (2003-10), siehe S. Lieshout, M. Sievers and M. Aliyev: *Start and improve your business: Global tracer study 2011* (Genf, 2012). Weitere umfangreiche Ausbildungs- und Beratungspakete werden speziell für Unternehmerinnen und Agrargenossenschaften angeboten. Das größte Programm der IAO zur Förderung des Zugangs zu Finanzierung ist das Paket „Making Microfinance Work“ (Mikrofinanz erfolgreich gestalten), das Schulungsangebote für Finanzdienstleister vorsieht. Bislang wurden 2.700 Führungskräften von Geschäftsbanken, Kooperativen und Kreditgenossenschaften Kenntnisse darin geschult, wie der Zugang zu Finanzmitteln für unterversorgte Kunden, etwa KMU, verbessert werden kann.

¹⁵ In die globalen Untersuchungsergebnisse wurden nur Studien mit experimentellem oder quasi-experimentellem Design einbezogen. Nicht berücksichtigt wurden dagegen Tracer-Studien zur Beobachtung der Begünstigten vor und nach der Intervention, etwa die globale Tracer-Studie zum Programm „Start and Improve Your Business“, da sie nicht mit einer Kontrollgruppe arbeiten; dennoch stellen sie nach wie vor wertvolle Überwachungsinstrumente dar.

schaftlern oder allein von externen Wissenschaftlern vorgenommen, die sich für IAO-Produkte aufgrund ihrer häufigen Anwendung auf dem lokalen Markt entschieden haben.

Tabelle 4. Wirksamkeit der auf IAO-Produkte gestützten Interventionen für die unternehmerische Ausbildung und den Zugang zu Finanzierung

Art der Intervention	Statistisch signifikante Effekte für: ¹		
	Geschäftspraxis	Einkommen	Beschäftigung
Uganda: Kombination von unternehmerischer Ausbildung auf der Grundlage des IAO-Programms „Start and Improve Your Business“ mit Darlehen oder Beihilfen	+	+(bei Darlehen und Ausbildung: Gewinnsteigerung um 54 Prozent)	+(bei Darlehen und Ausbildung: Zunahme der Erwerbstätigkeit um 45 bis 66 Prozent)
Vietnam: Ausbildungsangebote zu Gleichstellungs- und betriebswirtschaftlichen Fragen auf der Grundlage des IAO-Programms „Get Ahead“ (Einen Wettbewerbsvorsprung erzielen) in Kombination mit Mikrodarlehen	+	+	Nicht gemessen
Ghana: betriebswirtschaftliche Schulung auf der Grundlage des IAO-Programms „Improve Your Business“ als Auszeichnung für die Teilnahme an einem Businessplan-Wettbewerb	Nicht gemessen	0	0
Sri Lanka: Kombination von unternehmerischer Ausbildung auf der Grundlage des IAO-Programms „Start and Improve Your Business“ mit Beihilfen für bestehende und potenzielle Kleinunternehmen in Frauenbesitz	+	+	0
Pakistan: betriebswirtschaftliche Schulung auf der Grundlage des IAO-Programms „Know About Business“ (Unternehmerisches Wissen erwerben) und Darlehen für Mikrofinanzkunden im ländlichen Raum	+	+	0
Ghana: betriebswirtschaftliche Ausbildung für bestehende KMUs auf der Grundlage des IAO-Programms „Start and Improve Your Business“	+	+	Nicht gemessen
Tadschikistan: Ausbildung und Darlehen für potenzielle Neugründungen in Frauenbesitz auf der Grundlage des IAO-Programms „Get Ahead“	+	+	+(bei Darlehen und Ausbildung: Zunahme der selbständigen Erwerbstätigkeit um 60 Prozent)
Philippinen: Ausbildung für Kunden eines lokalen Mikrofinanzinstituts auf der Grundlage des IAO-Programms „Start and Improve Your Business“	+	+	0

¹ „+“ steht für einen statistisch signifikanten positiven Effekt. „0“ bedeutet, dass kein Effekt festzustellen war; signifikante negative Effekte wurden nicht verzeichnet. Ausführliche Ergebnisse sind der Tabelle im Anhang zu entnehmen.

79. Die Stichprobe der Folgenabschätzungen zu den IAO-Interventionen ist noch immer zu klein für eine systematische Überprüfung, die es gestatten würde, interventionsübergreifend zentrale Gestaltungsmerkmale zu ermitteln, die den Programmerfolg beeinflussen. Aus der Zusammenfassung der wichtigsten Befunde geht jedoch hervor, dass diese Folgenabschätzungen zu ähnlichen Schlussfolgerungen gelangen, wie sie aus den globalen Erkenntnissen abzuleiten sind. Erstens waren die weitaus meisten Programme erfolgreich, was die Umstellung der Geschäftspraxis und die Erwirtschaftung zusätzlichen Einkommens betrifft. Nur relativ wenige Programme verzeichneten signifikante Beschäftigungseffekte; allerdings wurde dieser Indikator bei einigen Interven-

tionen nicht gemessen. Zweitens bestätigen die Erfahrungen der IAO auch das globale Fazit, wonach Interventionen zur Förderung des Zugangs zu Finanzmitteln und zu nichtfinanziellen Leistungen kombiniert werden sollten. Drittens profitierten Unternehmerinnen weniger von den IAO-Interventionen, was die Schaffung von Einkommen oder Arbeitsplätzen anbelangt. Viertens richtete sich die Mehrzahl der Interventionen an Kleinstunternehmen und Selbständige. Fünftens enthielten die meisten Folgenabschätzungen keine Kosten-Nutzen-Analyse. Schließlich hat die IAO im Gegensatz zu den globalen Studien damit begonnen, die geschaffenen Arbeitsplätze über den Einkommensaspekt hinaus auf ihre Qualität zu untersuchen. Den Bewertungen zufolge ist es beispielsweise möglich, die Selbstbestimmung von Frauen zu stärken. Es sind jedoch weitere Bewertungen erforderlich.

80. Die IAO weitet derzeit die Evidenzbasis zur Wirksamkeit der KMU-Förderung aus. Fünf neue Studien sind in Vorbereitung, mit denen die langfristigen Folgen der unternehmerischen Ausbildung und des Zugangs zur Finanzierung geprüft werden sollen. Damit stellt die IAO ihr Engagement unter Beweis, die Wirksamkeit ihrer Interventionen glaubhaft zu belegen.

5.3. Förderumfeld

Interventionslogik

81. Zahlreiche KMU-Interventionen beinhalten eine Komponente zur Verbesserung des Förderumfelds für dieses Unternehmenssegment. Insbesondere wird argumentiert, dass der Versuch, KMUs auf der betrieblichen Ebene in einem für sie widrigen Umfeld zu fördern, von sehr begrenztem Wert sei. Im Gegensatz zu großen Unternehmen verfügten KMUs nicht über die Mittel zur Einstellung von Fachkräften, die sich mit komplexen Regeln und Vorschriften befassen könnten. Die Tatsache, dass KMUs stärker von den Auswirkungen eines ungünstigen Förderumfelds betroffen sind, wird oft auch als Mangel an Chancengleichheit bezeichnet.

82. Die gängigste Definition eines Förderumfelds stammt vom Geberausschuss für Unternehmensentwicklung (DCED). (Im Rahmen ihres eigenen Ansatzes für ein Förderumfeld für nachhaltige Unternehmen arbeitet die IAO mit einer weiter gefassten Definition, die wirtschaftliche, politische, soziale und umweltspezifische Bedingungen berücksichtigt.) Der DCED definiert das Wirtschaftsumfeld als komplexes Geflecht grundsatzpolitischer, rechtlicher, institutioneller und ordnungspolitischer Bedingungen für unternehmerische Aktivitäten. Demnach stellt das Wirtschaftsumfeld einen Teilaspekt des Investitionsklimas dar, der die Verwaltungs- und Durchsetzungsmechanismen zur Verwirklichung der staatlichen Politik sowie die das Handeln der wichtigsten Akteure beeinflussenden institutionellen Regelungen umfasst.¹⁶

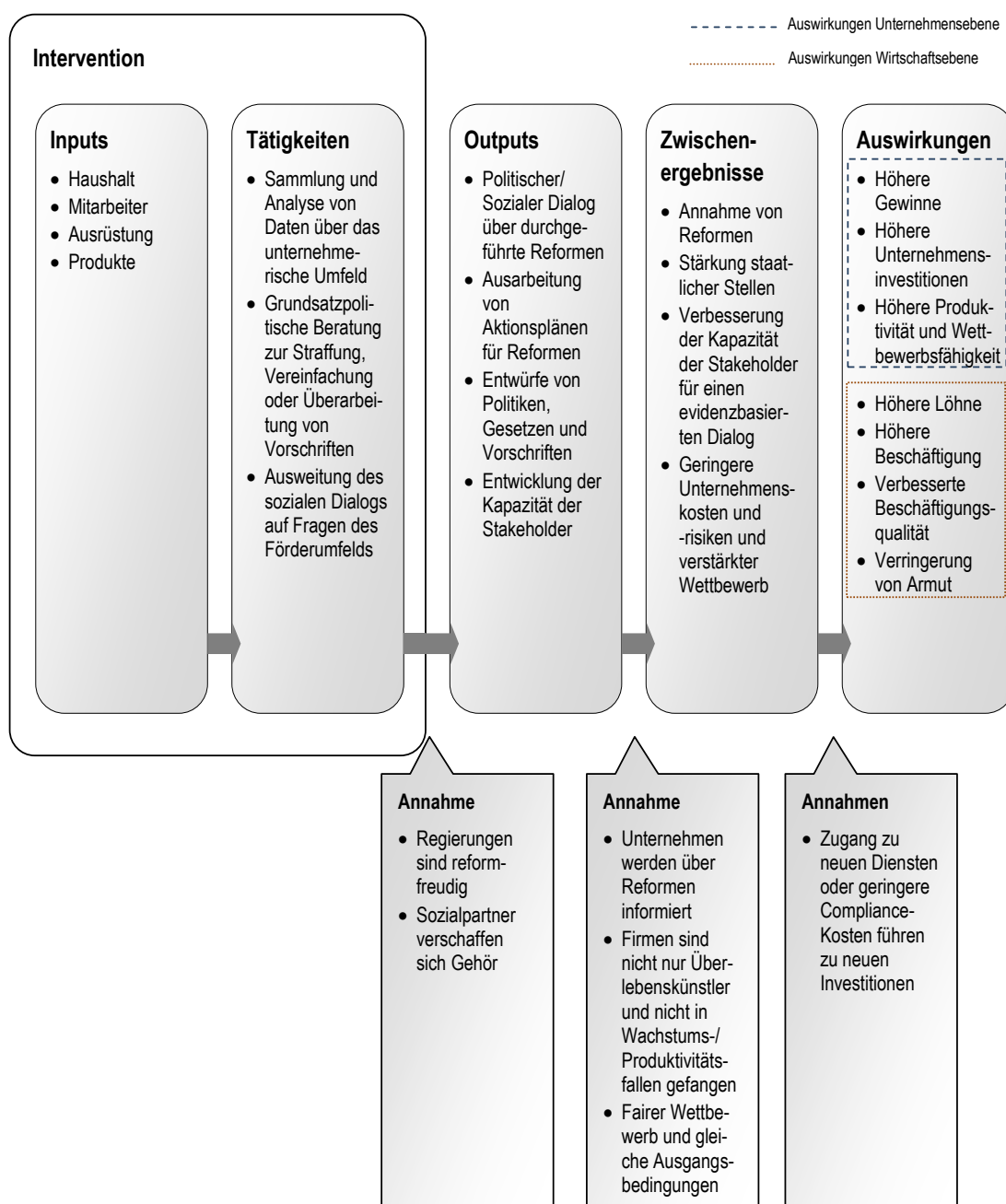
83. Die Veränderung des Förderumfelds ist ein komplexer Interventionsbereich. Er umfasst mehrere Funktionsbereiche, die die Wirtschaftstätigkeit beeinflussen, darunter: Vereinfachung der Verfahren für die Eintragung und Zulassung von Unternehmen, Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln, Anpassung des Arbeitsrechts und der Arbeitsverwaltung, Verbesserung der Qualität der ordnungspolitischen Steuerung insgesamt, Verbesserung der Regelungen zu Eigentum, Eintragung und Verwaltung von Grund und Boden, Erleichterung und raschere Bereitstellung des Zugangs zu Handelsgerichten und alternativen Streitbeilegungsmechanismen, Ausbau der Prozesse für den

¹⁶ Geberausschuss für Unternehmensentwicklung (DCED): *Supporting business environment reforms: Practical guidance for development agencies* (Auflage 2008).

öffentlich-privaten Dialog, einschließlich der Förderung des sozialen Dialogs, sowie Verbesserung des Zugangs zu Marktinformationen.¹⁷

84. Zwar kommen die genannten Interventionen oft Unternehmen aller Größenklassen zugute, werden jedoch häufig mit ihrer besonderen Bedeutung für KMUs gerechtfertigt. Zudem gelten in einigen Ländern für einzelne Größensegmente spezielle Ausnahmeregelungen oder Schwellenwerte für die Erfüllung von Vorschriften („Compliance“). Zwei gängige Beispiele sind Steuererleichterungen für KMUs und Ausnahmeregelungen zum Arbeitsrecht; des Weiteren u.a. besondere Beschaffungsvorschriften und die Reservierung von Marktkapazitäten für KMUs.

Abbildung 5.3. Vom Projekt zur Wirkung: Interventionsmodell für das Förderumfeld



¹⁷ Ebd.

85. In Abbildung 5.3 wird das Veränderungskonzept für Interventionen zum Förderumfeld im Überblick dargestellt. In der Regel haben diese Interventionen vor allem das Ziel, Erkenntnisse über den möglichen Spielraum für die Straffung, Vereinfachung oder Überarbeitung von Regeln und Vorschriften zusammenzutragen. Diese sollten in Entwürfe für Politikkonzepte, Gesetze und Vorschriften einfließen, die eine Verbesserung des Förderumfelds bewirken würden. Der grundsatzpolitische und soziale Dialog bietet eine Plattform für die Priorisierung der Reformen und die Ermittlung der am besten geeigneten Politikoptionen. Es ist davon auszugehen, dass die Reformen, sobald sie verabschiedet wurden, den Zugang zu neuen Diensten ermöglichen, die die KMUs bei der Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit oder der Senkung der Kosten ihrer Geschäftstätigkeit unterstützen werden. Dank dieser niedrigeren Erfüllungskosten dürften auch Ressourcen freigesetzt werden, mit denen zusätzliche Investitionen getätigt und Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.

Zusammenfassung der globalen Erkenntnisse

86. Im Idealfall würde eine rigorose Messung der Effekte von Interventionen zur Verbesserung des Förderumfelds darauf beruhen, dass einige Unternehmen nach dem Zufallsprinzip für die Intervention ausgewählt werden, während andere, ähnliche Unternehmen der Intervention nicht unterzogen würden. Die Anwendung solcher experimentellen Bewertungsansätze auf diesen Interventionsbereich hat sich allerdings als sehr schwierig erwiesen.¹⁸ Förderprogramme zur Verbesserung des Wirtschaftsumfelds finden in der Regel auf nationaler Ebene statt und wirken sich somit auf alle KMUs in dem jeweiligen Land gleichzeitig aus.¹⁹ Aus diesem Grund wird die Wirkung derartiger Interventionen eher im Rahmen empirischer Analysen gemessen, die länderübergreifend oder als Querschnittsstudie angelegt sind. Infolgedessen ist es schwierig, Schlussfolgerungen zum kausalen Effekt von Reformen des Förderumfelds zu ziehen.

87. Studien zufolge besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen Reformen des Förderumfelds und der Schaffung von Arbeitsplätzen oder dem Wirtschaftswachstum. Aus einer jüngeren Evaluierung der KMU-Förderprogramme der Weltbankgruppe geht hervor, dass ein verbessertes Förderumfeld signifikant mit Beschäftigungswachstum assoziiert ist.²⁰ Je kleiner die Unternehmen sind, desto größer fallen die Beschäftigungseffekte aus. Andere Studien lassen einen klaren Zusammenhang zwischen Verbesserungen im Förderumfeld und dem Wirtschaftswachstum erkennen.²¹

88. Neben diesen ökonometrischen Studien liegen andere Evaluierungen vor, in denen die Wirkung der Interventionen zum Förderumfeld in spezifischen Funktionsbereichen

¹⁸ Die einzige Ausnahme sind Reformen im Bereich der Geschäftsgründung, etwa in Form von zentralen Anlaufstellen, die mittels experimenteller Folgenabschätzungen erprobt wurden. Zu den Ergebnissen siehe Abschnitt 5.4.

¹⁹ Siehe beispielsweise A. Rahman: *Investment climate reforms and job creation in developing countries: What do we know and what should we do?*, Weltbankgruppe, Policy Research Working Paper Nr. 7025 (2014); oder DCED: *Supporting business environment reforms: Practical guidance for development agencies* (Auflage 2013), Annex: *Measuring donor-supported business environment reform*.

²⁰ Als Maße für ein förderliches Umfeld wurden der Zugang zu Finanzmitteln (daran gemessen, ob ein Unternehmen über ein Bankdarlehen oder einen Kreditrahmen verfügte), der Zugang zu Elektrizität (Vorhandensein eines Generators) und die Verringerung des Regelungsaufwands (die Zeit, in der sich die Unternehmensleitung mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften befasst) herangezogen; siehe Unabhängige Evaluierungsgruppe: *The big business of small enterprises: Evaluation of the World Bank Group experience with targeted support to small and medium-size businesses 2006–12* (2014).

²¹ Siehe beispielsweise Weltbank: *Regulation and growth* (2006), dabei wurden 135 Länder erfasst; oder E. Bah und L. Fang: *Impact of the business environment on output and productivity in Africa* (2010), erfasst wurden 30 Länder in Afrika südlich der Sahara.

mittels eines Vorher-Nachher-Vergleichs untersucht wurde. In den Studien werden Schätzungen zu den erzielten Kostensenkungen oder den zusätzlich getätigten Investitionen angestellt, ohne dass die Frage der Zuweisung der Ergebnisse („Attribution“) geklärt wird. Somit lassen sich nur schwer Schlussfolgerungen darüber ziehen, welche konkreten Interventionen ein optimales Preis-Leistungs-Verhältnis aufweisen. In den folgenden Absätzen werden einige der wichtigsten Ergebnisse vorgestellt.

