

ANNE-METTE HJALAGER

Lokale Industriepolitik für kleine Unternehmen: Das Beispiel der Textilindustrie in Herning-Ikast/Dänemark

Kurzfassung

Gesunde und gutentwickelte kleine und mittlere Unternehmen sind wichtig für das Wohlergehen moderner Ökonomien, weil sie (1) zur Verteilung von Macht, Verantwortlichkeit, Eigentum und Risiko beitragen und dadurch den Wettbewerb anregen, weil sie (2) arbeitsplatzintensiv sind und daher beträchtlich zur Beschäftigung beitragen, weil sie (3) mit hoher Flexibilität arbeiten, welche für die unvermeidbare ökonomische Umstrukturierung von großer Bedeutung ist, weil sie (4) Gelegenheit geben, in einem überschaubaren Gefüge zu arbeiten, und somit auch eine Humanisierung des Arbeitslebens ermöglichen und schließlich (5) weil sie eine wichtige Rolle für die Angebotsbreite und für die räumliche Verteilung von Güterproduktion und Dienstleistungen spielen. Diese Aufzählung von Positivmerkmalen kleiner und mittlerer Betriebe wurde von einer Kommission des Europäischen Parlaments erarbeitet. Diese Bewertung wird in vielen europäischen Ländern geteilt. Viele Länder haben nationale Programme zur Förderung der kleinen Firmen auf finanziellem und technischem Gebiet eingerichtet.

Die Idee, daß kleine Betriebe eine treibende Kraft regionaler Entwicklung sein können, wird auch von vielen lokalen und regionalen Verwaltungen und Entwicklungsträgern geteilt. Für diese Institutionen ist es notwendig, daß sie für die folgende Frage eine Antwort finden: Welches sind die besonderen Merkmale der industriellen Struktur und der kleinen Betriebe in der Region/Gemeinde und was wird unter den regionalen Bedingungen der Inhalt einer lokalen Politik für die kleinen und mittleren Betriebe sein?

Das Ziel dieses Artikels ist es, diese Denkrichtung an einem Beispiel zu veranschaulichen. Eine Region in Jütland, die im wesentlichen aus den Städten Herning und Ikast besteht und die von einer kleinbetrieblichen Textil- und Bekleidungsindustrie dominiert wird, wird dazu herangezogen.

1. Situationsanalyse

In Tabelle 1 ist die Entwicklung der Zahl der Unternehmen und der Arbeitsplätze in der Textilindustrie Dänemarks und in Herning und Ikast veranschaulicht. Sie zeigt zunächst einmal, in welchem starkem Maße die Beschäftigung in Herning und Ikast von dieser Industrie geprägt ist. Auch 1980 hält diese Branche 62 % der totalen Beschäftigung im Industriebereich. Die Zeitreihe zeigt, daß in Dänemark die Zahl der Beschäftigung in der Textilindustrie um 37 % von 1972 bis 1980 gefallen ist. Für das Gebiet von Herning und Ikast ist jedoch der Rückgang beträchtlich kleiner, nämlich nur 14,2 %. Auf nationaler Ebene ist die Zahl der Firmen um 27 % gesunken. In der Region jedoch nur um 10 %.

Es kann also festgestellt werden, daß der Verlust an Arbeitsplätzen und Unternehmen in dem Gebiet Herning/Ikast wesentlich weniger dramatisch war als im übrigen Dänemark. Wenn das Material in weitere Untergruppen aufgeteilt wird, kann eine noch interessantere Unterschiedlichkeit zwischen nationalen und regionalen Entwicklungsverläufen herausgearbeitet werden. So ist die Beschäftigung bei der Herstellung von Kleidern in der Region um 14 % gestiegen, während sie auf nationaler Ebene um 22 % gefallen ist. Die Tabelle 1 zeigt außerdem, daß die Schrumpfung nicht durch Betriebsschließungen, sondern durch ein Absinken der durchschnittlichen Beschäftigungszahl erfolgte. Ein Konzentrationsprozeß etwa in dem Sinne, daß wenige große Firmen überlebt haben zu Lasten der vielen kleinen, ist also nicht eingetreten. In diesem Beitrag wird versucht, die Hintergründe dieser relativ guten regionalen Entwicklung aufzudecken. Dabei müssen globale und regionale Trends unterschieden werden.

