

TEIL II

KERNBEREICHE DER UNTERNEHMENSFÖRDERUNG UND DER KMU- ENTWICKLUNG

Teil II des vorliegenden Berichtes gliedert sich in sechs thematische Kapitel. Jedes Kapitel beginnt mit einem Überblick über die Ergebnisse der Fallgebietsstudien durch die OECD. In einer nachfolgenden Abhandlung werden sowohl theoretische wie praktische Aspekte des politischen Handelns vor dem Hintergrund neuer politischer Ansätze und Optionen erläutert. Verwiesen wird auf Beispiele Guter Praxis in Ostdeutschland und anderen Regionen in Mitgliedsstaaten der OECD. Es werden politische Handlungsempfehlungen in Form einer Checkliste dargelegt. Im jeweils letzten Abschnitt jedes Kapitels werden internationale Lernmodelle und Beispiele Guter Praxis in Ostdeutschland vorgestellt; damit soll ein Beitrag zur politischen Innovation und zur Entwicklung lokaler Ansätze zur Förderung des Unternehmertums geleistet werden.

KAPITEL 6

GESTALTUNG UND UMSETZUNG DER UNTERNEHMENSFÖRDERPOLITIK

POLITISCHE UMSETZUNGSMASSNAHMEN: SCHWIERIGKEITEN UND CHANCEN FÜR DIE ENTWICKLUNG DES UNTERNEHMERTUMS

Frederike Walter, Deutschland

Einleitung

Unternehmertum und insbesondere Startup-Unternehmen sind seit Mitte der neunziger Jahre zu einem Schwerpunkt der deutschen Politik auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene geworden. Unternehmertum gilt als Mittel zur Verringerung der Arbeitslosigkeit und zur Verjüngung der Wirtschaft. Zahlreiche Programme und politische Maßnahmen auf allen Ebenen zielen auf die Förderung neuer Unternehmensprojekte ab. Vor diesem Hintergrund erörtert das vorliegende Diskussionspapier in Kürze die derzeitige Entwicklung des Unternehmertums in Ostdeutschland; anschließend werden das politische und institutionelle Umfeld sowie Trends im Rahmen der Förderung des Unternehmertums betrachtet. Darüber hinaus werden aktuelle sozioökonomische Schwierigkeiten unter Berücksichtigung möglicher Anpassungen des bestehenden politischen Umfelds, insbesondere auf kommunaler Ebene, erörtert. Die lokalen Fallstudien werden zur Veranschaulichung des politischen Umfelds, der aktuellen Schwierigkeiten und der möglichen Antworten seitens der Politik herangezogen.

Entwicklung des Unternehmertums in Ostdeutschland

Mit der Einführung gesetzlicher Regelungen, die eine Veränderung von Eigentumsrechten mit sich brachten, und mit der Zulassung privaten Unternehmertums im Jahr 1990 erlebte das Unternehmertum in Ostdeutschland in den frühen neunziger Jahren einen Boom. Zwischen 1988 und 1991 hat sich die Anzahl der ostdeutschen Unternehmer mehr als verdoppelt.¹ Im Jahr 2005 belief sich die Anzahl der Unternehmer auf 689.000 (Tabelle 1). Das rapide Wachstum in den ersten fünf Jahren nach der Wiedervereinigung hat sich jedoch beträchtlich verlangsamt. Dabei folgt die Entwicklung des Unternehmertums in Ostdeutschland dem allgemeinen Muster ehemals sozialistischer Länder, d.h. nach einem anfänglichen Anstieg angesichts der vielen Möglichkeiten und einer Vielzahl von Unternehmensneugründungen verlangsamt sich die unternehmerische Entwicklung im Zuge einer Auffüllung von Marktnischen und zunehmendem Wettbewerb. Der stärkste Anstieg erfolgte in den Jahren 1991-1995, seit Mitte der neunziger Jahre verläuft der Zuwachs jedoch langsamer. Insgesamt bleibt das Niveau nur leicht hinter dem westdeutschen zurück. Im Jahr 2005 lag der Anteil von Unternehmern unter der erwerbstätigen Bevölkerung in Ostdeutschland bei 10,8 Prozent, in Westdeutschland bei 11,2 Prozent. Trotz der niedrigeren Wachstumsraten seit Mitte der neunziger Jahre wurden seit Beginn des Umwandlungsprozesses nach der Wiedervereinigung bedeutende Fortschritte erzielt.