89. Im Zusammenhang mit **Handelserleichterungen** werden in den Studien in erster Linie die Zeit- und Kosteneinsparungen geschätzt, die auf die Einführung gestraffter oder vereinfachter Ein- und Ausfuhrregelungen zurückgehen. Laut einer Analyse der Weltbank steigt der Gesamtwert von Ausfuhren mit jedem Tag, der bei ihrer Abwicklung eingespart wird, um 1 Prozent.²² In einer ähnlichen Studie mit Hauptaugenmerk auf den Volkswirtschaften der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftskooperation wird festgestellt, dass ein KMU den Anteil seiner Exporte am Gesamtumsatz von 1,6 Prozent auf 4,5 Prozent steigern könnte, wenn die Zahl der Tage für ihre Abwicklung halbiert würde.²³ Eine weitere quantitative Untersuchung der OECD ergibt, dass eine Senkung der im Handelsverkehr anfallenden Transaktionskosten im Gegenwert von 1 Prozent des Welthandels im Zuge von Handelserleichterungen eine Steigerung des Nationaleinkommens von insgesamt etwa 40 Milliarden US-Dollar weltweit zur Folge hätte. Dies käme allen Ländern zugute, und die Nicht-OECD-Länder würden relativ gesehen die größten Gewinne verbuchen.²⁴

90. **Steuern** werden ebenfalls als wichtiges Hemmnis für Unternehmen angeführt und können sich erheblich auf die Investitionstätigkeit und den Markteintritt neuer Unternehmen auswirken. Daten zu den für das erste Jahr und einen Zeitraum von fünf Jahren geltenden effektiven Körperschaftsteuersätzen für 85 Länder machen deutlich, dass Erhöhungen der effektiven Steuersätze hohe und signifikant nachteilige Folgen für die Investitionstätigkeit und das Unternehmertum haben.²⁵ Kleinere Unternehmen tragen deutliche höhere Entrichtungskosten als größere Unternehmen. Aus EU-Daten geht hervor, dass die Entrichtungskosten für die Umsatz- und Körperschaftsteuer bei großen Unternehmen nur 0,02 Prozent, bei kleinen Unternehmen dagegen 2,6 Prozent des Umsatzes ausmachen.²⁶ Daher sehen steuerliche Regelungen häufig niedrigere Sätze oder Befreiungen für Unternehmen unterhalb einer bestimmten Größe vor. Nach einer Studie der OECD von 2000 ergaben sich aus niedrigeren Körperschaftsteuersätzen für KMUs in 14 OECD-Ländern steuerlichen Erleichterungen von bis zu 50 Prozent.²⁷ Andere Länder gewähren Erleichterungen bei der Einkommen- und Vermögensteuer für eine begrenzte Zahl von Jahren oder Befreiungen von Eintragungs- und Transaktionssteuern. Diese Steuernachlässe ermöglichen den KMUs zwar den Ausgleich größenbedingter Nachteile, können aber auch zu so genannten „Größenfallen“ führen, die die KMUs vom Wachstum über eine bestimmte Schwelle hinaus abhalten.²⁸

²² S. Djankov, C. Freund und C.S. Pham: *Trading on time* (2006).

²³ Y. Li und J.S. Wilson: *Trade facilitation and expanding the benefits of trade: Evidence from firm level data* (2009).

²⁴ OECD: „Quantitative assessment of the benefits of trade facilitation“ in *Overcoming border bottlenecks: The costs and benefits of trade facilitation* (2009).

²⁵ S. Djankov et al.: „The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship“ in *American Economic Journal: Macroeconomics* (2010).

²⁶ Internationaler Währungsfonds (IWF): *Taxation of small and medium enterprises*, Hintergrundpapier für die Konferenz des Internationalen Steuerdialogs (ITD), 2007.

²⁷ D. Chen, F.C. Lee und J.M. Mintz: *Taxation, SMEs and entrepreneurship*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2002-09 (2002).

²⁸ P. Vandenberg: *The relevance of firm size when reforming the business environment* (2005).

91. Steuererleichterungen für KMUs könnten dem Grundprinzip der staatlichen Politik zuwiderlaufen, wonach Körperschaft- und andere Steuern als Quelle für die Steigerung der öffentlichen Einnahmen zur Finanzierung wichtiger Investitionen oder Ausgaben betrachtet werden. Der Anteil der KMUs am Steueraufkommen ist jedoch gering, und die Verwaltungskosten der Besteuerung kleiner Unternehmen sind möglicherweise höher als das potenzielle zusätzliche Steueraufkommen. In Anbetracht dieses Zielkonflikts wird vorgeschlagen, Steuern wie die Umsatzsteuer nur bei Unternehmen zu erheben, deren Größe einen kritischen Wert übersteigt.²⁹ Letztlich gilt es, das rechte Maß zwischen einem KMU-freundlichen Umfeld und dem Bedarf des Staates an substanziellen Steuerquellen zu finden.

92. Die Auffassung, dass sich das **Arbeitsrecht** negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt, zieht sich durch einen Großteil der grundsatzpolitischen Beratung, die Entwicklungsländern wie Industrieländern gewährt wird. Immer mehr Forschungsarbeiten lassen jedoch erkennen, dass eine Argumentation, die die negativen Folgen des Arbeitsrechts für die Schaffung von Beschäftigung und die wirtschaftliche Entwicklung herausstellt, zu kurz greift und nicht stichhaltig ist.³⁰ Dem Arbeitsrecht kann durchaus eine wichtige Rolle bei der Förderung von Produktivität, Chancengleichheit und wirtschaftlicher Entwicklung zukommen.³¹ Der große Bereich des Arbeitsrechts muss in spezifische Teilbereiche wie Mindestlöhne, Kündigungsschutz und Arbeitsbeziehungen untergliedert werden, damit aussagekräftige Erkenntnisse über seine Wirkung auf das Wirtschaftswachstum abgeleitet werden können. Tatsächlich wird in der neueren Literatur unterstrichen, dass es nicht möglich ist, die Auswirkungen arbeitsrechtlicher Bestimmungen anhand allgemeingültiger Modelle vorauszusagen. Welche Folgen auftreten, wird vielmehr durch die Wechselwirkungen der rechtlichen Bestimmungen mit einer Reihe nationaler, regionaler und branchenspezifischer Bedingungen und mit komplementären Institutionen auf den Kapital- und Produktmärkten bestimmt.³² Bei einigen Autoren finden sich Hinweise, die die Notwendigkeit flexibler und in Krisenzeiten anpassungsfähiger arbeitsrechtlicher Rahmenbedingungen bestätigen. So haben viele EU-Mitgliedstaaten von Kurzarbeitsregelungen Gebrauch gemacht, um vorübergehende Konjunkturprobleme anzugehen.³³

93. Wie bei der Besteuerung gelten in zahlreichen Ländern auch beim Arbeitsrecht Ausnahmeregelungen für KMUs. Aus einer Untersuchung zu 178 Ländern geht hervor, dass nur 10 Prozent der Länder eine vollständige Befreiung, die weitaus meisten dagegen eine teilweise Befreiung gewähren.³⁴ Im Fall von Südasien ging die IAO der Frage nach, ob arbeitsrelevante Gesetze und Vorschriften sowie diesbezügliche Ausnahmeregelungen für Unternehmen unterhalb einer bestimmten Größe Einfluss auf die Beschäftigung und das Wachstum in KMUs haben.³⁵ Meinungsumfragen bei 4.600 KMUs in Bangladesch, Indien, Nepal und Sri Lanka ergaben keine positiven oder negativen Folgen für

²⁹ IWF (2007), a.a.O.

³⁰ J. Berg und D. Kucera (Hrsg.): *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Genf, IAA, 2008).

³¹ G. Davidov und B. Langille (Hrsg.): *The idea of labour law* (Oxford, 2011).

³² S. Deakin: *The evidence-based case for labour regulation*, Vorlage für die Konferenz über die Regulierung zugunsten menschenwürdiger Arbeit (Regulating Decent Work Conference), IAA, Genf, Juli 2009.

³³ Europäisches Netzwerk für Arbeitsrecht (European Labour Law Network): *Protection, involvement and adaptation: European labour law in time of crisis, restructuring and transition* (2010).

³⁴ J.L. Daza: *Informal economy, undeclared work and labour administration* (Genf, IAA, 2005).

³⁵ S. White: *Labour laws, the business environment and the growth of micro and small enterprises in South Asia* (IAA, New Delhi, 2014).

das Wachstum der KMUs. Ebenso wenig fanden sich Indizien für so genannte Größenfallen, wonach KMUs nicht wachsen, da sie einen gewissen Schwellenwert für die Befreiung von bestimmten Regelungen nicht überschreiten wollen. Als wichtigste Gründe wurden die mangelnde Kenntnis der Ausnahmeregelungen und die Entscheidung für eine Nichtbefolgung angeführt. Strafen für die Nichtbefolgung wurden in der Regel durch Zahlungen „unter der Hand“ vermieden.

94. Vielfach wird angenommen, dass die **Vergabe von Landrechten** mehrere positive Auswirkungen habe. Bei einem Experiment in Argentinien wurde indessen festgestellt, dass diese Maßnahme den Zugang zu Krediten nicht beeinflusst, da der Grundstücksbesitz zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Vergabe formeller Kredite darstellt. Dennoch hatte die Vergabe von Landrechten durchaus erhebliche positive Folgen für die Wohnqualität, die Haushaltsgröße und die Investitionen in die Schulbildung der Kinder. Diese Erkenntnisse legen nahe, dass die Zuweisung geregelter Eigentumsrechte zur Armutsminderung bei künftigen Generationen beitragen kann,³⁶ was den Zielen der Reformen des Förderumfelds entspricht.

95. **Frauen** sind in einigen der oben genannten Bereiche unverhältnismäßig stark betroffen. Eines der wichtigsten Hemmnisse für Unternehmerinnen ist der begrenzte Zugang zu Finanzmitteln. Frauen haben im Durchschnitt in geringerem Maß als Männer Zugang zu grundlegenden Finanzdienstleistungen wie Giro- und Sparkonten und formellen Krediten. Auch die rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen können sich diskriminierend auf Frauen auswirken. In vielen Ländern sind Frauen beim Recht auf Eigentum oder die Aufnahme einer Beschäftigung Männern nicht gleichgestellt und benötigen dafür die Erlaubnis des Ehepartners.³⁷ Aus einer jüngeren Abhandlung, in der die Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Interventionen zugunsten der Entwicklung des Unternehmertums von Frauen zusammengefasst sind,³⁸ geht hervor, dass die Reformen des Förderumfelds für Unternehmen in Frauenbesitz bislang nicht Gegenstand von Folgenabschätzungen waren.

Wirkung der IAO-Interventionen

96. Mit dem Förderumfeld für nachhaltige Unternehmen (EERE) hat die IAO ihre eigene Methodik erarbeitet, die als Grundlage für evidenzbasierte Empfehlungen zu Möglichkeiten der Verbesserung des Förderumfelds dient. Die Methodik enthält eine Analyse der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Aspekte der Unternehmensentwicklung. Seit 2011 wurde sie in etwa 30 Ländern angewendet. Zur Weiterentwicklung der Methodik arbeitet die IAO derzeit an ihrem eigenen Instrument für die Bewertung der Kosten, die den Unternehmen durch einen übermäßigen bürokratischen Aufwand entstehen, und hat es bei einem Pilotversuch in Südafrika bereits erfolgreich erprobt. In der südafrikanischen Provinz Free State (Freistaat) wurden zwei Gemeinden untersucht, in denen sich die Erfüllungskosten auf etwa 339 Millionen US-Dollar beliefen, weshalb 32 Prozent der Unternehmen sich bewusst für einen Verbleib in der Informalität, 26 Prozent dagegen für eine Begrenzung der Zahl ihrer Beschäftigten entschieden. Auch wenn es noch zu früh ist, um über die Wirkung der Reformen Bericht zu erstatten, besteht hier ein beträchtliches Potenzial, sofern die Behörden auf die

³⁶ S. Galiani und E. Scharrodsky: „Property rights for the poor: Effects of land titling“ in *Journal of Public Economics* (2005, Vol. 94-9).

³⁷ Weltbank: *Women, business and the law 2014: Removing restrictions to enhance gender equality* (London, 2013).

³⁸ IAA: *Effectiveness of entrepreneurship development interventions for women entrepreneurs*, kurze Abhandlung über das IAO-Projekt zur Entwicklung des Unternehmertums von Frauen (WED) (Genf, 2014).

Erkenntnisse und die nachfolgende Kampagnenarbeit zugunsten eines Abbaus der Bürokratie reagieren.

97. Für aussagekräftige Folgenabschätzungen ist die Arbeit an der EESE-Methodik noch nicht weit genug gediehen. Zudem ist die Messung der Wirkung dieses Interventionstyps mit inhärenten Schwierigkeiten verbunden. Infolgedessen haben die auf dieser Methodik beruhenden Arbeiten bislang nur wenige vorläufige Ergebnisse erbracht. In Honduras konnten im Zuge der Reformen, die auf die EESE-Bewertung der IAO³⁹ zurückgingen, die Kosten für die Eintragung von Unternehmen erheblich reduziert werden. Das Parlament des Landes schaffte die obligatorische Nutzung notarieller Dienste bei der Anmeldung eines neuen Unternehmens ab und senkte damit die Kosten der Eintragung um etwa ein Zehntel. Extrapoliert man die historischen Jahresdaten zur Unternehmensregistrierung linear auf die Zukunft, dürften die Eintragungskosten um jährlich 5 Millionen Dollar sinken und zusätzlich Tausende Unternehmen in der informellen Wirtschaft einen Anreiz für den Übergang zur Formalität erhalten.⁴⁰

5.4. Formalisierung informeller KMUs

Interventionslogik

98. Wie in Kapitel II festgestellt wurde, ist die Zahl informeller KMUs hoch, insbesondere in den Entwicklungsländern. Eine hohe Zahl informeller Unternehmen wird mit mehreren negativen Entwicklungen in Verbindung gebracht, etwa niedriger Produktivität, einem geringen Steueraufkommen, prekären Arbeitsbedingungen und unlauterem Wettbewerb. Daher haben sowohl die Regierungen als auch die Sozialpartner ein starkes Interesse an der Formalisierung von KMUs. Interventionen, die der Formalisierung von KMUs dienen, werden normalerweise als technischer Teilbereich des Förderumfelds angesehen, da sie an den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen ansetzen, die für eine richtige Mischung aus Anreizen und Sanktionen zur Ausweitung der Formalisierung erforderlich sind.⁴¹ Aufgrund der hohen Relevanz dieses Interventionsbereichs für den allgemeinen Ansatz, den die IAO zur Erleichterung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft verfolgt,⁴² ist ihm ein eigenständiger Abschnitt gewidmet.

99. Abbildung 5.4 bietet einen Überblick über das Interventionsmodell für Maßnahmen zur Formalisierung von Unternehmen. In der Regel geht es bei diesen Interventionen vor allem darum, das Verfahren für die Eintragung informeller Unternehmen zu vereinfachen und die Vorteile der Formalisierung auszuweiten. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die hohen Kosten der Eintragung und Führung eines formellen Unternehmens sowie der begrenzte Nutzen, der sich aus der Formalisierung ergibt, die Hauptgründe für den Verbleib in der Informalität darstellen. Somit dürften die Senkung der Kosten der Formalisierung und die Ausweitung der Vorteile zu einer höheren Zahl eingetragener formeller Unternehmen führen. Eine wesentliche Annahme besteht darin,

³⁹ IAA, Dachverband der honduranischen Unternehmen (COHEP): *Evaluación del entorno para empresas sostenibles: Honduras 2013* [Bewertung des Umfelds für nachhaltige Unternehmen] (Genf, IAA, 2013).

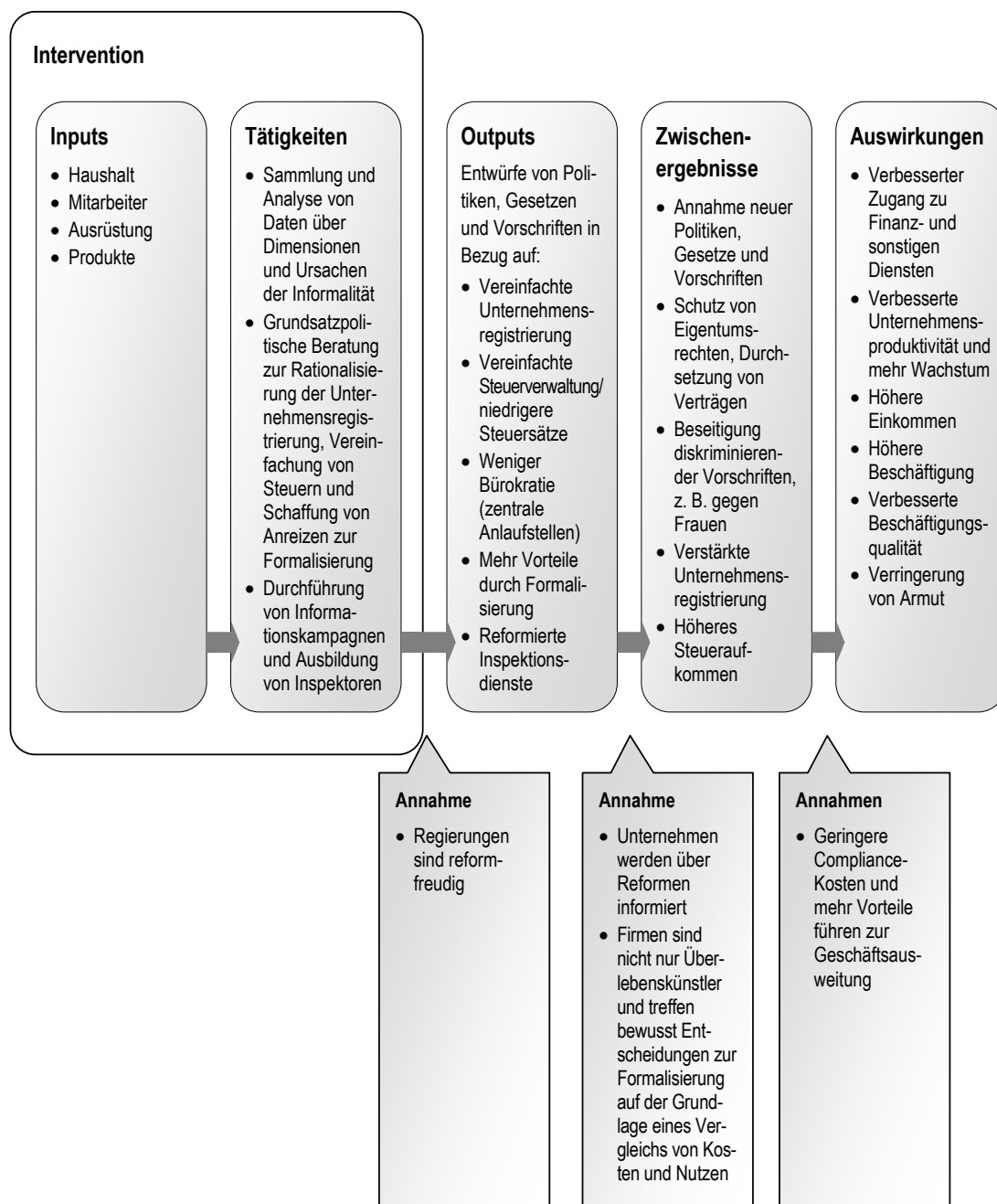
⁴⁰ Nach Berechnungen des IAA und des COHEP.