2. Die Markt- und Technologietrends

2.1 Die Marktentwicklung für Textilprodukte

Die Reduzierung von Beschäftigung in der Textilindustrie wird üblicherweise erklärt durch den Wettbewerb von Produkten aus den Niedriglohnländern, besonders aus Südostasien, z.T. auch durch den Wettbewerb von anderen westeuropäischen Ländern. Die internationalen Vereinbarungen (Welttextilhandelsabkommen) haben den Import in den späten 70er Jahren zunächst verringert. Aber seither ist die dänische Textilindustrie nicht mehr effektiv geschützt worden, so daß Produkte aus den Entwicklungsländern in den dänischen Markt mehr und mehr eindringen konnten. Außerdem sind Regierungssubventionen für die Textilindustrie im Vergleich mit anderen westeuropäischen Ländern sehr bescheiden.

Die Reaktion der dänischen Industrie auf die zunehmende weltwirtschaftliche Konkurrenz ist eine verstärkte Spezialisierung und Qualitätssteigerung bei den Produkten, begleitet von einem stärkeren Exportmarketing. Mehr als 53 % des dänischen Marktes wird nun durch importierte Produkte abgedeckt. Gleichzeitig wird aber auch ungefähr die Hälfte der Produktion dänischer Firmen exportiert. Dabei hat sich der Anschluß an die Europäische Gemeinschaft positiv ausgewirkt.

2.2 Technologie

Die Bekleidungsindustrie ist immer noch sehr arbeitsintensiv. Die Unternehmensführungen bemühen sich daher stark darum, arbeitskräftesparende Technologien einzusetzen. So ist die Anwendung von Mikroelektronik immer wichtiger geworden. Al-

Tabelle 1:

Die Entwicklung der Zahl der Unternehmen¹ und der Arbeitsplätze in der Textilindustrie² in Dänemark, in Herning und Ikast, 1972–1980

	1972	1976	1980	1972–80 %
Dänemark				
Zahl der Unternehmen	911	775	658	– 27,8
Zahl der Arbeitsplätze	40 048	31 142	25 086	– 37,3
Herning und Ikast				
Zahl der Unternehmen	227	224	205	– 9,7
Zahl der Arbeitsplätze	7 437	6 929	6 380	– 14,2

1 Unternehmen mit mehr als 5 Beschäftigten

2 ISIC-Kategorien 321 und 322

Quelle: Danmarks Statistik: Industristatistik and Maskell, 1983 (note 4).

lerdings werden CAD (Computer Aided Design) für „Graduating“ und Modellkonstruktion noch sehr selten eingesetzt. Hinzu kommt die Verwendung des Computers für administrative Zwecke auch in der kleinsten Firma.

Die generelle Richtung der weiteren Entwicklungen ist absehbar: Die Roboter werden im Nähprozeß die bisherige Zuordnung eines Arbeiters für jede Maschine überflüssig machen. Überwachung und Transport der einzelnen Teile von Maschine zu Maschine lösen jetzt schon mehr und mehr die eigentliche Näharbeit ab. Die Automatisierung des Transports stellt den nächsten Schritt dar, und zukünftig könnten automatisierte Überwachungssysteme menschliche Arbeit unmittelbar in der Produktion fast völlig überflüssig machen.

Die automatisierte Produktion erfordert aber sehr hohe Investitionen. Im Vergleich zu der herkömmlichen Technologie ist sie nicht so flexibel bei Produktumstellungen. Deshalb sind lediglich große Betriebe mit standardisierter Produktion in der Lage, diesen technologischen Weg zu gehen. Entscheidend für Investitionen der Kleinunternehmen ist die langfristige Entwicklung von Technologien, die Kosten sparen — ohne daß die Flexibilität sinkt. Ob diese Technologie in absehbarer Zeit möglich sein wird, ist offen. Die Perspektiven für die Beschäftigung bleiben aber in jedem Fall düster — es sei denn, der Export könnte noch wesentlich gesteigert werden.

2.3 Die sich daraus ergebenden Umstrukturierungszwänge

Die branchentypische Umstrukturierung der Unternehmen verläuft in der folgenden Art und Weise:

- Die großen Betriebe passen die Produktion durch Zulieferungsverträge und die Produkte durch modernes Design an. Die Automatisierung wird mit Hilfe der neuen Technologie vorangetrieben. Die Anstrengungen konzentrieren sich auf die Produktion von großen/standardisierten Serien.
- Die kleinen Betriebe haben sich auf die Produktion von Modeware mit einem extensiven „finish“ spezialisiert. Auf die häufigen Wechsel in der Mode wird flexibel reagiert. Dazu gehört auch die Herstellung von spezialisierten Qualitätsprodukten in kleinen Serien. Das bedeutet nicht, daß auch kleine Betriebe durch Automatisierung ihre Kosten zu senken versuchen. Dies ist die Anpassungsvariante, die auch für Herning/Ikast bestimmend ist.

3. Die regionalwirtschaftlichen Trends

Die Beschreibung der Marktkräfte und der Technologieentwicklung ergibt aber noch keine ins Auge fallende Erklärung des (relativen) Erfolges der Textilindustrie in der Herning-Ikast-Region, denn diese Anpassungswege werden überall beschritten. Man muß also tiefer gehen und die lokalen Verhältnisse studieren. Erst dadurch werden die regionsspezifischen Kräfte deutlich, die das relativ gute Abschneiden ermöglicht haben. Unterließe man dieses, würde man im übrigen dem Wesen der Dynamik dieser Region nicht gerecht werden und liefe Gefahr, ungeeignete Vorschläge für eine Beschäftigungspolitik zu erarbeiten.