⁴¹ Zur Typologie der Formalisierungsmaßnahmen nach Bereichen sowie erwarteten Kosten und erwartetem Nutzen der Formalisierung siehe K. van Elk und J. de Kok: *Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies* (Genf, Eschborn, 2014); oder IAO-Regionalbüro für Lateinamerika und die Karibik: *Policies for the formalization of micro and small enterprises in Brazil: Notes on policies for the formalization of micro and small enterprises* (Lima, 2014).

⁴² IAA: *Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft*, Bericht V(1), Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Genf, 2014.

dass durch die Verringerung der Erfüllungskosten Ressourcen freigesetzt würden, die anschließend für zusätzliche Investitionen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen genutzt werden könnten. Als weiteres Argument wird häufig angeführt, dass nur formelle Unternehmen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen für Unternehmen, formellen Bankleistungen und Subventionen für Produkt- und Prozessinnovationen erlangen und eine verstärkte Formalisierung daher zusätzliche Beschäftigungseffekte hervorrufen wird.⁴³ Schließlich wird davon ausgegangen, dass auch verstärkte Inspektionen in Kombination mit Informationskampagnen zu einem höheren Formalisierungsgrad beitragen können.

Abbildung 5.4. Vom Projekt zur Wirkung: Interventionsmodell für die Formalisierung von Unternehmen



⁴³ Siehe Grimm und Paffhausen, a.a.O.

Zusammenfassung der globalen Erkenntnisse

100. Nach wie vor liegen kaum empirische Erkenntnisse über die relative Wirksamkeit verschiedener Interventionen zur Erhöhung des Formalisierungsgrads vor. Soweit feststellbar, wurde lediglich in etwa zehn empirisch fundierten Studien untersucht, ob diese Interventionen zu einer verstärkten Formalisierung von Unternehmen geführt und sich auf die Unternehmensleistung und die Beschäftigung ausgewirkt haben.⁴⁴ Die Mehrzahl dieser Studien ist experimentell oder quasi-experimentell angelegt und trägt somit Situationen Rechnung, die ohne die Intervention eingetreten wären. Gegenstand der Betrachtung ist im Wesentlichen Lateinamerika.

101. Insgesamt geht aus den Studien hervor, dass die Formalisierungsmaßnahmen nur mäßige Wirkung zeigen. Zudem ist die Zahl der Studien noch zu gering, um systematische Schlussfolgerungen darüber zu ermöglichen, ob bestimmte Arten von Interventionen zugunsten der Formalisierung besser greifen als andere. Wie aus Tabelle 5 unten hervorgeht, lassen sich die wichtigsten vorläufigen Schlussfolgerungen aus den wenigen verfügbaren empirischen Untersuchungen wie folgt zusammenfassen:

- **Wirkung der Reformen im Bereich der Geschäftsgründung auf die Eintragung von Unternehmen:** Im Zuge von Reformen im Bereich der Geschäftsgründung (in Mexiko in Form von zentralen Anlaufstellen) erhöhte sich die Zahl der Neuanmeldungen von Unternehmen um 5 Prozent. Die Wahrscheinlichkeit der Eintragung bereits bestehender informeller Unternehmen nahm allerdings nicht zu.
- **Wirkung der Reformen im Bereich der Geschäftsgründung auf die Formalisierung informeller Unternehmen:** Zwei Studien (zu Mexiko und Peru) lassen entweder geringe oder kurzfristige Effekte erkennen.
- **Wirkung von Informationsarbeit, Gebührenerlassen und Durchsetzungsmaßnahmen auf die Formalisierung informeller Unternehmen:** Aus drei Studien geht hervor, dass Informationskampagnen keine Auswirkung auf den Formalisierungsgrad hatten. Bei Gebührenerlassen ergibt sich ein gemischtes Bild. Eine Studie lässt einen signifikanten Effekt auf den Formalisierungsgrad (10 Prozent) erkennen, andere dagegen keinen Effekt. In einer Untersuchung wurde die Erhöhung des Formalisierungsgrads auch anhand von Inspektionen durch die Kommunalverwaltung gemessen. Das Ergebnis war positiv (eine Zunahme der Formalisierung um mehr als 20 Prozent).

Tabelle 5. Zusammenfassung der Studien zu den kausalen Effekten von Maßnahmen zur Förderung der Formalisierung von Unternehmen

Studie	Untersuchte Maßnahme oder untersuchtes Programm	Wichtigste Ergebnisse
Panel A: Wirkung der Reformen im Bereich der Geschäftsgründung auf die Zahl der Eintragungen von Unternehmen		
Bruhn (2011), Kaplan et al. (2011)	Zentrale Anlaufstellen (Zusammenlegung kommunaler, staatlicher und bundesstaatlicher Verfahren für die Eintragung von Unternehmen) in städtischen Gebieten Mexikos.	Die Reformen bewirkten einen Anstieg der Zahl der Neuanmeldungen von Unternehmen um 5 Prozent und darüber hinaus einen Beschäftigungszuwachs. Wie Bruhn zeigt, war die Zunahme der Eintragungen hauptsächlich auf Neugründungen durch frühere Lohnempfänger zurückzuführen.

⁴⁴ Siehe Grimm und Paffhausen, a.a.O.; K. van Elk und J. de Kok, a.a.O.; und M. Bruhn und D. McKenzie: *Entry regulation and formalization of microenterprises in developing countries*, Weltbankgruppe, Policy Research Working Paper Nr. 6507 (Washington, 2013).

Studie	Untersuchte Maßnahme oder untersuchtes Programm	Wichtigste Ergebnisse
Bruhn und McKenzie (2013)	Zentrale Anlaufstellen in weniger dicht besiedelten Kommunen in Minas Gerais (Brasilien).	In den ersten beiden Monaten der Programmdurchführung stieg die Zahl der Eintragungen an; später gab es keinen weiteren Anstieg.
Cárdenas, Rozo (2009)	Zentrale Anlaufstellen in sechs großen Städten Mexikos.	Im Zuge der Reformen erhöhte sich die Zahl der Anmeldungen von Unternehmen um 5 Prozent.

Panel B: Wirkung der Reformen im Bereich der Geschäftsgründung auf die Formalisierung informeller Unternehmen

Bruhn (2013)	Zentrale Anlaufstellen in städtischen Gebieten Mexikos.	Einige informelle Unternehmer wurden infolge der Reformen Lohnarbeiter, andere melden ihr Unternehmen an, doch sind diese Effekte gering.
Mullainathan, Schnabl (2010)	Reform der kommunalen Verfahren zur Geschäftsgenehmigung in Lima (Peru).	Die Reform bewirkte einen Anstieg der Zahl der vorläufigen Genehmigungen für informelle Unternehmen, doch lassen viele Unternehmen ihre Genehmigung später nicht verlängern.

Panel C: Wirkung von Informationsarbeit, Gebührenerlassen und Durchsetzungsmaßnahmen auf die Formalisierung informeller Unternehmen

Alcázar et al. (2010)	Subventionen für die Kosten der Einholung einer kommunalen Genehmigung für informelle Unternehmen in Lima (Peru).	Dank des subventionierten Kostenangebots erhielten 10 Prozent bis 12 Prozent der informellen Unternehmen eine kommunale Genehmigung.
Andrade et al. (2013)	Drei an informelle Unternehmen in Belo Horizonte (Brasilien) gerichtete Interventionen: a) Bereitstellung von Informationsbroschüren zum Eintragungsprozess und zum potenziellen Nutzen; b) Erlass der Eintragungsgebühren; c) Besuche durch kommunale Aufsichtsbeamte.	Die Informationskampagne und der Erlass der Eintragungsgebühren hatten keine Wirkung auf den Formalisierungsgrad; die Inspektionen bewirkten einen Anstieg des Formalisierungsgrads um 22 bis 27 Prozentpunkte.
De Mel et al. (2013)	Bereitstellung von Informationsmaterial und Erstattung der Eintragungskosten für informelle Unternehmen in Sri Lanka.	Die Informationsarbeit und die Kostenerstattung hatten keine Wirkung auf den Formalisierungsgrad.
Giorgi und Rahman (2013)	Bereitstellung von Informationsbroschüren für informelle Unternehmen in Bangladesch.	Die Informationsarbeit hatte keine Wirkung auf den Formalisierungsgrad.

Quelle: Bruhn und McKenzie (2013), a.a.O.

102. Neben den genannten Untersuchungen verdienen zwei Fallstudien zu Brasilien Erwähnung, da darin umfassende nationale Maßnahmen zur Formalisierung informeller Unternehmen betrachtet werden. Allerdings wird in diesen Studien kein Vergleich zwischen Unternehmen, die an Programmen zur Formalisierung teilnahmen, und anderen Unternehmen angestellt,⁴⁵ weshalb unsicher ist, ob die beobachteten Auswirkungen den Interventionen zuzuschreiben sind. Der erste Fall betrifft das Programm SIMPLES, das von der Regierung Brasiliens 1996 eingeführt wurde und eine Vereinfachung und Verringerung der Steuersätze, Sozialversicherungsbeiträge und steuerlichen Regelungen

⁴⁵ Für eine ausführliche Beschreibung siehe Van Elk und De Kok, a.a.O., oder IAO-Regionalbüro für Lateinamerika und die Karibik, a.a.O.

für Kleinst- und Kleinunternehmen vorsah. Das Programm hatte positive Effekte auf den Umfang der Formalisierung. Unternehmen, die unmittelbar nach dem Anlaufen des Programms gegründet wurden, waren stärker formalisiert als kurz vor dem Programmstart entstandene Unternehmen. Je nach Schätzverfahren erhöhte sich die Zahl der Betriebsgenehmigungen um bis zu 12 Prozent, während die Zahl der Eintragungen bei den Steuerbehörden um 7 Prozent anstieg. Bei Unternehmen mit bezahlten Arbeitskräften waren die Effekte tendenziell stärker ausgeprägt als bei Unternehmen, die keine bezahlten Mitarbeiter beschäftigten.⁴⁶ Die gleichen Trends galten für Unternehmen, die sich in der Gründungsphase befanden, im Vergleich zu bereits bestehenden Unternehmen. Schließlich erwirtschafteten formalisierte Unternehmen um 50 Prozent höhere Einnahmen und Gewinne als informelle Unternehmen.

103. 2008 führte Brasilien eine weitere Neuerung ein. Demnach konnten Einzel-Kleinstunternehmer ein vereinfachtes Eintragsverfahren in Kombination mit einer vereinfachten Steuer- und Sozialversicherungsregelung in Anspruch nehmen, die ihnen die Zahlung ihrer Beiträge als monatliche Pauschale ermöglichte. Das Programm richtete sich an insgesamt 10 Millionen selbständige Erwerbstätige im informellen Sektor. Bislang liegen nur deskriptive statistische Daten vor, denen zufolge zur Jahresmitte 2014 4 Millionen Einzel-Kleinstunternehmer angemeldet waren.⁴⁷

104. In Anbetracht des geringen Kenntnisstands zur Wirksamkeit von Formalisierungsmaßnahmen lässt sich die zentrale Frage, ob einige Interventionen erfolgreicher sind als andere, noch nicht genau beantworten. Dennoch kann eine Reihe vorläufiger politischer Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Die vorliegenden Kenntnisse beschränken sich im Wesentlichen auf Interventionen mit dem Ziel, die Kosten der Formalisierung durch Reformen im Bereich der Geschäftsgründung zu senken, und sie machen deutlich, dass dies noch nicht die erwartete Wirkung auf die Formalisierung von Unternehmen zeigt. Eine geringere Zahl von Studien widmet sich dem Effekt von Maßnahmen zur Verringerung anderer signifikanter Kosten der Formalisierung oder zur Steigerung des damit verbundenen Nutzens. Es sind jedoch wohl weniger die *Kosten des Übergangs zur Formalität* (zeitlicher und finanzieller Aufwand für die Anmeldung) als vielmehr die *Kosten und Vorteile nach Abschluss der Formalisierung* (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, Zugang zu Sozialversicherungsleistungen), die bei der Entscheidung eines Unternehmens für oder gegen die Formalisierung den Ausschlag geben. Es bedarf weiterer Studien, um die Maßnahmen zur Senkung der Kosten der Formalität oder zur Steigerung des aus der Formalisierung entstehenden Nutzens auf ihre Wirksamkeit zu prüfen. Diese neuen Bewertungen müssen weit über einen Nachweis der Auswirkungen der Formalisierung hinausgehen und sich auch mit anderen erwarteten Folgen wie einer Verbesserung der Unternehmensleistung und der Beschäftigungsmöglichkeiten befassen. Die Frage schließlich, ob die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zur Formalisierung von Unternehmen wirksam gestärkt wurde, wurde bislang nur in einem einzigen Experiment untersucht, das positive Ergebnisse erkennen lässt. Es ist ratsam, diese Maßnahme nicht zu vernachlässigen, und zugleich erforderlich, ihre Wirksamkeit im Rahmen von Studien zu prüfen, die auch möglichen verdeckten Kosten wie Zahlungen „unter der Hand“ Rechnung tragen.

⁴⁶ Mehr als 85 Prozent der brasilianischen Kleinstunternehmen beschäftigen keine bezahlten Arbeitskräfte; siehe Van Elk und De Kok, a.a.O.

⁴⁷ Nach Angaben, die von der brasilianischen KMU-Förderagentur SEBRAE vorgelegt wurden.

- ❑ Anscheinend ist es leichter, in der Gründungsphase befindliche als bereits bestehende Unternehmen zu formalisieren. Daher ist es vielleicht effektiver, die Bemühungen auf Neugründungen auszurichten.
- ❑ Bei bestehenden informellen Unternehmen sollten gezieltere Maßnahmen erprobt werden. Wachstumsorientierte informelle Unternehmen und so genannte „gehemmte Gazellen“⁴⁸ profitieren möglicherweise stärker von der Formalisierung als Subsistenzunternehmer, denen es eventuell an den Fähigkeiten oder der Motivation für den Übergang zur Formalität mangelt.
- ❑ Massive Vorstöße und Pakete mit einer Kombination mehrerer Reformmaßnahmen greifen möglicherweise besser als punktuelle Ansätze. Zusätzliche nicht experimentelle ökonometrische Studien⁴⁹ zum Ausmaß der Reformen im Bereich der Geschäftsgründung, mit dem sich eine signifikante Wirkung auf die Anmeldung von Unternehmen erzielen lässt, legen nahe, dass Einzelreformen eine deutliche Senkung der Formalisierungskosten vorsehen müssen, damit ein signifikanter Effekt (Kostensenkung um mindestens 50 Prozent oder Verkürzung der Verfahren um mindestens 15 Prozent) entsteht. Die aus einer Kombination mehrerer Reformen hervorgehenden Synergieeffekte machen deutlich, dass weniger drastische Senkungen notwendig sind.
- ❑ Einige der oft vorgebrachten Argumente zugunsten der Formalisierung scheinen recht hypothetisch zu sein. Vorliegenden Studien zufolge beeinflusst die Formalisierung nicht die Wahrscheinlichkeit, ein Bankdarlehen oder öffentliche Aufträge zu erhalten. Informationskampagnen mit dem Versprechen, das formalisierte Unternehmen Zugang zu Finanzmitteln erlangen oder für öffentliche Aufträge infrage kommen, müssen realitätsbezogen gestaltet sein. Wird zu viel versprochen, untergräbt dies die Bemühungen um eine Ausweitung der Formalisierung.

Wirkung der IAO-Interventionen

105. Die IAO führt derzeit eine Reihe von Projekten der technischen Zusammenarbeit durch, um bestimmte Branchen, etwa den lokalen Verkehrssektor in Kenia, bei der Formalisierung von Unternehmen zu unterstützen. Bislang liegen keine gründlichen Folgenabschätzungen zu den Auswirkungen der IAO-Interventionen auf die Formalisierung von Unternehmen vor, mit Ausnahme von zwei Untersuchungen zu Projekten, die die IAO zur Unterstützung von Finanzmittlern bei der Förderung der Formalisierung von Unternehmen durchführte. Die Ergebnisse sind nachstehend zusammengefasst. Da die Formalisierung nun eine der strategischen Prioritäten der IAO ist, sollte das Amt neue Erkenntnisse darüber gewinnen, wie Unternehmen erfolgreich formalisiert werden können.

106. Mit Unterstützung der IAO führte das indische Mikrofinanzinstitut ESAF eine Sensibilisierungskampagne zur Formalisierung von Unternehmen in Kombination mit nichtfinanziellen Unterstützungsleistungen (Schulungen mit einer Dauer von zwei bis fünf Tagen) und Qualifizierungsmaßnahmen (von gleicher Dauer) für Kunden ein, die als potenziell wachstumsfähig angesehen wurden. Dabei sollte festgestellt werden, ob diese Intervention einen positiven Effekt auf die Formalisierung sowie die soziale und wirtschaftliche Lage von Familienunternehmen hätte. Die Intervention bewirkte eine starke Zunahme der Formalisierung (70 Prozent in der Zielgruppe im Vergleich zu weni-

⁴⁸ Siehe Kapitel 2.

⁴⁹ L. Klapper und I. Love: *The impact of business environment reforms on new firm registration*, Weltbankgruppe, Policy Research Working Paper Nr. 5493 (Washington, 2010).

ger als 10 Prozent in der Kontrollgruppe)⁵⁰ und eine deutliche Verbesserung der Geschäftspraktiken (bei der Buchführung ein Zuwachs von 15 Prozent gegenüber der Kontrollgruppe). In Bezug auf die stärkere Inanspruchnahme von Bankkonten, Versicherungsdiensten oder staatlichen Unterstützungsleistungen für Familienunternehmen ergaben die Untersuchungen allerdings keinen signifikanten Effekt. Ferner wurde festgestellt, dass die Intervention sich signifikant negativ auf das monatliche Haushaltseinkommen und die Beschäftigung auswirkte. Die Verringerung des Haushaltseinkommens lässt sich wahrscheinlich mit der Einführung einer genaueren Buchführung erklären, die der Behandlungsgruppe eine realistischere Schätzung ihres Einkommens ermöglichte. Was den negativen Beschäftigungseffekt anbelangt, so ist nicht klar, ob durch die Formalisierung ein Anreiz für einen Beschäftigungsabbau oder für die Meldung einer zu niedrig angesetzten Beschäftigtenzahl entstand.

107. Mit einer ähnlichen Intervention unterstützte die IAO das größte Mikrofinanzinstitut in Burkina Faso (RCBP), wo sie eine Sensibilisierungskampagne zur Formalisierung in Kombination mit einem zweitägigen Grundkurs in Finanzverwaltung durchführte. Wie im Fall Indiens ging es darum, die Formalisierung auszuweiten und die Unternehmensleistung zu steigern. Allerdings fielen die Formalisierungseffekte eher mäßig aus. Die Intervention hatte keine Auswirkung auf die Formalisierung von Unternehmen, doch stieg die Zahl der Inhaber einer Registrierungskarte für die informelle Wirtschaft, einer vereinfachten Form der Anmeldung eines informellen Unternehmens, um 10 Prozent.⁵¹ Bei den Geschäftspraktiken wurden einige Verbesserungen verzeichnet, was durch eine getrennte Buchführung für geschäftliche und private Aufwendungen belegt wird. Die Intervention bewirkte weder einen verbesserten Zugang zu Finanzleistungen noch hatte sie einen Effekt auf die Unternehmensleistung.

108. Aus diesen beiden Interventionen lässt sich als eine wichtige Erkenntnis ableiten, dass Interventionen zugunsten der Formalisierung von Unternehmen in staatliche Programme integriert werden müssen, die zu einer deutlichen Senkung der Kosten der Formalisierung und/oder einer Steigerung des damit verbundenen Nutzens führen. Werden diese Interventionen allein über Finanzmittler abgewickelt, ist ihre Wirkung möglicherweise nicht groß genug.

5.5. Förderung verbesserter Arbeitsbedingungen und einer gesteigerten Produktivität der KMUs

109. Die IAO hat darauf hingewiesen, dass eine beträchtliche Zahl armer Menschen erwerbstätig ist. Quelle ihrer Armut ist nicht der Mangel an wirtschaftlicher Tätigkeit, sondern der weniger produktive Charakter dieser Tätigkeit.⁵² In Anbetracht dieser Analyse ist es unerlässlich, auf Produktivitätssteigerungen hinzuarbeiten, um die Armut zu bekämpfen und den Lebensstandard zu erhöhen. Untersucht man die Haupttriebkkräfte der Produktivität auf der nationalen Ebene, wird deutlich, dass der wichtigste Einzel-

⁵⁰ Zu diesen und anderen Ergebnissen siehe IAA: *Microfinance and Formalisation of Enterprises in the Informal Sector: Awareness raising campaign and BDS for the formalisation and strengthening of growth-oriented enterprises*, unveröffentlicht (2012).

⁵¹ Zu diesen und anderen Ergebnissen siehe IAA: *La formalisation des entreprises de l'informel: Une étude d'impact sur la Formation et Sensibilisation à la formalisation des entreprises du secteur informel – RCPB au Burkina Faso* [Formalisierung informeller Unternehmen: Wirkungsanalyse zur Ausbildung und Sensibilisierung im Zusammenhang mit der Formalisierung von Unternehmen des informellen Sektors – RCPB in Burkina Faso], unveröffentlicht (2012).

⁵² Siehe mehrere Auflagen des Weltbeschäftigungsberichts (World Employment Report) der IAO.

faktor Unternehmen sind, die ihre Aktivitäten weiterentwickeln.⁵³ Angesichts der empirischen Erkenntnisse, denen zufolge KMUs die wichtigsten Arbeitgeber darstellen, jedoch deutlich weniger produktiv als große Unternehmen sind, lassen diese Unternehmen eindeutig das Potenzial zur Steigerung des Lebensstandard, aber auch Beschränkungen erkennen. Damit die KMUs mehr Wohlstand schaffen können, müssen sie ihre bestehenden Aktivitäten produktiver gestalten oder zu Aktivitäten mit einer höheren Wertschöpfung übergehen.

110. In diesem Kontext nun hat die IAO die Produktivität von KMUs als neuen vorrangigen Arbeitsbereich festgelegt, dessen besonderer Schwerpunkt auf dem kausalen Zusammenhang zwischen den Arbeitsbedingungen und der Produktivität der KMUs liegt. Diese Schwerpunktsetzung ging auf die Beobachtung zurück, dass eine niedrige Produktivität oft mit mangelhaften Arbeitsbedingungen gepaart ist und dass der Zusammenhang zwischen beiden Faktoren besser verstanden werden muss.

111. Vor diesem Hintergrund wird im folgenden Abschnitt das Interventionsmodell beschrieben, die globale Evidenz zur Funktionsfähigkeit dieses besonderen und recht komplexen Veränderungsmodells zusammengefasst und dokumentiert, welche Erkenntnisse zur Wirkung der IAO-Interventionen in diesem Bereich vorliegen. Die Ausführungen in diesem Abschnitt sind nicht so auszulegen, dass Verbesserungen der Arbeitsbedingungen immer mit Produktivitätssteigerungen begründet werden müssen. Für die IAO sind Arbeitsbedingungen unabhängig von der Produktivität eine in mehreren internationalen Arbeitsnormen verankerte Priorität.⁵⁴ Vielmehr soll hier ermittelt werden, ob durch die KMU-Politik eine für alle Beteiligten vorteilhafte Situation entstehen kann, die sowohl der Unternehmensleistung als auch den Arbeitsbedingungen zuträglich ist.

Interventionslogik

112. KMU-Fördermaßnahmen zur Steigerung der Produktivität sind zumeist auf die Erhöhung der totalen Faktorproduktivität ausgerichtet.⁵⁵ Dies wird entweder durch eine Steigerung der Qualität der personellen Ressourcen (infolge einer Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Bildung, Personalpraxis und/oder Arbeitsbedingungen) oder durch Veränderungen bei der Effizienz des Produktionsprozesses (infolge von Innovationen am Arbeitsplatz) oder aber durch eine Kombination beider Maßnahmen erreicht. Eine dritte wichtige Größe, die die totale Faktorproduktivität beeinflusst, sind Verbesserungen der Qualität des physischen Kapitals (infolge von technologischen Innovationen). Investitionen in neue Maschinen sind jedoch oft sehr kapitalintensiv, weshalb KMUs mit ihrem begrenzten Zugang zu Finanzmitteln nur eingeschränkt fähig sind, diesen Kurs in Richtung auf eine höhere Produktivität zu verfolgen. In der Regel setzen die Interventionen daher vor allem an der Stärkung der personellen Ressourcen und des Produktionsprozesses an. Diese beiden Interventionsbereiche sind nicht allzu kostenaufwändig und können potenziell rasche Ergebnisse erbringen.

113. Für Produktivitätssteigerungen kommen zwei Varianten des Interventionsmodells infrage, die letztlich dieselbe beabsichtigte Wirkung haben:

- Nach dem ersten Ansatz entsteht eine Produktivitätssteigerung aus einer **modernen Führungspraxis** heraus. Dies wiederum bewirkt letztlich eine bessere Unternehmensleistung und bessere Arbeitsbedingungen. In diesem Veränderungskonzept

⁵³ Weltbank: *World Development Report 2013: Jobs*, (Washington 2012).

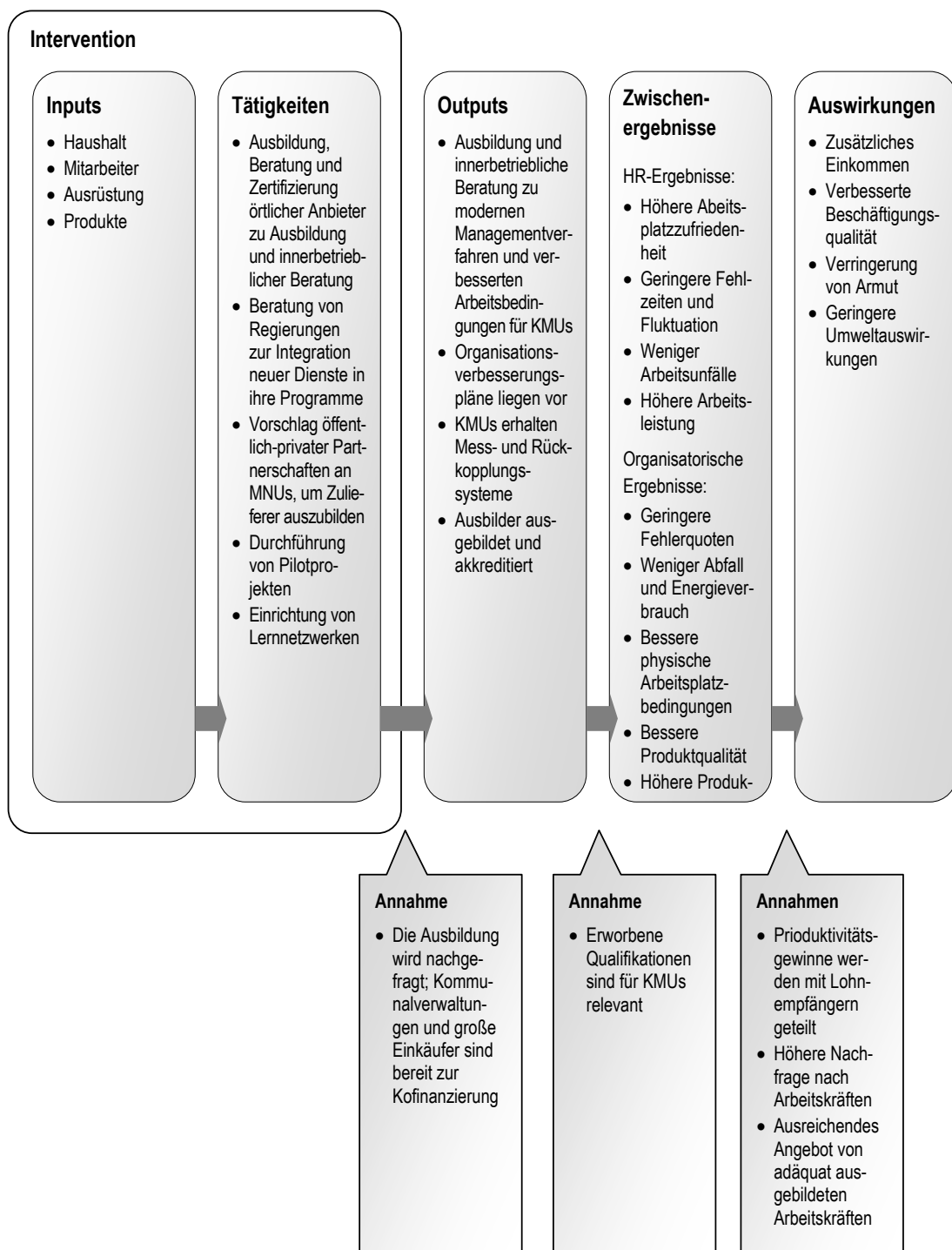
⁵⁴ Siehe das Informationssystem der IAO zu internationalen Arbeitsnormen (NORMLEX).

⁵⁵ Die totale Faktorproduktivität ist das Produktionsergebnis je Einheit der kombinierten Einsatzfaktoren Arbeit und Kapital. Änderungen der totalen Faktorproduktivität ergeben sich aus Änderungen des Produktionsergebnisses, das Unternehmen mit einer bestimmten Menge von Kapital und Arbeit erzeugen können.

werden die Arbeitsbedingungen nicht als zentrales Zwischenergebnis der Produktivitätssteigerung betrachtet. Vielmehr setzt das Konzept auf schlanke Produktion, Qualitätskontrolle, Bestandsverwaltung und Personalentwicklung.

- Dem zweiten Ansatz zufolge dient auch die **Verbesserung der Arbeitsbedingungen** dem Zweck, die Unternehmen bei der Produktivitätssteigerung zu unterstützen, und hat damit letztlich dieselbe Wirkung (verbesserte Unternehmensleistung und verbesserte Arbeitsbedingungen).

Abbildung 5.5. Vom Projekt zur Wirkung: Interventionsmodell für die Förderung der Produktivität und der Arbeitsbedingungen in KMUs



Zusammenfassung der globalen Erkenntnisse

114. In diesem Abschnitt wird der Versuch unternommen, die verfügbaren empirischen Erkenntnisse zu beiden Varianten des Interventionsmodells zusammenzufassen. Was die **Wirkung einer modernen Führungspraxis auf die Produktivität von Unternehmen** betrifft, so wird durch umfangreiche Erkenntnisse belegt, dass diese Interventionen durchaus zu einer höheren Produktivität und letztlich zu einer Verbesserung der Unternehmensleistung und der Arbeitsbedingungen führen. Ein Großteil dieser Forschungsarbeiten bezieht sich allerdings nur auf die Industrieländer.⁵⁶ Dennoch lassen sich auch für die Schwellen- und Entwicklungsländer einige aufschlussreiche Einsichten ableiten, die auf einen Zusammenhang zwischen der Einführung moderner Führungsmethoden und verbesserten Arbeitsbedingungen hindeuten. Aus einer ökonometrischen Studie, die auf der Grundlage von Fabrikaudits bei über 800 Zulieferern eines globalen Sportartikelherstellers durchgeführt wurde, geht hervor, dass eine engere Zusammenarbeit des multinationalen Unternehmens mit seinen Lieferanten bei Praktiken wie einer schlanken Produktion und einem umfassenden Qualitätsmanagement stärker mit verbesserten Arbeitsbedingungen korreliert als die Überwachung der Einhaltung von Arbeitsnormen.⁵⁷ Erklärt wird dies vor allem mit den positiven Nebeneffekten, die die Einführung dieser Methoden auf die Arbeitsbedingungen hat. Eine jüngere Studie zur Erprobung dieser Führungspraktiken in KMUs eines Schwellenlandes lässt eine starke Wirkung auf die Produktivität und Leistung der Unternehmen erkennen. Bei der versuchsweisen Einführung von Beratungsdiensten zur modernen Führungspraxis bei mittelgroßen Textilherstellern in Indien zeigte sich, dass die Produktivität in den am Programm teilnehmenden Unternehmen gegenüber den nicht teilnehmenden Unternehmen der Kontrollgruppe im ersten Jahr um 17 Prozent gestiegen war.⁵⁸ Die jährlichen Gewinnzuwächse je Betrieb betrugen insgesamt 325.000 US-Dollar, und die Kosten der Intervention (250.000 US-Dollar) waren somit bereits im ersten Jahr gedeckt. Nach drei Jahren hatten viele der teilnehmenden Unternehmen in der Behandlungsgruppe zusätzliche Produktionsbetriebe eröffnet, was auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze hindeutet. Detaillierte Daten zur Anzahl und Qualität der geschaffenen Stellen wurden allerdings nicht erhoben.

115. Zu den **Auswirkungen verbesserter Arbeitsbedingungen auf die Produktivität der KMUs** liegen kaum empirische Erkenntnisse vor. Studien mit experimentellem oder quasi-experimentellem Design gibt es bislang nicht. Zugleich wurden nur wenige nicht experimentelle ökonometrische Studien durchgeführt. Daher nahm die IAO unlängst eine Auswertung der einschlägigen Fachliteratur vor,⁵⁹ in der sie die Erkenntnisse von etwa 70 im vergangenen Jahrzehnt erschienenen Artikeln zusammenfasste. Dabei wurden Ergebnisse zu Praktiken in den Bereichen Arbeitsschutz, Löhne, Ausbildung und Arbeitszeitregelungen zusammengetragen. Berücksichtigt wurden nur Untersuchungen, die einen glaubwürdigen Begutachtungsprozess durchlaufen hatten. In Bezug auf die Forschungsmethodik wurden ökonometrische Studien und deskriptive Statistiken sowie qualitative Forschungen akzeptiert, was einen Vergleich der Ergebnisse etwas erschwert.

⁵⁶ Siehe beispielsweise N. Bloom und J. Van Reenen: „Measuring and explaining management practices across firms and countries“ in *Quarterly Journal of Economics* (2007, 122(4)).

⁵⁷ R. Locke, F. Qin und A. Brause: „Does monitoring improve labor standards? Lessons from Nike“ in *Industrial and Labor Relations Review* (2007, Vol. 61, Nr. 1).

⁵⁸ N. Bloom et al.: „Does management matter? Evidence from India“ in *The Quarterly Journal of Economics* (2013, Vol. 128, Ausgabe 1). Die Unternehmensgröße beträgt im Durchschnitt 270 Beschäftigte.

⁵⁹ R. Croucher et al.: *Can better working conditions improve the performance of SMEs? An international literature review* (IAA, Genf, 2013).

Eingedenk dieser Einschränkung sind die wichtigsten Erkenntnisse der Auswertung nachstehend zusammenfassend dargestellt.

116. Im Bereich **Arbeitsschutz** bestätigen mehrere Studien, dass KMU-Eigner sich der finanziellen Folgen von Berufsunfällen und arbeitsbedingten Gesundheitsproblemen häufig nicht bewusst sind. Zudem lassen die Forschungsarbeiten erkennen, dass KMU-Eigner tendenziell eher reaktiv als proaktiv handeln. Statt einen präventiven Ansatz auf der Grundlage von langfristig rentablen Investitionen zu verfolgen, richten sie ihren Blick oft auf kurzfristige Resultate.

117. Dennoch mehren sich die Hinweise, die einen Zusammenhang zwischen guter Arbeitsschutzpraxis und Unternehmensproduktivität bestätigen, insbesondere wenn diese Praxis einen wesentlichen Aspekt guter Geschäftsgepflogenheiten und des Qualitätsmanagements darstellt. An Erkenntnissen, die einen engen Zusammenhang für ein ausreichend breites Spektrum von Fällen belegen, mangelt es allerdings aufgrund der begrenzten Datenverfügbarkeit, der Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der Ergebnisse, der langfristigen Natur des Problems und der Heterogenität von KMUs.

118. Bei einer Reihe von Studien, in denen die Durchführung von Interventionen in diesem Bereich analysiert wurde, zeigte sich, dass proaktive Maßnahmen wirksam sind, wenn sie bestimmten Unternehmensmerkmalen und sektorspezifischen Unterschieden besonders Rechnung tragen. Zu einer guten Praxis gehören in dieser Hinsicht die Beratung durch Vermittler wie Branchenverbände, gezielte Programme für die Industrie und die vereinfachte Anwendung von Arbeitsschutzregelungen. Jüngere Versuche, gute Arbeitsschutzpraktiken für KMUs unter Nutzung von Lieferketten aufzustellen, stellen einen viel versprechenden Ansatz dar. Sein Vorzug besteht darin, dass er speziell dem Vorgehen gegen Hemmnisse für KMUs wie begrenzten Ressourcen, mangelnden Kenntnissen und starkem Wettbewerb dient.