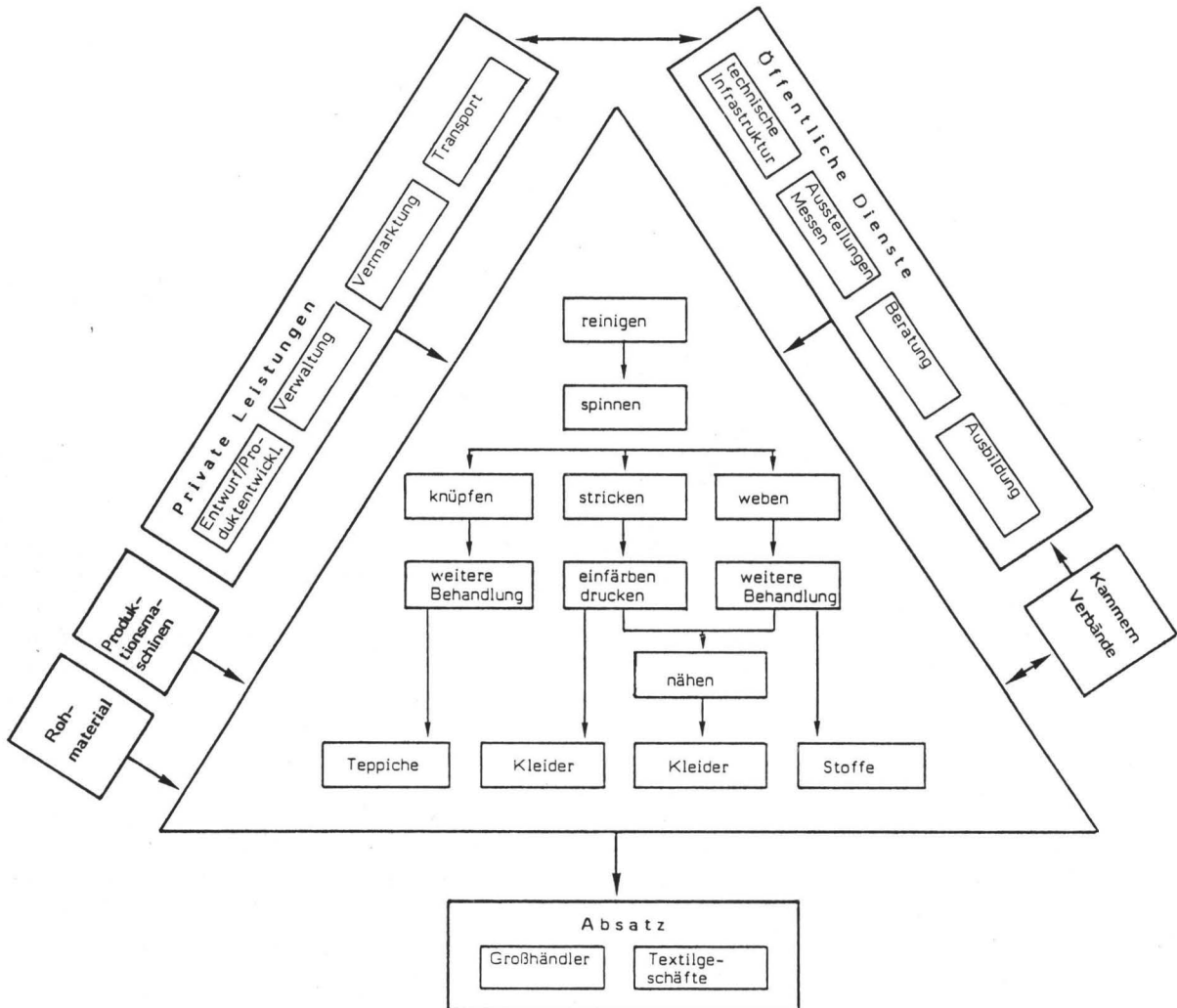
In der folgenden Lokalanalyse wird der Begriff „Textilindustriekomplex“ benutzt. Damit soll ausgedrückt werden, daß die relativ günstige Entwicklung eine Folge des gesamten regionalwirtschaftlichen Gefüges ist und nicht einzelnen besonders innovativen Betrieben zugeschrieben wird. Das Diagramm (Abbildung 1) versucht, diesen in sich verwobenen regionalwirtschaftlichen Zusammenhang zu veranschaulichen. Es handelt sich dabei nicht um ein endgültiges, geschweige denn komplettes Bild. Im Diagramm sind verschiedene für die Stabilität und Entwicklung wichtige „Funktionsbereiche“ unterschieden, und zwar die der Textilunternehmen selbst, die der privaten Betriebe, die Dienstleistungen für den Textilsektor erbringen, und schließlich die Funktionen der öffentlichen Hand.

3.1 Die Leistungen der Textilindustrie

Die eigentliche Textilindustrie wird im inneren Bereich des Diagramms abgebildet. Folgende Trends sind hier wirksam:

- Eine regionale Unternehmermentalität. Anthropologische Untersuchungen verdeutlichen, daß kulturelle Muster und Traditionen die regionale/lokale Industriekultur entscheidend beeinflussen. Im westlichen Teil Jütlands bedingen historische Traditionen eine positive Einstellung zum Unternehmertum. Auf eigenen Füßen stehen zu können, entspricht nach wir vor der Vorstellung von einem „richtigen Leben“. Dadurch wird die Unternehmensbildung in der Region Herning-Ikast stark angeregt. Dabei stellen „Spin-Off“-Gründungen das übliche Verfahren dar. In einem bestimmten Zeitraum lernen die Beschäftigten in der Textilindustrie die Konditionen der Branche kennen und sind dann selbst in der

Abbildung 1:
Diagramm des Textilindustriekomplexes



Lage, Geschäftsideen zu entwickeln. Unterscheidet sich das Produkt von dem des Musterunternehmens, wird kooperiert. Dadurch werden auch oft Märkte, die die Regionalwirtschaft bisher nicht belieferte, abgedeckt.