119. Einige Erkenntnisse deuten auf einen Zusammenhang zwischen **Ausbildung**⁶⁰ als Maßnahme zur Steigerung der arbeitsbezogenen Qualifikationen von Führungskräften und Arbeitnehmern einerseits und der Produktivität von KMUs andererseits hin. Nur in einigen wenigen Studien konnte jedoch überzeugend nachgewiesen werden, dass Ausbildung zu einer höheren Unternehmensproduktivität führt. Anscheinend müssen weitere vermittelnde Faktoren berücksichtigt werden, die die Produktivität von KMUs beeinflussen. Dazu zählen die Methoden der Ausbildung (formale oder informelle Ausbildung), die angesprochenen Mitarbeitergruppen, die Wachstumsorientierung der Unternehmen, die Sektoren und die beteiligten Ausbildungsträger. Am überzeugendsten ist die Darstellung der positiven Ergebnisse in den Studien, in denen die Ausbildung als Bestandteil einer verbesserten Praxis der Personalentwicklung betrachtet und der Versuch unternommen wird, die langfristigen Ausbildungseffekte zu bewerten. Dieser weiter gefasste Ansatz erschwert allerdings die Analyse und wirft neue Methodikprobleme bei der Ergebnismessung auf.

120. Forschungsarbeiten speziell zum Verhältnis zwischen **Löhnen** und der Produktivität von KMUs sind äußerst spärlich, und die wenigen verfügbaren Erkenntnisse sind mehrdeutig. Auch wenn einige ausschließlich der Frage der Löhne gewidmete Untersuchungen auf eine positive Korrelation zwischen Löhnen und Produktivität hindeuten, wird kein direkter Zusammenhang nachgewiesen. Offenkundig müssen andere Faktoren in Betracht gezogen werden. Zudem ist sehr wahrscheinlich von einer umgekehrten Kausalität auszugehen. Löhne können zwar motivierend auf Beschäftigte wirken (und somit

⁶⁰ Es sollte angemerkt werden, dass in diesem Kontext die allgemeine Bildung und die berufliche Erstausbildung nicht zur Ausbildung zählen.

einen kausalen Effekt auf die Produktivität ausüben), doch richtet sich die Fähigkeit der Unternehmen zur Vergütung weitgehend nach der Produktivität der Beschäftigten (und daher hat die Produktivität einen kausalen Effekt auf die Löhne). In diesem Zusammenhang ist es wichtig, zwischen Lohnniveau und Lohnsystem zu unterscheiden. Demnach mit dem Lohnsystem die Regeln und Faktoren gemeint, die das Lohnniveau bestimmen (etwa die Frage, ob der Lohn erfahrungs- und leistungsabhängig ist).

121. Nachweislich besteht eine positive Korrelation zwischen der Anwendung einer leistungsbezogenen Vergütung (als einem wichtigen Element des Lohnsystems) und der Produktivität. Dies wird aus mehreren Studien ersichtlich, in denen die leistungsbezogene Vergütung als integraler Bestandteil so genannter leistungsstarker Arbeitssysteme („High-Performance Work Systems“) betrachtet wird. Ziel dieser Systeme ist es, Arbeitskräfte zu qualifizieren, zu binden und zu motivieren. Typische Elemente solcher Systeme sind u.a. Teamarbeit, Qualitätszirkel, Ausbildung und Laufbahnentwicklung, Beurteilungen und leistungsorientierte Vergütung.⁶¹ Leistungsstarke Arbeitssysteme sind überwiegend in Industrieländern anzutreffen.

122. Studien zur **Arbeitszeitgestaltung** mit einem besonderen Schwerpunkt auf KMUs gibt es kaum. Untersuchungen zu langen Arbeitszeiten und Überstunden ergaben, dass diese Praxis dann, wenn sie über einen längeren Zeitraum anhält, negative kurzfristige Folgen, etwa eine erhöhte Verletzungsgefahr, und langfristige gesundheitsschädigende Auswirkungen hat. In beiden Fällen lässt die Produktivität nach. Andere Erkenntnisse legen nahe, dass in mäßigem Umfang geleistete Überstunden positive Produktivitätseffekte haben können, wenn sie freiwilliger Natur sind und angemessen vergütet werden.

123. Das Verhältnis zwischen **Vereinigungsfreiheit oder Kollektivverhandlungen** und Produktivität ist seit mehreren Jahren Gegenstand der Forschung, doch gibt es keine empirischen Untersuchungen speziell zu KMUs.

124. Insgesamt lässt sich der Zusammenhang zwischen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen und Produktivitätssteigerungen bei KMUs für den Arbeitsschutz eindeutig, für die anderen Bereiche dagegen nicht schlüssig belegen. Ob einzelne oder isolierte Interventionen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Produktivität die erwarteten Ergebnisse erbringen können, ist nicht sicher. Wesentlich stärker ist die empirische Untermauerung des Interventionsmodells, wenn die **Bündelung von HRM-Praktiken** bewertet wird. In diesen Studien werden bestimmte Kombinationen oder Pakete der oben genannten Interventionen auf verschiedene Indikatoren der Unternehmensleistung bezogen. Es zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass Interventionspakete positiv mit Maßen der Unternehmensleistung wie Produktivität oder Gewinnen assoziiert sind. Jüngere Forschungsarbeiten der IAO in Vietnam weisen in dieselbe Richtung. Bei der Studie wurden vietnamesische Daten auf der betrieblichen Ebene herangezogen, die alle angemeldeten nichtstaatlichen Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe erfassen. Erkennbar ist ein deutlicher positiver Zusammenhang zwischen Angeboten der sozialen Sicherung (gemessen am Anteil der Beschäftigten mit Zugang zum recht umfassenden Paket aus obligatorischer Sozial- und Krankenversicherung) und der Leistung von KMUs (gemessen an den Einnahmen oder Gewinnen).⁶² Als wichtigste Erklärung wird angeführt, dass ein umfassendes Paket motivationssteigernd auf die Beschäftigten wirkt und sie daher zu höheren Leistungen anspornt.

⁶¹ M. White et al.: „‘High-performance’ management practices, working hours and work-life balance“ in *British Journal of Industrial Relations* (2003, Vol. 41, Nr. 2).

⁶² N. Torm und S. Lee: *Does better protection improve enterprise performance? Social security and firm performance in the case of Vietnamese SMEs*, unveröffentlicht (2013).

125. Als Hauptgrund für die höhere Wirksamkeit von Paketlösungen im Vergleich zu isolierten Interventionen wird genannt, dass Praktiken in bestimmten Kombinationen (etwas Schulungen zur Qualitätskontrolle in Verbindung mit leistungsbezogener Vergütung) Synergieeffekte hervorrufen. Die Wirkung der Maßnahmenbündel ist größer als die Summe der Einzelinterventionen. Anders ausgedrückt, es geht nicht um die Anwendung einzelner Praktiken, sondern vielmehr um die Anwendung einer Gruppe verknüpfter Praktiken.

126. Eine wesentliche Schlussfolgerung aus dem Überblick über die globalen Erkenntnisse lautet, dass unabhängig vom Interventionsmodell eine stärkere Integration der Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der grundlegenden Führungspraktiken erforderlich ist. Dieser systemische Ansatz, der den Arbeitsbedingungen einen höheren Stellenwert beimisst und sie in den Kernbereich der Geschäftstätigkeit eines Unternehmens eingliedert, lässt bessere Ergebnisse für die Unternehmensproduktivität erwarten. Konzeptionell unterscheiden sich die Bündelung von Interventionen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Schwerpunktsetzung auf moderner Führungspraxis letztlich nicht sehr voneinander und sollten kombiniert werden. Bei künftigen KMU-Fördermaßnahmen und Untersuchungen zu ihrer Wirksamkeit sollte es somit weniger darum gehen, die Wirkung einzelner Praktiken (Löhne, Ausbildung und Arbeitszeiten) auf die Unternehmensproduktivität nachzuweisen, sondern stattdessen darum, die Effektivität integrierter, aus verknüpften Praktiken zusammengesetzter Pakete und ihren Effekt auf die Produktivität und letztlich die Arbeitsbedingungen zu prüfen.

127. Die Erkenntnisse sind insofern begrenzt aussagekräftig, als sie im Wesentlichen auf Studien zu großen Unternehmen in Industrieländern beruhen. Anhand weiterer Untersuchungen muss ermittelt werden, ob die gleichen Aussagen auch für KMUs und im Kontext der Entwicklungsländer gelten. Damit verbunden ist die Frage, ob für die KMUs in den Entwicklungsländern andere Kombinationen von Interventionen und Praktiken zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen erforderlich sind. Da in kleinen Unternehmen zumeist informelle Führungspraktiken überwiegen, ist anzunehmen, dass integrierte Interventionen, die eine strategische Perspektive für die Personalentwicklung erfordern, am besten für mittlere Unternehmen geeignet sind.

Wirkung der IAO-Interventionen

128. Die IAO betreibt mehrere Programme zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Produktivität in Kleinstunternehmen sowie in KMUs. Mit Unterstützung der IAO führte das indische Mikrofinanzinstitut BASIX einen Lehrgang für Kleinbauern im Umfang von 16 Stunden ein, in dem Grundkenntnisse zum Arbeitsschutz und zur Produktivität vermittelt werden.⁶³ Begleitend dazu wurde eine quasi-experimentelle Folgenabschätzung vorgenommen. Zu erkennen sind dabei ein erheblicher Rückgang der auf eigenen Angaben beruhenden Arbeitsunfälle (in der Behandlungsgruppe 30 Prozent niedriger), eine geringfügige Verbesserung der Arbeitsbedingungen (gemessen an der täglichen Arbeitszeit, regelmäßigen Pausen oder festen Ruhetagen) und eine stark stabilisierende Wirkung auf das monatliche Nettoeinkommen (die Begünstigten konnten ihr Einkommen stabil halten, während die Kontrollgruppe einen Einkommensrückgang von 70 Prozent verzeichnete),⁶⁴ jedoch keine Auswirkungen auf das Haushaltsvermögen.

⁶³ Der Lehrgang stützte sich auf das Ausbildungspaket der IAO zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der in der Landwirtschaft tätigen Familien, „Arbeitsverbesserungen im Rahmen der lokalen Entwicklung“ (WIND).

⁶⁴ 2010 löste eine schwere Dürre im Bundesstaat Andhra Pradesh in Verbindung mit der Überschuldung von Landwirten soziale Unruhen und eine Mikrofinanzkrise in dem Staat aus; siehe A. Jaeggli und H. Yousra: *Microfinance and working conditions: Increasing workplace safety through safety education*, IAO-Programm

129. Seit fünf Jahren führt die IAO zwei umfangreiche KMU-Programme durch. Das erste Programm, das Programm für die Stützung wettbewerbsfähiger und verantwortungsbewusster Unternehmen (SCORE), ist ein modular aufgebautes Programm zur Ausbildung und innerbetrieblichen Beratung in den Bereichen Zusammenarbeit im Betrieb, Qualitätsmanagement, sauberere Produktion, Personalpraxis und Arbeitsschutz.⁶⁵ Dem Programm liegt ein integrierter Ansatz zugrunde, der moderne Führungspraktiken und verbesserte Arbeitsbedingungen kombiniert. SCORE richtet sich an nachgeordnete Zulieferunternehmen mittlerer Größe in nationalen und internationalen Lieferketten mit Hauptaugenmerk auf dem verarbeitenden Gewerbe. Das zweite Programm, das Ausbildungs- und Beratungsprogramm der IAO zur Verbesserung des sozialen Dialogs, der Arbeitsbedingungen und der Produktivität (SIMAPRO), lief ursprünglich als Programm für die Zuckerindustrie in Mexiko an – ein Sektor, der durch schlechte Arbeitsbedingungen und häufige Arbeitskonflikte gekennzeichnet ist. Seither wurde das Programm auf fünf zusätzliche Länder Lateinamerikas und weitere Sektoren wie den Tourismus ausgeweitet.

130. Zu Interventionen wie SCORE und SIMAPRO hat die IAO noch keine gründlichen Folgenabschätzungen durchgeführt, jedoch erste Schritte in dieser Hinsicht unternommen. Im Rahmen von SCORE wurde eine Wirkungskette auf der Grundlage des DCED-Standards für die Ergebnismessung erstellt.⁶⁶ Diese Arbeiten werden Gegenstand einer externen Prüfung sein. Zudem wurde für ein Land eine experimentelle Folgenabschätzung konzipiert, die 2015 eingeführt werden soll. Aus den Ergebnissen des Überwachungssystems für SCORE lässt sich ablesen, dass die Intervention greift, was Zwischenergebnisse betrifft. Bislang berichtete die Hälfte der 400 Unternehmen, die am Programm teilnehmen, Kosteneinsparungen (in den ersten beiden Monaten in Höhe von bis zu 15.000 US-Dollar), während 80 Prozent der Unternehmen einen Rückgang der Produktionsmängel (um durchschnittlich 10 Prozent) meldeten. Die Fehlzeiten sind im Durchschnitt um 4 Prozent gesunken. Ein ähnliches Bild bietet sich bei SIMAPRO, wo ein Rückgang der Unfallschwere in Zuckerfabriken um 50 Prozent, eine Verringerung der Nahrungsmittelabfälle in Restaurants um 32 Prozent, ein Anstieg der Arbeitsplatzzufriedenheit um 4 Prozent und für 100 KMUs ein Beschäftigungszuwachs um 3 Prozent gemeldet wurden.

131. Da die IAO beschlossen hat, Arbeitsbedingungen und Produktivität in KMUs zu einem vorrangigen Arbeitsbereich zu machen, werden derzeit zusätzliche Erkenntnisse zur Wirksamkeit dieses Ansatzes gewonnen. Dies ist erforderlich, um eine fundierte und auf Fakten gestützte Politikberatung erteilen zu können.

5.6. Entwicklung der Wertschöpfungskette

Interventionslogik

132. Schwerpunkt dieses Abschnitts sind die Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Interventionen im Bereich der Wertkettenentwicklung auf die Schaffung von Arbeits-

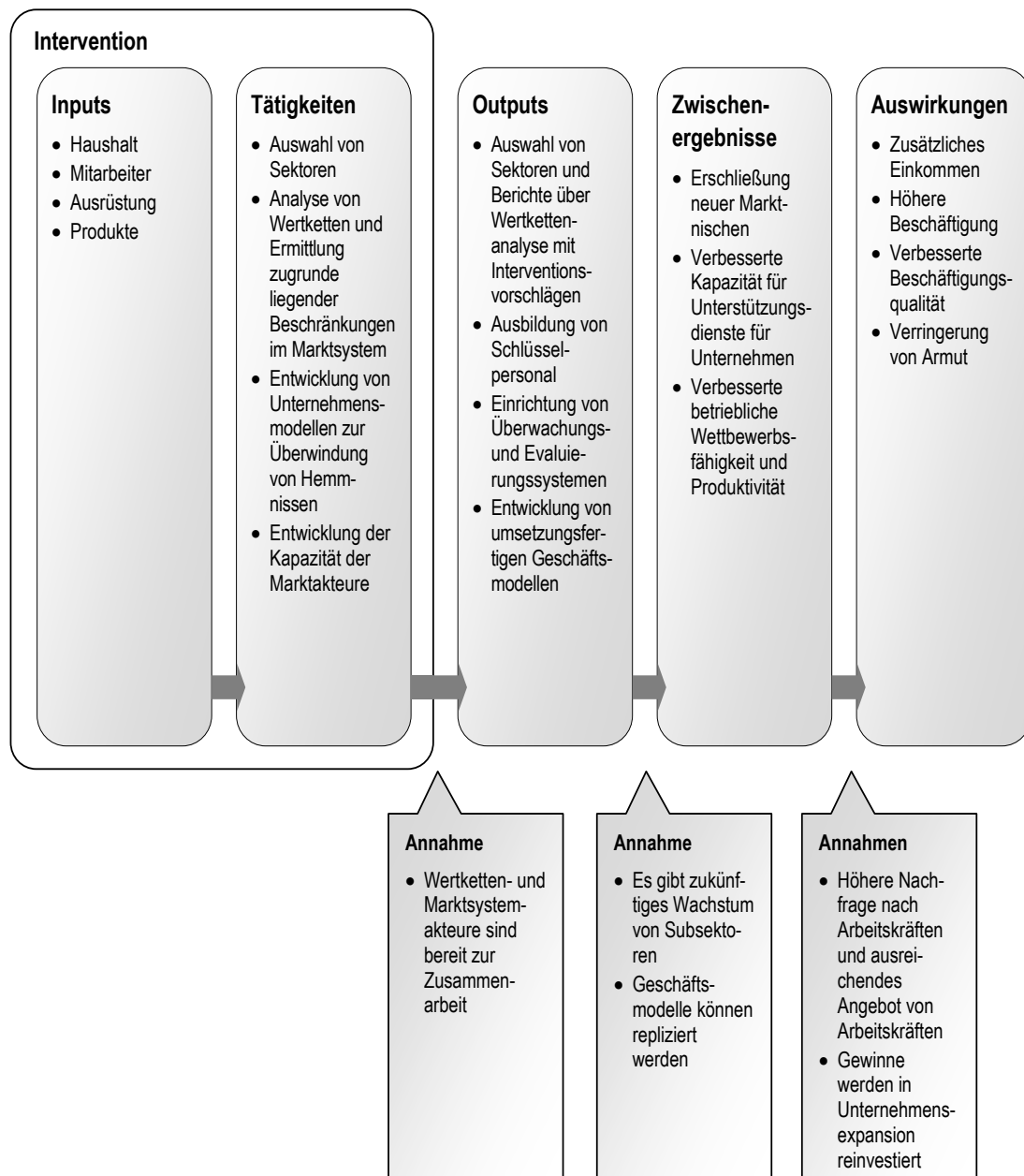
Sozialorientierte Finanzdienstleistungen, unveröffentlicht (2014). Die Ergebnisse sind eingeschränkt glaubwürdig, da das Quasi-Experiment in zwei Filialen eines Mikrofinanzinstituts durchgeführt wurde und Kunden einer dritten Filiale als Kontrollgruppe dienten; bei dieser Methodik lassen sich Unterschiede zwischen der Behandlungs- und der Kontrollgruppe nicht vollständig ausschließen.

⁶⁵ Detaillierte Informationen zu diesem Programm, an dem derzeit sieben Schwellenländer teilnehmen, finden sich unter www.ilo.org/score.