- Spezialisierung und Produktionsverflechtung. Das Ergebnis der Analyse der Arbeitsteilung in der Branche ergibt, daß die meisten Firmen nur noch eine oder wenige Aktivitäten leisten. Diese Spezialisierung macht eine Produktionsverflechtung zwischen den Betrieben der Region erforderlich, die oft als Subunternehmerbeziehungen geregelt sind. Dieses Subunternehmersystem wird oft als Überbleibsel aus vergangenen Zeiten betrachtet, doch in der Textilindustrie ist dies ein absolut zeitgemäßer und erfolgreicher Weg, um die Kleinunternehmerstruktur zu erhalten. In gewisser Hinsicht wird die

Regionalwirtschaft auf diese Weise zu einer Manufaktur mit Betrieben, die als kleine Unternehmen geführt werden. Dies setzt eine hohe Fähigkeit zur Kooperation in der Region voraus.

- Produktpassung und Qualitätsverbesserung. Dieses auf Verflechtung beruhende System trägt zur Umstrukturierung bei, weil Spezialisierung einhergehen kann mit den Flexibilitätsvorteilen der kleinen Unternehmen. Dabei sind die Erfolge jetzt immer deutlicher zu sehen. Viele Unternehmen in Dänemark, die der niedrigeren Löhne wegen z.B. Näharbeiten in Süd-Ost-Asien ausführen ließen, greifen nun aus Qualitätsgründen wieder auf die kleinen Betriebe im Inland zurück, mit denen sie eine symbiotische Verflechtung eingehen.

3.2 Dienste für die Textilindustrie durch private Betriebe

Die Dienstleistungen von privaten Betrieben stellen einen anderen Teil des Industriekomplexes dar. Auch diese Leistungen müssen für die Ausgestaltung der lokalen Industriepolitik sehr sorgfältig mitbedacht werden. Früher wurden viele dieser Funktionen firmenintern erledigt, die heute von externen Betrieben übernommen werden. Dies ist Ausdruck einer durch den Trend zur Professionalisierung geprägten Arbeitsteilung.

Für Herning/Ikast sind die folgenden Bereiche besonders bedeutsam:

- Bei der Produktverbesserung wird auf ansässige Designfirmen zurückgegriffen. Die Arbeit der Designer in einem Unternehmen ist saisonabhängig und deshalb meist nur von kurzer Dauer. Die neue Kollektion wird zusammen mit dem Eigentümer der Firma oder mit dem Manager gestaltet. Die Häufigkeit des Einsatzes von Designern in kleinen Textilunternehmen darf nicht überschätzt werden, denn oft werden Besitzer oder Verkäufer auf Ausstellungen und Reisen inspiriert. Dänische Textilbetriebe sind bekannt für ihre Anpassungsfähigkeit an neue Moden. Das einzigartige Design ist eher ein Markenzeichen der Innenausstattung.
- Immer mehr Firmen übergeben die Verwaltungsaufgaben spezialisierten „data processing“-Firmen. 1978 gab es nur drei von ihnen, 1980 erhöhte sich die Zahl auf acht. Dies hat sich langsam zu einem national operierenden Bereich ausgedehnt; heute werden 20 Prozent aller derartigen Arbeiten in Dänemark in Herning durchgeführt.
- Die Transportindustrie profitiert von einer starken Textilindustrie und umgekehrt. Herning besitzt den einzigen zollfreien Hafen des Inlandes. Dieser Hafen schlägt in etwa genauso viel Waren um wie die dänischen Seehäfen. Das Schiff-Fracht-Geschäft beschäftigt über 250 Schiffsagenturen. Ein regelmäßiger LKW-Betrieb versorgt wöchentlich 72 europäische Städte. Das bedeutet kurze Lieferzeiten sowohl für Rohmaterial als auch für fertige Produkte.
- Die Konzentration von mehreren Textilunternehmen in einem begrenzten Raum ermöglicht eine enge Kooperation im Marketingbereich. Zwar haben die Unternehmen einen mehr oder weniger gleichen Kundenkreis, doch bedeutet dies nicht zwangsläufig direkte Konkurrenz. Die dänische Industriepolitik unterstützt zudem die Kooperation im Export. Vier Gruppen mit insgesamt 18 Firmen aus der Herning-Ikast-Region haben diese Unterstützung erhalten.
- Einige private Unternehmen lösen Exportprobleme. Kleinfirmen und Firmen, die einen neuen Markt erobern wollen, sind die Kunden. Außerdem müssen noch die Public-Relations-Firmen erwähnt werden. In Herning und Ikast gibt es 12 Werbeagenturen. Einige von ihnen erfüllen spezielle Wünsche, indem sie z.B. Videos auf Märkten und Ausstellungen vorführen.
- Technische Infrastruktur. Das öffentliche Transportunternehmen, die dänische Eisenbahn, hat die Güterabfertigungsanlage in Herning so ausgebaut, daß der Ort zu einem bekannten Handelszentrum wurde. Wie die meisten anderen Städte haben Herning und Ikast Grundstücke für industrielle Zwecke zur Verfügung gestellt. Die Städte reagierten auf die Ausweitung des Dienstleistungssektors und weiteten ihre Tätigkeiten aus.
- Die städtische Struktur in Herning ermöglichte die Errichtung eines Technologiezentrums, in dem verschiedene Business services untergebracht sind. Das Zentrum wird privat finanziert, da dänischen Städten die Unterstützung solcher Zentren nicht erlaubt ist.
- Die Entwicklungsagenturen für industrielle Entwicklung bieten Betriebsgründern und bereits existierenden Betrieben Unterstützung an. Sie beraten bei Fragen in Bezug auf Grundstücke und Landerwerb, bei Problemen der Finanzierung und im Marketingbereich. Können keine geeigneten Lösungen gefunden werden, setzen sich die „Entwicklungsbeamten“ mit spezialisierten Fachkräften auf nationaler Ebene in Verbindung.
- Die Investitionen im Bildungsbereich. Ein besonders wichtiger Aspekt der regionalen Industriepolitik ist der Ausbau der Bildungseinrichtungen. Herning und Ikast verfügen heute über verschiedene Bildungseinrichtungen, die für die Textilindustrie und für den Dienstleistungssektor wichtig sind. Zu nennen sind:
 - Die Schule für Bekleidung und Strickwaren. Sie bildet den Nachwuchs für die Textilindustrie aus. Außerdem werden Fortbildung, Technikausbildung und Designschulung gelehrt. Darüber hinaus werden Intensivkurse angeboten, die auf spezifische Anforderungen der Industrie ausgerichtet sind.
 - Die Schule für Export stellt eine neue Institution dar und wurde von einer Stiftung ins Leben gerufen. Daneben erhält sie aber auch staatliche Unterstützung. Diese Schule orientiert sich an spezifischen Bedingungen der Kommune. So wurde festgestellt, daß große Teile der Produktion in nordische Länder exportiert wurden, während die lokalen Firmen kaum naheliegende Länder, wie z.B. die Bundesrepublik, belieferten. Die Gründe wurden in mangelnden Kenntnissen über weniger vertraute räumliche Märkte und in fehlenden Sprachkenntnissen vermutet. Ziel dieser Exportschule ist nun, diese Lücken in zweijährigen Kursen zu füllen.
 - Die Schule für Geschäftsverwaltung befindet sich noch im Aufbau. Im allgemeinen werden die Studenten angehalten, sich auch mit den spezifischen Problemen der Textilindustrie auseinanderzusetzen.
- Im Marketing kann der Staat ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Herning-hallen ist das größte Ausstellungsgelände in Skandinavien. Es wird durch eine GMBH betrieben — die Stadt ist Teilhaber. Hier werden verschiedene Messen und Ausstellungen arrangiert, von denen einige auch für die Textilindustrie interessant sind.