⁶⁶ Detaillierte Informationen zum DCED-Standard für die Ergebnismessung sind Abschnitt 5.7 zu entnehmen.

plätzen und die Arbeitsplatzqualität bei KMUs.⁶⁷ Ansätze zur Entwicklung der Wertschöpfungskette erfreuen sich zunehmender Beliebtheit, da sie aufgrund des großen Werts, der auf Reichweite und finanzielle Tragfähigkeit gelegt wird, in erheblichem Maß zur Erwirtschaftung von Einkommen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen dürften.⁶⁸ Diesen Interventionen liegt im Wesentlichen die Logik zugrunde, dass eine

Abbildung 5.6. Vom Projekt zur Wirkung: Interventionsmodell für die Entwicklung der Wertschöpfungskette



⁶⁷ Eine Wertschöpfungskette bildet das gesamte Spektrum der Aktivitäten ab, die stattfinden müssen, damit ein Produkt oder eine Dienstleistung von der Konzeption über die zwischengeschaltete Produktions- und Lieferphase zum Endverbraucher gelangt. Die Entwicklung der Wertschöpfungskette dient der Veränderung der Strukturen, Systemen und Beziehungen in der Kette.

⁶⁸ Siehe beispielsweise die Erfolgsberichte auf der DCED-Website: <http://www.enterprise-development.org/page/stories#VCD>; oder J. Mitchell, J. Keane und C. Coles: *Trading up: How a value chain approach can benefit the rural poor* (London, 2009).

umfassende Wirkung nicht allein durch die Ausrichtung auf einzelne Marktakteure, sondern durch die Verbesserung der Funktionsweise ganzer Märkte oder Sektoren erzielt werden soll. Daraus ergibt sich allerdings, dass die Interventionen recht komplex sind und dass Herausforderungen bei der Ergebnismessung auftreten.

133. Viele Interventionen im Bereich der Wertkettenentwicklung sind in erster Linie dazu gedacht, im Anschluss an die Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen die Verflechtung mit vorgelagerten einheimischen Industrien zu stärken. Ein weiterer wichtiger Aktionsbereich ist die Verknüpfung der KMUs mit multinationalen Unternehmen und globalen Lieferketten durch die Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen, die Überarbeitung der Handelspolitik und die Förderung der Lieferantenentwicklung. Multinationale Unternehmen und globale Lieferketten werden in diesem Bericht nicht behandelt, sollen jedoch Diskussionsthema auf der 105. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2016 sein.

Zusammenfassung der globalen Erkenntnisse

134. Die Entwicklung der Wertkette findet als Instrument der Armutsminderung und der Entwicklung der Privatwirtschaft immer größere Verbreitung. Nach wie vor besteht jedoch Bedarf an einer gründlichen Messung der Ergebnisse dieser Interventionen. Im Gegensatz zu stark standardisierten KMU-Fördermaßnahmen wie der Ausbildung ist die Wirkungsanalyse für Interventionen, die an der Wertschöpfungskette ansetzen, mit besonderen Herausforderungen verbunden, u.a. den Folgenden:

- ❑ Interventionen im Bereich der Wertschöpfungskette betreffen oft einen ganzen Teilsektor eines Landes oder einer Region, was die Erstellung eines kontrafaktischen Szenarios stark erschwert und in einigen Fällen unmöglich macht. Mehrere Entwicklungsagenturen arbeiten derzeit an Methoden der Ergebnismessung zur Bewältigung dieses Problems.⁶⁹
- ❑ Erschwert wird die Messung der Wirkung zudem durch den indirekten Charakter der Interventionen zur Wertschöpfungskette (die Intervention wirkt nicht direkt, sondern erleichternd). Auch die Zuordnung der beobachteten Ergebnisse zu einer konkreten Intervention ist schwieriger als bei der Bereitstellung von Ausbildungsangeboten und Krediten für die Begünstigten.
- ❑ Bei Projekten im Bereich der Wertkettenentwicklung werden in der Regel mehrere tiefer liegende Hemmnisse für Marktsysteme gleichzeitig thematisiert. So kann es sein, dass innerhalb der derselben Wertkette eine Intervention an der Steigerung der Qualifikationen, eine andere dagegen an der Mikrofinanzierung oder der Verbesserung der Unternehmensregistrierung ansetzt. Aufgrund dieser Heterogenität sind direkte Vergleiche und experimentelle Folgenabschätzungen zu wertkettenorientierten Interventionen schwierig.

135. Es überrascht daher nicht, dass eine jüngere Studie des britischen Ministeriums für internationale Entwicklung, die sich mit bestehenden Evaluierungsmethoden für Marktentwicklungsprojekte befasste, zu dem Schluss gelangte, dass Evaluierungen von Projekten zur Wertschöpfungskette Schwächen aufwiesen, was die Betrachtung nachhaltiger Veränderungen in Marktsystemen betrifft.⁷⁰

⁶⁹ Siehe DCED: *DCED Standard for Results Measurement*, <http://www.enterprise-development.org/page/measuring-and-reporting-results>.

⁷⁰ Itad: *Review of M4P evaluation methods and approaches*, 2013.

Wirkung der IAO-Interventionen

136. Bei ihren Arbeiten zur Wertkettenentwicklung befasst sich die IAO weitgehend mit ländlichen Wertketten und Lieferketten für Märkte und Dienstleistungen in der Landwirtschaft, etwa dem Tourismus. Die Organisation führt derzeit 20 Projekte mit einem Budget in Höhe von insgesamt 50 Millionen US-Dollar durch. Was die **Wirksamkeit der Interventionen der IAO zur Wertschöpfungskette** betrifft, so liegen bislang keine ausreichend gesicherten Erkenntnisse zu den Effekten dieser Interventionen auf die Erwirtschaftung von Einkommen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen vor.⁷¹ Eine Reihe von Erhebungen zu entsprechenden Projekten deutet jedoch auf greifbare Ergebnisse hin. Ein positives Beispiel ist das Projekt „Enter-Growth“ in Sri Lanka, mit dem 2005 und 2009 der Gartenbau und die Milchwirtschaft in vier Bezirken des Landes gefördert wurden. Das Projekt erreichte 52.000 Unternehmen und bewirkte eine Verdreifachung des Haushaltseinkommens.⁷² Diese Werte basieren allerdings auf Prognosen und sind nicht sehr belastbar. Daher leitete die IAO unlängst ein Projekt zur Wissensgenerierung ein, um die Arbeitsmarkteffekte wertkettenorientierter Interventionen zu messen. Im Rahmen des Projekts mit einer Laufzeit bis 2017 sollen robuste Ergebnisse gewonnen und befriedigende Lösungen zur Behebung des Zuweisungsdefizits ermittelt werden. Derzeit findet eine Kooperation des Projekts mit anderen Projekten der IAO in Peru, Sambia und Timor-Leste sowie mit Projektträgern außerhalb der IAO statt. Ziel ist es, diese Projekte bei der Verbesserung ihrer Systeme für die Überwachung und Ergebnismessung zu unterstützen.

5.7. Neue Trends in der KMU-Politik

137. Die KMU-Politik ist bereits seit mehreren Jahrzehnten Bestandteil der Wirtschaftspolitik der Industrie- und der Entwicklungsländer gleichermaßen. Ihr wird Bedeutung im Hinblick darauf zuerkannt, Arbeitsplätze zu schaffen, den Wettbewerb und Innovationen zu fördern und zum Wirtschaftswachstum beizutragen. Die verschiedenen Ansätze, die sich herausgebildet haben und erprobt wurden, reichen von Interventionen auf der Makroebene über die Unterstützung einzelner Unternehmen bis hin zu Verbesserungen des Förderumfelds und systemischeren Ansätzen zur Entwicklung ganzer Märkte.⁷³

138. Da weithin Einvernehmen über die wichtige Rolle der KMUs und der Privatwirtschaft im Allgemeinen besteht, orientieren sich aktuelle Innovationen weniger an neuen Paradigmen oder neuen Fachbereichen für Interventionen, sondern beinhalten neue Formen der Umsetzung, die dem Streben nach größerer Reichweite und Wirksamkeit Rechnung tragen. Anders ausgedrückt geht es bei der aktuellen Debatte über innovative Formen der KMU-Förderung weniger darum, das Richtige zu tun, sondern darum, das, was getan wird, richtig zu tun. Die einzige Ausnahme ist der neue Fachbereich zur Ökologisierung der KMUs, auf den am Ende dieses Abschnitts eingegangen wird.

⁷¹ Eines der neuesten Produkte der IAO für die KMU-Förderung sind Ausbildungs- und Beratungsangebote zu Möglichkeiten der Integration von KMUs in lokale und globale Wertketten. Das Produkt erfreut sich einer großen und weiter wachsenden Nachfrage; siehe www.ilo.org/valuechains. Ferner stellt die IAO Schulungsmaterial gezielt für bestimmte Sektoren bereit, etwa das Toolkit zur Armutsminderung durch Tourismus.

⁷² S. Barlow: *The Enter-Growth project – Sri Lanka: Applying a market development lens to an ILO local enterprise development project*, ILO Employment Report Nr. 11 (2011).

⁷³ Ein Überblick über wechselnde Ansätze findet sich beispielsweise in G. Buckley, J.M. Salazar-Xirinachs und M. Henriques: *The promotion of sustainable enterprises* (Genf, IAA, 2009).

Gründliche Ergebnismessung

139. Einer der wichtigsten jüngeren Trends bei der Umsetzung der KMU-Politik ist die Praxis einer gründlicheren Überwachung und Ergebnismessung, bei der die Frage der Zuweisung von Resultaten („Attribution“) bis hinauf zur Ebene der Wirkung auf Einkünfte und Arbeitsplätze in Unternehmen betrachtet wird. Die KMU-Politik und die damit zusammenhängenden Programme stehen wie die meisten anderen Entwicklungsmaßnahmen zunehmend unter Druck, was die zuverlässige Messung und transparente Meldung der erzielten Ergebnisse betrifft. Nicht nur den Regierungen und Geberorganisationen ist daran gelegen, ihren Steuerzahlern konkrete Resultate vor Augen führen zu können, sondern auch die Praktiker möchten mehr darüber erfahren, ob und warum ihre Interventionen Wirkung zeigen (oder nicht).

140. Ein wichtiger Trend zu besser gesicherten Ergebnissen, der seine Inspiration aus der Tätigkeit des Forschungszentrums „Poverty Action Lab“⁷⁴ bezieht, geht dahin, Evaluierungen mit experimentellen oder quasi-experimentellen Designs vorzunehmen, die bei der Schätzung statistisch kontrafaktischer Situationen hilfreich sind. Anders ausgedrückt, es geht darum, die Situation zu rekonstruieren, die ohne die Intervention eingetreten wäre, in der Regel unter Verwendung einer Kontrollgruppe. Allein die KMU-Initiative der Organisation „Innovations for Poverty Action“ verzeichnet 40 laufende Projekte zur Bewertung der Folgen verschiedener KMU-Fördermaßnahmen.⁷⁵ Die „International Initiative for Impact Evaluation“ (3ie), eine weitere führende gemeinnützige Organisation, die gründliche Folgenabschätzungen fördert, arbeitet derzeit an einer neuen systematischen Überprüfung der Wirkung von KMU-spezifischen Unterstützungsdiensten auf die Unternehmensleistung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen.⁷⁶ Wie bereits ausgeführt wurde, finden bei der IAO derzeit fünf Experimente zur Evaluierung verschiedener Unterstützungsprogramme für KMUs statt.

141. Eine weitere neue und maßgebliche Initiative zur Förderung einer zuverlässigeren Messung interner Ergebnisse ging vom DCED mit der Einführung seines Standards für die Ergebnismessung aus.⁷⁷ Der erstmals 2008 entwickelte Standard bietet einen Rahmen, der Experten aus der Praxis in die Lage versetzt,

- ihre Interventionshypothese anhand von logischen Rahmenkonzepten, ergänzt um Wirkungsketten, klar zu formulieren, und
- systematisch Indikatoren aufzustellen und zu überwachen, die erkennen lassen, ob Veränderungen auftreten, sowie nach Möglichkeit festzustellen, ob ein Kausalzusammenhang zwischen ihnen besteht.

142. Darüber hinaus koordiniert das Sekretariat des DCED einen Prüfdienst und bietet den Programmen somit die Möglichkeit, ihr Überwachungssystem extern und objektiv bewerten zu lassen. Damit soll die Glaubwürdigkeit der gemeldeten Ergebnisse gesteigert und den Gebern und Entwicklungsagenturen versichert werden, dass im Rahmen des Projekts eine hochwertige Ergebnismessung erfolgt.

143. Die Nachfrage nach dem DCED-Standard steigt. Der Rahmen gelangt derzeit bei mehr als 100 Entwicklungsprojekten und -programmen in privater Trägerschaft zum Einsatz. Dies ist weitgehend auf das Bemühen von Gebern wie dem britischen Ministe-

⁷⁴ Siehe <http://www.povertyactionlab.org>.

⁷⁵ Siehe <http://www.poverty-action.org/sme>.

⁷⁶ L. González et al.: *The impacts of business support services for small and medium enterprises on firm performance in low- and middle-income countries: A systematic review* (3ie, 2014).

⁷⁷ DCED: *DCED Standard for Results Measurement*, a.a.O.

rium für internationale Entwicklung, dem australischen Außen- und Handelsministerium, dem dänischen Außenministerium und der schwedischen Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit (SIDA) zurückzuführen. Die IAO führt das Feld der multilateralen Organisationen an, die zu einer Überwachung und Ergebnismessung nach dem DCED-Standard übergegangen sind. Gegenwärtig wird der Standard bei einem halben Dutzend Projekten eingeführt, deren Bandbreite von der Unterstützung des Tourismus in Myanmar über die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Produktivität bei KMUs (SCORE) und die Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen und Frauen in Marokko und Sambia bis hin zur Unterstützung der Entwicklung ländlicher Wertschöpfungsketten in Timor-Leste reicht.

144. Hinsichtlich der Frage der Zuweisung von Resultaten bietet die Ergebnismessung nach dem DCED-Standard normalerweise nicht dasselbe Maß an statistischer Stringenz wie experimentelle Folgenabschätzungen. Da der Standard jedoch vor allem darauf ausgerichtet ist, praktische Erwägungen wie verfügbare Zeit, Ressourcen und Fachkenntnisse mit einem akzeptablen Maß an Stringenz in Einklang zu bringen, und eher auf eine plausible als eine wissenschaftliche Zuweisung der Resultate abstellt, ist er unbestrittenmaßen von höherer Relevanz und auf eine weitaus breitere Palette von KMU-Interventionen anwendbar. Zudem kann er auch mit experimentellen Folgenabschätzungen kombiniert werden.

145. Obgleich sich die Ergebnismessung für KMU-Interventionen noch im Anfangsstadium befindet, werden dank dieser und anderer Initiativen in wenigen Jahren mehr Erkenntnisse darüber vorliegen, welche Interventionen greifen. Darüber hinaus leitete die IAO unlängst ein Projekt zur Wissensgenerierung in die Wege, das die Arbeitseffekte wertkettenorientierter Interventionen messen soll.

Partnerschaften mit der Wirtschaft

146. Ein weiterer neuer Trend der Entwicklungszusammenarbeit ist die Herausbildung von Partnerschaften zwischen Gebern und Wirtschaftsunternehmen mit dem Ziel, Unternehmensressourcen wirkungsvoll einzusetzen und dadurch Entwicklungsergebnisse zu erzielen. Diese Partnerschaften werden als Instrument mit wachsender Bedeutung für die Förderung der Entwicklung der Privatwirtschaft angesehen. Rückhalt findet die Mobilisierung des Privatsektors für entwicklungsfördernde Aktivitäten und Finanzmittel auch bei internationalen Foren der jüngeren Zeit, etwa dem vierten Hochrangigen Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, mehreren Foren der G20 und der Agenda für den Wandel der Europäischen Kommission.⁷⁸ Der Grundgedanke besteht darin, die mit den Investitionen der Unternehmen in Entwicklungsländern verbundenen Kosten und Risiken gemeinsam zu tragen, und zwar mit dem zweifachen Ziel, das unternehmerische Kerngeschäft zu fördern und einen zusätzlichen Entwicklungseffekt zu bewirken, der ohne die Geberunterstützung nicht möglich gewesen wäre.⁷⁹

147. Dieser Ansatz ist besonders relevant für die KMU-Förderung, da er sehr oft auch die Förderung der Verflechtung vor- und nachgelagerter Aktivitäten zwischen KMUs in Entwicklungsländern und großen Konzernen aus dem Ausland beinhaltet. Als erfolgreiche Beispiele werden sehr häufig Partnerschaften in der Landwirtschaft angeführt, mit denen Tausende Vertragsbauern erreicht werden, die als Kleinerzeuger in Armut leben.

⁷⁸ B. Byiers und A. Rosengren: *Common or conflicting interests? Reflections on the private sector (for) development agenda*, European Centre for Development Policy Management, Discussion Paper Nr. 131, 2012.

⁷⁹ M. Heinrich: *Donor partnerships with business for private sector development: What can we learn from experience?* (DCED, 2013).

148. Aus der Sicht der Geber eignen sich diese Partnerschaften anscheinend gut dafür, die Reichweite zu vergrößern, Nachhaltigkeit zu gewährleisten, indem die Unternehmen ihre Tätigkeit nach Auslaufen der Geberunterstützung fortsetzen, und die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit mit wirtschaftlichen Vorteilen für die einheimische Wirtschaft zu verknüpfen. Der wichtigste Beweggrund für die Unternehmen besteht darin, mit Hilfe des Sachverständs, der Infrastruktur und der Finanzmittel der Geber neue Märkte zu erschließen oder die soziale und ökologische Nachhaltigkeit ihrer Geschäftstätigkeit zu verbessern.⁸⁰ Dabei kommen Mechanismen zum Einsatz, deren Palette von ergänzenden Zuwendungen (so genannten „Matching Grants“) für Unternehmen bis zu breiter angelegten, interessenübergreifenden Bündnissen für die Entwicklung ganzer Branchen oder Branchencluster reicht.

149. Eine der zentralen Herausforderungen, denen sich die Geber stellen müssen, besteht in der Notwendigkeit des Nachweises der Zusätzlichkeit, d.h. sie müssen nachweisen können, dass die mit einem Partnerschaftsprogramm erreichten Ergebnisse deutlich größer als die Ergebnisse sind, die das Unternehmen ohne das Programm erzielt hätte. Insgesamt liegen kaum glaubhafte Informationen zur Zusätzlichkeit vor. Somit ist es erforderlich, die Ansätze zu harmonisieren und eine stringente Umsetzung dieses Konzepts zu gewährleisten.⁸¹ Dies gilt auch für die Messung der Ergebnisse solcher Partnerschaften. Die Bewältigung dieser Herausforderungen wird entscheidend dazu beitragen, die Kritiker, die Interessenkonflikte zwischen entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Belangen erkennen, zu überzeugen und die Wirksamkeit dieses neuen Ansatzes unter Beweis zu stellen.