3.3 Die Leistungen des öffentlichen Sektors

In diesem Kapitel sollen einige Tätigkeiten des öffentlichen Sektors beschrieben werden, die helfen, die Bedingungen der privaten Unternehmen zu verbessern. Sie betreffen folgende Bereiche:

- Die Kammern lösen ebenfalls eine ganze Reihe von Problemen der Unternehmen vor allem bei der Geschäftsberatung. Sie führen Veranstaltungen und Analysen durch, treffen Vorschläge für lokale Initiativen (z.B. für die Exportschule) und ziehen Projekte, die mehrere Betriebe umfassen, auf. Verschiedene Verbände haben sich inzwischen in der Herning-Ikast-Region niedergelassen.
- Die Tatsache, daß oft auch in politischen Gremien zusammengearbeitet wird, bildet eine wichtige Grundlage des „lokalen Korporatismus“.
- Die dänische Industriepolitik ist im allgemeinen durch folgende drei Absichten charakterisiert: Steigerung des Exports, qualitative Produktentwicklung und Einsatz von modernen Technologien. Diese Politik löst auch lokale Initiativen aus bzw. ist davon abhängig, daß die Regionen — wie im Fall von Herning-Ikast — sich selbst in diese Richtung bewegen können.
- Die Netzwerke der Kooperation sind dicht und bedeuten Stärke für den Export. Die Idee dieser Kooperation muß weitergeführt werden, wenn diese Stärke erhalten werden soll.
- Die Produktentwicklung wird heute durch mehr Qualifikation und durch Kooperation gelöst.
- Die Fragen der Technologien und der durch sie hervorgerufenen Re-Qualifizierung stellen einen noch ungelösten Bereich der Entwicklung dar. Diese Faktoren können eine zunehmende Bedrohung für die Familienunternehmen darstellen. Es sind Bemühungen erforderlich, um die negativen Einflüsse auf dem Arbeitsmarkt zu mindern und darüber hinaus für Neuerungen im Bildungsbereich zu sorgen. Besonders die weiblichen Arbeitskräfte mit den schlechtesten Qualifikationen sind von der Arbeitslosigkeit betroffen, die durch neue Technologien verursacht wird.
- Die lokalen Organisationen und lokale Entwicklungsagenturen sind in der Lage, Informationen über Marktnischen zu ermitteln und sie an die Unternehmen weiterzugeben. Auch in Herning/Ikast hat man die Erfahrung gemacht, daß die lokalen Entwicklungsbüros den Status eines „clearing-centers“ für Informationen erreichen, die für die Entwicklung und die Koordination wichtig sind.

4. Zusammenfassung

Die regionale Fallstudie zeigt:

- Neben branchenbedingten Trends können auch regionale Trends die Entwicklung der Beschäftigung — negativ oder positiv — bestimmen. In Herning-Ikast ist die Situation gegeben, daß negative globale Trends kompensiert wurden durch positive regionale Trends.
- Dabei spielten die kleinen Firmen, die sich gemeinsam unter dem Dach eines regionalen Gesamtsystems bewegen, eine herausragende Rolle. Nicht die einzelne Firma erlangt die Bedeutung für die Entwicklung, vielmehr ist sie das Ergebnis der Kooperation zwischen Unternehmen, lokalen Autoritäten und Organisationen. Ihre Flexibilität hängt von dieser Kooperation ab.
- Daneben begünstigen kulturelle Traditionen das Entstehen der kleinen Unternehmen.