150. Darüber hinaus hat die IAO ihren Ansatz für die Kooperation mit der Wirtschaft überprüft und eine neue Strategie für eine umfassendere Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor angenommen.⁸² Im Mittelpunkt der Strategie stehen die Konzepte und Praktiken im Bereich der Lieferkette, internationale Initiativen zum Unternehmensverhalten und gemeinsame Projekte der IAO und der Unternehmen zur Wissensgenerierung. Der IAO geht es in erster Linie nicht um die Mobilisierung von Mitteln bei den Unternehmen, sondern darum, auf ihren Sachverstand zurückzugreifen und die Reichweite und Nachhaltigkeit der Aktivitäten zu erhöhen, die im Zusammenhang mit den Zielen der IAO stehen und auch für Unternehmen von Interesse sind. Für eine ordnungsgemäße Evaluierung ist dieser Ansatz noch zu neu. Er könnte sich jedoch als überaus relevant für IAO-Programme erweisen, die der Einbindung lokaler KMUs aus Entwicklungsländern in lokale oder globale Lieferketten dienen.

Ökologische Nachhaltigkeit und Ökologisierung von KMUs

151. Die ökologische Nachhaltigkeit, insbesondere die Bremsung des Klimawandels, gewinnt als globales Anliegen rasch an Boden. Zunehmend wird sie auch als Chance für ein nachhaltigeres und mehr Menschen einbeziehendes Wirtschaftswachstum erkannt.⁸³ Da die KMUs die Mehrzahl der Unternehmen und der Arbeitsplätze in der Welt stellen, wird ihr Übergang zu einer nachhaltigen Geschäftspraxis maßgeblich zur Verwirk-

⁸⁰ Ebd.

⁸¹ Ebd.

⁸² IAA: *Strategy for wider ILO engagement with the private sector*, Verwaltungsrat, 321. Tagung, Juni 2014, GB.321/INS/6.

⁸³ Siehe IAA: *Working towards sustainable development: Opportunities for decent work and social inclusion in a green economy* (Genf, IAA, 2012); oder OECD-Arbeitsgruppe für KMUs und Unternehmertum (WPSMEE): *SMEs and Green Growth: Promoting sustainable manufacturing and eco-innovation in small firms*, Issues Paper 3 (Paris, 2010).

lichung einer nachhaltigen Entwicklung in den Industrie- wie Entwicklungsländern beitragen.

152. Einerseits müssen die KMUs imstande sein, die Herausforderungen zu meistern, die durch zunehmende Ressourcenknappheit, höhere Kosten und strengere Umweltnormen entstehen. Andererseits müssen sie die Fähigkeit haben, die durch rasch wachsende Märkte für ökologische Waren und Dienstleistungen gebotenen Chancen zu nutzen. Dazu gehören auch die Märkte für grüne Technologien und Energieeffizienz, die zu den wachstumsstärksten der Weltwirtschaft zählen. Laut einer Studie verzeichnete dieses Segment sogar während der Großen Rezession von 2007-10 ein Wachstum von jährlich 11,7 Prozent und erreichte 2011 ein Volumen von insgesamt 2 Billionen Euro. Bis 2025 dürfte sich dieses Volumen weiter auf 4,4 Billionen Euro erhöhen, was einem jährlichen Zuwachs von 5,6 Prozent entspricht.⁸⁴

153. Die KMUs werden in dieser Hinsicht ein wichtiger Bedarfsträger sein. Nach Schätzungen einer jüngeren Studie wird die Nachfrage der KMUs nach CleanTech-Produkten und -Dienstleistungen in den nächsten zehn Jahren allein in den Entwicklungsländern einen Wert von 1,6 Billionen US-Dollar erreichen.⁸⁵ Mit ihrer Flexibilität und Innovationskraft können auch die KMUs eine herausragende Rolle auf diesen Märkten spielen. In Deutschland etwa sind 90 Prozent aller Hersteller von Umwelttechnik KMUs.⁸⁶

154. Der überwiegende Teil der KMUs scheint allerdings weniger gut für den Übergang zu einer grünen Wirtschaft gerüstet zu sein als größere Unternehmen. Eine EU-Erhebung lässt erkennen, dass größere Unternehmen mit deutlich größerer Wahrscheinlichkeit Energie sparen als KMUs (82 Prozent gegenüber 64 Prozent). Während die Hälfte aller großen Konzerne in der EU über ein Umweltmanagementsystem verfügt, hat nur ein Viertel der KMUs konkrete Schritte in dieser Hinsicht unternommen. Sehr ähnlich ist die Situation bei der Produktinnovation. Nur jedes vierte KMU bietet grüne Produkte oder Dienstleistungen an, während mehr als 40 Prozent der Großunternehmen bereits auf ökologisch orientierten Märkten präsent sind. Für die KMUs in Entwicklungsländern liegen zwar keine vergleichbaren Daten vor, doch ist davon auszugehen, dass der Übergang dieser Unternehmen zu einer grünen Wirtschaft noch weniger wahrscheinlich ist.

155. Da die Verbraucher und der private Sektor immer mehr Wert auf die umweltverträgliche Gestaltung von Produkten, Dienstleistungen und Lieferketten legen, integrieren die Regierungen, Geber und multilateralen Organisationen die ökologische Nachhaltigkeit zunehmend in die KMU-Förderung. Dabei greifen sie auf verschiedenste Ansätze, Modelle und Instrumente zurück. Allgemein zeichnen sich zwei Ansätze ab: Die Regierungen und Geber berücksichtigen Umweltbelange entweder durchgängig bei allen Initiativen zur KMU-Förderung, oder sie unterstützen die KMUs gezielt bei der ökologischen Ausrichtung ihrer Geschäftstätigkeit oder der Erschließung neuer Märkte für grüne Produkte. In diesem kurzen Abschnitt wird schwerpunktmäßig auf den zweiten Ansatz eingegangen.

156. Gemeinsames Ziel dieser Bemühungen ist es, den wirtschaftlichen Fortschritt und die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und gleichzeitig die Effizienz des Einsatzes

⁸⁴ Deutsches Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: *Green tech made in Germany 3.0: Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland* (Berlin, 2012).

⁸⁵ Weltbank, InfoDev: *Building competitive green industries: The climate and clean technology opportunity for developing countries* (Washington, 2014).

⁸⁶ Deutsches Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012), a.a.O.

natürlicher Ressourcen zu steigern sowie weitere Umweltschäden zu verhindern.⁸⁷ Weitgehend Einvernehmen herrscht auch darüber, dass dieses Ziel nur erreicht werden kann, wenn der Ansatz investitions- und innovationsfördernd wirkt und somit neue wirtschaftliche Chancen entstehen lässt.

157. Eine unlängst durchgeführte Bestandsaufnahme, bei der 120 Interventionen von mehr als einem Dutzend bilateraler und multilateraler Organisationen analysiert wurden, bietet einen ersten Überblick über die gängigsten Ökologisierungsansätze, in dem eine Reihe neuer Erkenntnisse zutage tritt.⁸⁸ In dem Bericht wird die rasche Ausbreitung des Ökologisierungstrends in der privatwirtschaftlichen Entwicklung dokumentiert, jedoch auch anerkannt, dass es noch zu früh für eine Abschätzung der langfristigen Ergebnisse ist.

158. Erwähnt werden sollte, dass sich die Ansätze für die Ökologisierung der KMUs nicht erheblich zwischen den Entwicklungsländern, den Schwellenländern und den Industrieländern unterscheiden, was die globale Relevanz des Themas und das weltweite Interesse daran veranschaulicht.⁸⁹

159. Nachstehend wird eine unverbindliche Typologie der Interventionen vorgeschlagen:

I. *Förderliches Unternehmensumfeld*

- **Maßnahmen zur Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit, einer grünen Wirtschaft und eines umweltverträglichen Wachstums:** Die meisten Programme beinhalten eine Komponente zur Unterstützung der Regierungen bei der Entwicklung eines Regelungsrahmens. Dafür ist eine Kombination politischer Maßnahmen erforderlich, die dazu dienen, Preise auf dem angemessenen Niveau (Ökosteuern, intelligente Gewährung von Subventionen oder handelbare Lizenzen) festzusetzen oder bei Marktversagen direkte Eingriffe vorzunehmen.⁹⁰ Dieser Ansatz weist das größte Wirkungspotenzial auf, doch gibt es bislang keine Belege für seine tatsächliche Effektivität.
- **Kreditlinien und Anlagefonds für ökologische Investitionen:** Mehrere Entwicklungsbanken stellen Kreditlinien oder Anlagefonds für KMUs bereit, die in Projekte im Bereich der Energieeffizienz oder der erneuerbaren Energieträger investieren wollen. Erste Erfahrungen machen deutlich, dass der Zugang zu Finanzmitteln für ökologische Vorhaben – ebenso wie bei anderen Kreditlinien – durch Ausbildungs- und Beratungsangebote für Unternehmen sowie Finanzmittler ergänzt werden muss.

⁸⁷ DCED: *Green growth and private sector development: Stocktaking of DCED experiences*, Schlussbericht für die Arbeitsgruppe Umweltverträgliches Wachstum des Geberausschusses für Unternehmensentwicklung (2014).

⁸⁸ Ebd.

⁸⁹ Siehe beispielsweise Europäische Kommission: *Grüner Aktionsplan für KMUs* (Brüssel, 2014), in dem sehr ähnliche Interventionstypen wie in der oben genannten DCED-Studie aufgeführt sind.

⁹⁰ Ein geeignetes Beispiel ist die Partnership for Action on Green Economy (PAGE), ein 2013 begründetes und auf sieben Jahre angelegtes Programm mit dem Ziel, insgesamt 30 Länder bei ihren Bemühungen um den Übergang zu einer ökologisch tragfähigen und solidarischen Volkswirtschaft zu unterstützen. Das Programm stützt sich auf den gemeinsamen Sachverstand der IAO und des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP), des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) und des Ausbildungs- und Forschungsinstituts der Vereinten Nationen (UNITAR).

II. Umweltverträgliche Geschäftspraxis

- **Förderung der Betriebsökologie in KMUs:** Mit diesem Ansatz sollen eine sauberere Produktion und eine größere Ressourceneffizienz in KMUs gefördert werden. Normalerweise wird er in dem Versuch herangezogen, die ökologischere Ausrichtung der Geschäftstätigkeit durch den Nachweis des finanziellen Nutzens bestimmter Investitionen oder Verhaltensweisen wirtschaftlich zu begründen.⁹¹ Dies geschieht in der Regel in Form von Schulungen und innerbetrieblicher Beratung. Als bisherige Einsicht zeichnet sich deutlich ab, dass die Kosteneinsparungen überzeugend vermittelt und belegt werden müssen, um eine ausreichende Nachfrage nach diesem Angebot zu erzeugen. Wenn KMUs Bedarf an umfangreichen und langfristigen Investitionen haben, kann sich ihre begrenzte Investitionsfähigkeit als Hindernis erweisen. Ein zusätzlicher Größenvorteil kann herbeigeführt werden, wenn KMUs Beziehungen zu großen internationalen Abnehmern aufbauen und dabei klar erkennen, dass ihnen eine ökologischere Geschäftspraxis größere und längerfristige Aufträge bei den Einkäufern verschafft. Ein konkreter Fall sind Ausbildungs- und Beratungsangebote zu ökologischen Standards und Zertifizierungssystemen. Anzumerken ist, dass die Verbreitung dieser Standards eine besondere Herausforderung darstellt.

III. Innovation und Marktentwicklung

- **Ökologische Ansätze für die Markt- und Wertkettenentwicklung:** Interventionen zugunsten der Marktentwicklung sind kein neues KMU-Förderinstrument. Diesen Interventionen liegt im Wesentlichen die Logik zugrunde, dass eine umfassende Wirkung nicht allein durch die Ausrichtung auf einzelne Marktakteure, sondern durch die Verbesserung der Funktionsweise ganzer Märkte oder Sektoren erzielt werden soll. Innovativ an diesem Ansatz ist der Versuch, mit wertkettenorientierten Interventionen neue ökologische Produkte oder Produktionsprozesse einzuführen und ihre Nutzung zu fördern.⁹² Erfahrungen mit ökologischen Ansätzen für die Wertkettenentwicklung gibt es bislang kaum, und für erste Schlussfolgerungen ist noch zu früh.
- **Förderung ökologisch orientierter Neugründungen:** Mit diesem Ansatz sollen neue ökologische Produkte und Geschäftsmodelle gefördert werden, in der Regel durch die Vermittlung von Partnerschaften zwischen ausländischen Herstellern innovativer ökologischer Erzeugnisse und lokalen Partnern. Auch durch Gründerzentren oder Businessplan-Wettbewerbe könnten lokale Neugründungen zur Einführung ökologischer Produkte und Geschäftsmodelle angeregt werden.⁹³

160. In Anbetracht der zunehmenden Aufmerksamkeit für den Klimawandel und der wachsenden Sorge über Umweltgefahren und Ressourcenknappheit wird sich der Trend zur ökologischen Ausrichtung der KMU-Förderung bei Regierungen und Gebern höchstwahrscheinlich weiter verstärken. Darüber hinaus beantragen KMU-Verbände oft staatliche Unterstützung, da sie das mit dem Übergang zu einer grüneren Wirtschaft verbundene Potenzial für Kosteneinsparungen und Wettbewerbsvorteile erkennen. Ange-

⁹¹ Gute Beispiele hierfür sind das Modul für eine sauberere Produktion, das die IAO im Rahmen ihres globalen Programms zur Verbesserung der Produktivität und der Arbeitsbedingungen in KMUs durchführt, und die von der GIZ angebotene Schulung zur Vermittlung einer ressourceneffizienten Geschäftspraxis für KMUs in Indien.

⁹² Gute Beispiele sind das von den Niederlanden geförderte Africa Biogas Partnership Programme und das im Rahmen der VN-Initiative „Einheit in der Aktion“ bestehende, von der IAO geleitete und von Finnland unterstützte Projekt zur Förderung grüner Arbeitsplätze im Baugewerbe.

⁹³ Auf Ersuchen der Regierungen Chinas und Kenias hat die IAO Verfahren zur Förderung ökologisch orientierter Neugründungen entwickelt und erprobt.

sichts der beträchtlichen Ressourcen, die investiert werden, ist es ganz entscheidend, rasch klare Veränderungskonzepte, zuverlässige Indikatoren und gründliche Folgenabschätzungen zu erarbeiten, bevor die verschiedenen Ansätze zur Förderung eines umweltverträglichen Wachstums bei KMUs weiter ausgebaut werden.

Schwerpunkt auf wachstumsstarken Unternehmen

161. Wie dieser Bericht belegt, werden die meisten neuen Arbeitsplätze in neu gegründeten und jungen Unternehmen geschaffen. Interventionen zur Entwicklung des Unternehmertums in den Entwicklungsländern sind allerdings überwiegend auf sehr kleine Unternehmen und Selbständige gerichtet, worin sich das Bestreben niederschlägt, stark bedürftige, marginalisierte Zielpopulationen zu erreichen. Wie in diesem Kapitel nachgewiesen wird, können diese Interventionen messbare Beschäftigungseffekte haben, doch fallen die Effekte wahrscheinlich geringer aus als bei jungen wachstumsstarken Unternehmen.

162. Daher wird derzeit im Rahmen einer kleinen, aber wachsenden Zahl von Initiativen⁹⁴ an Unterstützungsprogrammen gearbeitet, die speziell für diese Unternehmen mit hohem Potenzial gedacht sind und sich mehr an einzelnen unternehmerischen Merkmalen orientieren.⁹⁵ In der Argumentation der Befürworter dieser Initiativen werden die meisten Programme zur Entwicklung des Unternehmertums den Belangen potenziell leistungsstarker Unternehmen nicht ausreichend gerecht und beschränken sich stattdessen auf grundlegende Ausbildungs- oder Mikrofinanzangebote in der Planungsphase der Unternehmensgründung. Diese bestehen im Wesentlichen in der Konzeption einer Geschäftsidee und der Vermittlung grundlegender Führungsfähigkeiten für die Entwicklung eines Produkts oder Geschäftsmodells. Bei diesen allgemeinen Programmen, so der Vorwurf der Kritiker, werden die Phasen der Validierung und Vorbereitung, die für höchst aussichtsreiche Neugründungen besonders riskant sind, häufig außer Acht gelassen. Diese neuen Unternehmen haben am Markt noch nicht Fuß gefasst und müssen zeitlich und materiell erheblich in die Validierung ihres Geschäftskonzepts investieren. Ferner wird argumentiert, dass die Validierung und Vorbereitung zu wenig beachtete Phasen des Unternehmenszyklus seien und verbesserte und anspruchsvolle finanzielle und nichtfinanzielle Unterstützungsdienste erforderten, die über die reine Vermittlung grundlegender Führungskompetenzen und Bereitstellung von Mikrofinanzprodukten hinausgingen.

163. Zur verstärkten Unterstützung, die in der Validierungs- und Vorbereitungsphase notwendig ist, gehören nichtfinanzielle Dienstleistungen wie spezielle fachliche Hilfe (Buchführung, juristische Dienste, Geschäftsberatung), materielle Starthilfe (Büroraum, Anlagen, Produktprüfung), Betreuung und Marktforschung. Ebenfalls benötigt werden neue finanzielle Dienstleistungen oder Ko-Investitionen über private Investoren in Form so genannter Business Angels.⁹⁶ Das gesamte System der Unternehmen, Institutionen

⁹⁴ Das Aspen Network of Development Entrepreneurs (ANDE), ein rasch wachsendes Netzwerk von Entwicklungsexperten, wurde 2009 mit dem Ziel eingerichtet, kleine und expandierende Unternehmen („small and growing businesses“, SGBs) zu fördern, die als Unternehmen mit fünf bis 250 Beschäftigten und Wachstumsambitionen definiert werden. In der Regel streben SGBs die Aufnahme von Wachstumskapital in Höhe von 20.000 bis 2 Millionen Dollar an.

⁹⁵ Dieser Bedarf an einer Filterung nach einzelnen unternehmerischen Merkmalen steht im Einklang mit jüngsten Erkenntnissen, wonach unternehmerische Merkmale (Humankapital, Motivation, Risikobereitschaft und internationale Präsenz) wichtiger für den erfolgreichen Aufstieg eines KMUs in eine höhere Kategorie als betriebliche Merkmale (Größe, Branche, Formalität), private oder berufliche Netzwerke und das Unternehmensumfeld sind; siehe A. Hampel-Milagrosa, M. Loewe and C. Reeg: „The entrepreneur makes a difference: Evidence on MSE upgrading factors from Egypt, India, and the Philippines“ in *World Development* (2015, Vol. 66).

⁹⁶ Springfield Centre: *Start Up! – A proposed new DFID programme*, unveröffentlicht, 2014.

und Netzwerke, in dem Unternehmer ermittelt, ausgebildet, zusammengebracht, finanziert, gefördert und in den Blick der Öffentlichkeit gerückt werden, wird als unternehmerisches Ökosystem bezeichnet.⁹⁷ Das Konzept, das diesem neuen Terminus zugrunde liegt, unterscheidet sich nicht von Ansätzen für die Marktentwicklung, die über die alleinige Ausrichtung auf einzelne Marktakteure hinaus der Verbesserung der Funktionsweise ganzer Märkte oder Sektoren dienen.

164. Der neue Ansatz hat sicherlich den Vorzug, dass er die Aufmerksamkeit von Entwicklungsfachleuten auf das kleine, aber sehr relevante Segment der wachstumsstarken Neugründungen lenkt, die einen erheblichen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen leisten dürften. Ihre Einbeziehung in laufende Initiativen zur Unterstützung von Kleinunternehmen und Selbständigen könnte sich als aufschlussreich erweisen. Auf der Makroebene liegen zwar fundierte Belege für die erheblichen Beschäftigungseffekte vor, die durch diese Unternehmen entstehen, doch gibt es bislang keine Erkenntnisse darüber, dass Interventionen auf der betrieblichen Ebene greifen und der erwartete Nutzen die Kosten anspruchsvoller Unterstützungsleistungen übersteigt. Zwei entscheidende Fragen wurden noch nicht beantwortet. Die erste Frage lautet, wie diese ein hohes Potenzial aufweisenden Neugründungen ausgewählt werden sollen. Im Mittelpunkt der meisten neuen Initiativen stehen Neugründungen in strategisch priorisierten Branchen wie den Informations- und Kommunikationstechnologien, während potenziell leistungsstarke Unternehmen in anderen Sektoren vernachlässigt werden. Bei der zweiten unbeantworteten Frage geht es darum, wie Betreuungs- oder andere Dienste in größerem Umfang angeboten werden können. Die IAO führt derzeit keine konkreten Programme für wachstumsstarke Neugründungen durch.

⁹⁷ Siehe S. Koltai, V.K. Mallet und M. Musprat: *Ghana entrepreneurship ecosystem analysis*, Schlussbericht zur Vorlage an das britische Ministerium für internationale Entwicklung, unveröffentlicht, 2013; oder D. Isenberg: „The big idea: How to start an entrepreneurial revolution“ in *Harvard Business Review* (Juni 2010).

Kapitel 6

Vorgeschlagene Diskussionspunkte

Ziel der Diskussion, die die IAO über die KMUs und die Schaffung menschenwürdiger und produktiver Beschäftigung führt, ist es, sich besser mit den verschiedenen Gegebenheiten und Bedürfnissen ihrer Mitglieder vertraut zu machen und wirksamer darauf einzugehen, indem sie alle ihr zur Verfügung stehenden Handlungsinstrumente nutzt. Auf der Grundlage der Diskussionsergebnisse sollte die IAO ihre Prioritäten entweder bekräftigen oder entsprechend anpassen.

1. Worin besteht der Beitrag der KMUs und der spezifischen, differenzierten Segmente innerhalb der KMUs zur Schaffung von Arbeitsplätzen, und wie ist die Qualität der Beschäftigung in KMUs beschaffen?
2. Was sind die wichtigsten Hemmnisse für die verschiedenen KMU-Segmente und ihre Beschäftigten, und wodurch kann ihr Beitrag zur Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätzen gesteigert werden?
3. Mit welchen Ansätzen der KMU-Politik und damit zusammenhängenden Maßnahmen können gute Ergebnisse erzielt werden, was die Schaffung zusätzlicher und menschenwürdiger Arbeitsplätze durch eine nachhaltige Unternehmensentwicklung betrifft? Wie trägt diese Politik der starken Heterogenität der KMUs Rechnung?
4. Worin besteht die Rolle der Regierungen und der Sozialpartner bei der Förderung einer menschenwürdigen und produktiven Beschäftigung in verschiedenen KMU-Segmenten?
5. Welche Ansätze der KMU-Politik und damit zusammenhängende Maßnahmen greifen und welche nicht? Welche Lücken bestehen bei der IAO in Bezug auf den Kenntnisstand, die Produkte, den Kapazitätsaufbau und strategische Partnerschaften? Welche Maßnahmen sollten fortgesetzt und ausgeweitet und welche Schritte sollten ergänzend unternommen werden?

Anhang

Überblick über die Erkenntnisse zu den auf IAO-Produkten beruhenden Interventionen zur Förderung der unternehmerischen Ausbildung und des Zugangs zu Finanzierung

Land	Interventionstyp	Jahr	Wichtigste Erkenntnisse zur Wirkung	Zusätzliche Erläuterungen
Uganda	Kombination von unternehmerischer Ausbildung auf der Grundlage des IAO-Programms „Start and Improve Your Business“ (vier Tage) mit verschiedenen Formen des Zugangs zu Finanzierung (Darlehen und Beihilfen).	2012	❑ Starker Effekt auf Unternehmensleistung bei Kombination von Darlehen und Ausbildung ¹ (Gewinne der Begünstigten steigen im Vergleich zur Kontrollgruppe um 54 Prozent); Wirkung der Darlehen als alleiniger Maßnahme (zunächst 30 Prozent) verebbt jedoch rasch und ist neun Monate nach der Intervention unerheblich; Zuschüsse allein sowie Zuschüsse und Ausbildung kombiniert zeigen keine Wirkung auf Gewinn. ❑ Starke Beschäftigungseffekte, insbesondere bei Familienarbeitsplätzen (66 Prozent), aber auch bei nicht dem Haushalt angehörenden Beschäftigten (45 Prozent). ❑ Einige positive Effekte auf Vermögensbildung (nicht signifikant). ❑ Bei Unternehmen in Frauenbesitz führt keine der Kombinationen zu Gewinn- oder Beschäftigungseffekten.	Randomisierte kontrollierte Studie mit vier verschiedenen Paketangeboten (nur Darlehen, Darlehen und Ausbildung, nur Zuschuss, Zuschuss und Ausbildung); hohe Glaubwürdigkeit der Ergebnisse aufgrund des Studiendesigns.
Vietnam	Ausbildungsangebote zu Gleichstellungs- und betriebswirtschaftlichen Fragen auf der Grundlage des IAO-Programms „Get Ahead“ (über einen Zeitraum von neun Monaten neun einstündige Module sowie zusätzliches wöchentliches Coaching) als Ergänzung zu Mikrodarlehen.	2012	❑ Beträchtliche Effekte auf Unternehmensleistung bei Frauen, die gemeinsam mit ihren Ehemännern teilnehmen (Gewinne steigen im Vergleich zur Kontrollgruppe um 26 Prozent); positive Effekte bei allein teilnehmenden Frauen (nicht signifikant).² ❑ Signifikante positive Effekte auf unternehmerisches Wissen, Kenntnisse zu Geschlechterfragen und neue Geschäftspraktiken (mit oder ohne Teilnahme der Ehemänner). ❑ Signifikante Wirkung auf die Stärkung der Stellung von Frauen gemessen an der Einschätzung der Frauen, ihr Leben selbst zu bestimmen; Minderung häuslicher Gewalt durch Partner und gestärkte Verhandlungsmacht der Frauen (Teilnahme von Ehemännern wirkt sich nur beim letzten Indikator aus).	Randomisierte kontrollierte Studie bei 187 Kreditzentren des größten Mikrofinanzinstituts in Nordvietnam (TYM) mit Paketangeboten (Ausbildung und Mikrokredite) für: 1) Frauen und ihre Ehemänner zur Minderung potenzieller Konflikte innerhalb des Haushalts und 2) nur für Frauen; hohe Glaubwürdigkeit der Ergebnisse aufgrund des Studiendesigns.

Land	Interventionstyp	Jahr	Wichtigste Erkenntnisse zur Wirkung	Zusätzliche Erläuterungen
Ghana	Betriebswirtschaftliche Schulung auf der Grundlage des IAO-Programms „Improve Your Business“ (fünf Tage sowie maßgeschneiderte eintägige Module) als Auszeichnung für die Teilnahme an einem Businessplan-Wettbewerb (kostenlose Stipendien).	2010	❑ Ausbildung hat keinen Effekt auf Unternehmenswachstum gemessen an Umsätzen, Gewinnen, Investitionen und Anzahl der bezahlten Arbeitskräfte.³ <i>Andere Ergebnisse:</i> ❑ Von der Jury der Businessplan-Wettbewerbe vergebene Bewertungen korrelieren stark mit künftigem Unternehmenswachstum. ❑ Die Messung der Fähigkeiten von Unternehmern mittels Befragungen (Kombination der Zahl der Jahre formaler Schulbildung, numerisches Verständnis, Finanzwissen und abstraktes logisches Denken) ist sogar noch stärker mit Unternehmenswachstum assoziiert; der Zugang zu Kredit sowie Einstellungswerte (wie die Risikoeinstellung) weisen keinen Zusammenhang mit dem Unternehmenswachstum auf. ❑ In Kombination sind die beiden Maßnahmen stärkere Einflussvariablen für Wachstum als einzeln.	Randomisierte kontrollierte Studie mit Stipendienangeboten von 50 Prozent für die Teilnehmer des Businessplan-Wettbewerbs. Als wichtigste Frage wurde untersucht, ob mit Businessplan-Wettbewerben und der Prüfung der Fähigkeiten und Einstellungen der Unternehmer im Wege von Befragungen wirksam festgestellt werden kann, inwieweit ein Unternehmen wachstumsorientiert ist. Die Ausbildung sollte als zusätzliche Komponente des Experiments einen Anreiz für die Teilnahme bieten.
Sri Lanka	Kombination von unternehmerischer Ausbildung auf der Grundlage des IAO-Programms „Start and Improve Your Business“ (sieben bis neun Tage) mit Barzuschüssen für bestehende und potenzielle Kleinstunternehmen in Frauenbesitz.	2009	<i>Für bestehende Unternehmer:</i> ❑ Verbesserte Geschäftspraxis. ❑ Verbesserung der Unternehmensleistung bei Kombination von Ausbildung und Zuschüssen (kurzfristiger Anstieg der Gewinne auf bis zu 74 Prozent über den Wert der Kontrollgruppe, Wirkung verebbt jedoch nach einem Jahr, langfristiger Zuwachs des Kapitalbestands von 30 Prozent); Ausbildung allein zeigt keine Wirkung. <i>Für potenzielle Unternehmer:</i> ❑ Kurzfristiger Effekt auf Gründung neuer Unternehmen bei beiden Behandlungen (stärker bei Ausbildung in Kombination mit Barzahlung, Wahrscheinlichkeit der Neugründung ist um 29 Prozent höher als in der Kontrollgruppe); Wirkung verebbt nach einem Jahr. ❑ Langfristige Effekte auf Gewinn und Umsatz nur bei Ausbildung (etwa 40 Prozent höher als in der Kontrollgruppe); keine signifikanten positiven Effekte bei Ausbildung in Kombination mit Zuschüssen.	Randomisierte kontrollierte Studie mit Angebot von Ausbildung allein oder Ausbildung in Kombination mit Barzuschuss für zwei Gruppen von Frauen (bestehende Unternehmen und potenzielle Neugründungen)⁴; hohe Glaubwürdigkeit der Ergebnisse aufgrund des Studiendesigns.

Land	Interventionstyp	Jahr	Wichtigste Erkenntnisse zur Wirkung	Zusätzliche Erläuterungen
Pakistan	Betriebswirtschaftliche Schulung auf der Grundlage des IAO-Programms „Know About Business“ (Unternehmerisches Wissen erwerben) und Darlehen für Mikrofinanzkunden im ländlichen Raum.	2007-08	☐ Ausbildung erweitert betriebswirtschaftliches Wissen. ☐ Keine Effekte von Ausbildung oder Ausbildung in Kombination mit Darlehen auf Gründung neuer Unternehmen. ☐ Ausbildung trägt zur Verbesserung der Geschäftspraxis bei (gilt nur für Männer, 13 Prozent im Vergleich zur Kontrollgruppe). ☐ Durch Ausbildung steigt Einkommen (gilt nur für Männer (7 Prozent), bei Ausbildungs- und Darlehensangeboten als Paket keine besseren Ergebnisse). ☐ Weniger Insolvenzen (gilt nur für Männer (-6 Prozent)). ☐ Zunahme der Kinderarbeit (Abwesenheit vom Unterricht erhöht sich um 9 Prozent, gilt nur für Unternehmen in Männerbesitz).	Zufallsauswahl unter Mikrofinanzkunden von fünf Filialen einer pakistanischen Bank. ⁵
Ghana	15-tägige betriebswirtschaftliche Ausbildung für bestehende KMUs im Cluster der Metallbearbeitung auf der Grundlage des IAO-Programms „Start and Improve Your Business“.	2007	☐ Herausbildung einer besseren Geschäftspraxis (36 Prozent der Teilnehmer führten Buchhaltung ein gegenüber 6 Prozent in der Kontrollgruppe). ☐ Bessere Unternehmensleistung (nur 10 Prozent der Teilnehmer melden einen Umsatz- und Gewinnrückgang gegenüber 30 Prozent in der Kontrollgruppe). ⁶ ☐ Höhere Wahrscheinlichkeit des Fortbestands des Unternehmens (8 Prozent). ☐ Beschäftigungseffekt nicht gemessen. ☐ Optimales Preis-Leistungs-Verhältnis; Nutzen im Hinblick auf jährliche Gewinnsteigerungen beträgt 18-faches der Kosten der Durchführung vor Ort.	Randomisierte kontrollierte Studie nur mit Ausbildungsangeboten; hohe Glaubwürdigkeit der Ergebnisse aufgrund des Studiendesigns.
Tadschikistan	Viertägige Ausbildung in betriebswirtschaftlichen und Gleichstellungsfragen für Neugründungen in Frauenbesitz auf der Grundlage des IAO-Programms „Get Ahead“ als Einzelmaßnahme und als Kombination von Ausbildung und Darlehen.	2010	☐ Bessere Unternehmensleistung bei Ausbildungsteilnehmern und Darlehensempfängern (Zahl der Begünstigten, die eine Umsatzsteigerung melden, steigt um 68 Prozent gegenüber Nullwachstum in der Kontrollgruppe); Ausbildung allein hat keine Wirkung. ☐ Positiver Beschäftigungseffekt bei Ausbildung in Kombination mit Darlehen (selbständige Erwerbstätigkeit der Begünstigten erhöht sich um 60 Prozent gegenüber Nullwachstum in der Kontrollgruppe); Ausbildung allein hat keine Wirkung. ☐ Schwacher positiver Effekt auf Registrierung; kein Effekt auf Reinvestition der Gewinne. ☐ Keine Wirkung auf Stärkung der wirtschaftlichen Stellung von Frauen (Kontrolle über Darlehen, Ersparnisse und Ausgaben).	Quasi-Experiment; mittlere Glaubwürdigkeit der Ergebnisse, da für die Zusammenstellung der Kontrollgruppe („Matching“) die Kundendatenbank des das Experiment durchführenden Mikrofinanzinstituts herangezogen wurde; mit Matchingverfahren können Unterschiede zwischen Behandlungs- und Kontrollgruppe nicht vollständig beseitigt werden. ⁷

Land	Interventionstyp	Jahr	Wichtigste Erkenntnisse zur Wirkung	Zusätzliche Erläuterungen
Philippines	Dreitägige betriebswirtschaftliche Grundausbildung für Kunden eines lokalen Mikrofinanzinstituts auf der Grundlage des IAO-Programms „Start and Improve Your Business“.	2010	❑ Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Kompetenzen (nach eigener Einschätzung). ❑ Gewinnsteigerungen (nahezu Verdopplung des Monatsgewinns). ❑ Einige positive Effekte auf Verringerung der Überschuldung (Zahlungsverzug ging um 4 Prozent zurück) und mehrfache Kreditaufnahme (Aufnahme eines Darlehens zur Tilgung eines anderen Darlehens ging um 10 Prozent zurück). ❑ Einige Effekte auf Risikomanagement (Zunahme von Mikroversicherungen zur Abdeckung unvorhergesehener Ausgaben um 5 Prozent).	Quasi-Experiment; mittlere Glaubwürdigkeit der Ergebnisse, da für die Zusammenstellung der Kontrollgruppe („Matching“) auf Kunden einer anderen Filiale mit ähnlichen Merkmalen zurückgegriffen wurde.

¹ Bei allen hier aufgeführten Ergebnissen handelt es sich um kurz- oder mittelfristige Effekte. Derzeit wird eine neue Befragung zur Bewertung der längerfristigen Effekte durchgeführt; siehe auch: N. Fiala: *Stimulating microenterprise growth: Results from a loans, grants and training experiment in Uganda*, unveröffentlicht, (2014).

² Vu et al.: *The impact of gender and business training for female microfinance clients in Vietnam*, unveröffentlicht (2014).

³ M. Fafchamps und C. Woodruff: *Identifying gazelles: Expert panels vs. surveys as a means to identify firms with rapid growth potential*, unveröffentlicht (2014).

⁴ S. De Mel, D. McKenzie und C. Woodruff: *Business training and female enterprise start-up, growth, and dynamics: Experimental evidence from Sri Lanka*, unveröffentlicht (2013).

⁵ X. Giné und G. Manzuri: *Money or ideas? A field experiment on constraints to entrepreneurship in rural Pakistan*, unveröffentlicht (2011).

⁶ Dieses Beispiel veranschaulicht gut, warum es wichtig ist, bei Folgenabschätzungen ein experimentelles Studiendesign mit einer Kontrollgruppe zu verwenden. Insgesamt meldeten alle befragten Unternehmen einen Umsatz- und Gewinnrückgang aufgrund des massiven Konkurrenzdrucks durch chinesische Einfuhren nach Ghana. Anscheinend gelang es den Unternehmen dank der Ausbildung jedoch, diesen negativen externen Effekt, der auf die höhere Konkurrenz durch Importe zurückzuführen war, zu mindern, weshalb der Intervention eine signifikante positive Wirkung zuzuschreiben ist. Siehe Y. Mano et al.: „How can micro and small enterprises in sub Saharan Africa become more productive? The impacts of experimental basic managerial training“ in *World Development* (2012, Bd. 40, 3).

⁷ R. Gravesteyn: *Microfinance and women entrepreneurship: An impact assessment of a star-up loan program by IMON international (Tajikistan)*, IAA, unveröffentlicht (2012).