¹ Für 1988 siehe Schrupf (1990). Die Daten in Tabelle 1 stammen aus dem Mikrozensus, bei dem es sich um eine jährliche repräsentative Studie (Erfassung: 1%) des Statistischen Bundesamtes handelt. Erhoben werden Daten zum Beschäftigungsstatus, wobei zwischen abhängiger Beschäftigung, Familienhilfe und Selbständigkeit unterschieden wird. Letztere kann als Indikator für das Unternehmertum gelten. Die Kategorie „Selbständigkeit“ umfasst Personen, die Eigentümer bzw. Miteigentümer eines Unternehmens mit Angestellten sind oder allein arbeiten. Dazu zählen auch von zu Hause aus arbeitende Unternehmer.

Doch auch mehr als ein Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung unterscheidet sich die Art des Unternehmertums zwischen Ost und West. Beispielsweise arbeiten in Ostdeutschland mehr Unternehmer Vollzeit als in Westdeutschland, was auf unterschiedliche Arbeitsmarktlagen hinweist (Tabelle 1). 2005 (1991) lag der betreffende Anteil bei 90,1% (94,8%) im Osten und bei 83% (88%) im Westen. Darüber hinaus ist der Anteil weiblicher Unternehmer in Ostdeutschland nach wie vor höher:² Im Jahr 2005 waren fast ein Drittel aller Unternehmer Frauen, im Westen lag ihr Anteil bei 29,6%. 1991 lag dieser Anteil bei 28,2% im Osten und bei 25,6% im Westen. In beiden Teilen Deutschlands lässt sich jedoch ein Trend hin zu Kleinstunternehmen verzeichnen. Während 1991 noch 45,9% (Ostdeutschland) bzw. 44,7% (Westdeutschland) der eingetragenen Unternehmen als Firmen in Einzelinhaberschaft betrieben wurden, stiegen diese Anteile bis zum Jahr 2005 auf 58% bzw. 55,8%.

Tabelle 2 Umfang und Art des Unternehmertums in Ostdeutschland, 1991-2005

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gesamtanzahl der Unternehmer, in 1.000	348	394	431	463	486	487	512	542	544	553	562	552	583	621	689
Ohne Angestellte, in %	45.9	43.4	42.9	43.6	43.2	45.5	48.9	46.5	44.9	47.9	48.8	48.7	51.6	54.6	58.1
Vollzeit-Unternehmer, in %	94.8	94.9	95.8	95.2	94.9	94.0	93.8	94.1	93.8	92.4	92.3	92.2	91.6	92.3	90.1
Weibliche Unternehmer, in %	28.2	28.7	30.4	29.8	29.4	29.8	30.7	29.7	30.1	30.6	30.2	31.9	31.6	31.7	32.2

Source: Statistisches Bundesamt (2006) und eigene Berechnungen der Autorin.

Regional vergleicht das NUI-Ranking das Gründungsgeschehen in sämtlichen deutschen Städten und Landkreisen.³ Der NUI-Indikator gibt an, wie viele Gewerbebetriebe pro 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter in einer Region in einem Jahr neu angemeldet wurden. Für fünf der sechs lokalen Fallstudien sind Daten verfügbar (eine Ausnahme stellt Marzahn-Hellersdorf dar, wo die Daten für Berlin zu Verzerrungen führen würden). Tabelle 2 zeigt, dass Gewerbebeanmeldungen, gemessen an Änderungen des Indikators, in vier der Fallstudienregionen schwach bleiben, nämlich in der Uckermark (Brandenburg), dem Altenburger Land (Sachsen), Parchim (Mecklenburg-Vorpommern) und Halle (Sachsen-Anhalt).

Tabelle 3 Entwicklung des Unternehmertums in den lokalen Fallstudien

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Landkreis Mittweida	140.9	138.7	130.2	120.8	112.9	138.7	128.8	155.2
Halle (Saale), kreisfreie Stadt	150.5	133.9	124.7	125.2	116.3	125.9	148.7	134.0
Landkreis Parchim	137.8	133.4	122.7	110.6	109.8	136.7	174.3	133.0
Landkreis Altenburger Land,	127.7	114.9	111.9	109.0	99.5	110.3	143.0	123.4
Landkreis Uckermark	100.2	84.6	83.2	78.2	74.6	78.7	115.8	105.0

Source: IfM Bonn (2007).

² Eine detaillierte Untersuchung des weiblichen Unternehmertums in Deutschland findet sich bei Welter (2006).

³ Der Indikator misst die Anzahl der Gewerbebeanmeldungen im Verhältnis zur erwerbstätigen Bevölkerung innerhalb des Vorjahres. Siehe IfM Bonn (2007).

Hinsichtlich des regionalen Rankings nimmt die Uckermark dauerhaft einen der letzten Plätze unter allen deutschen Landkreisen und Städten ein: Platz 435 von 439 im Jahr 2005 und Platz 434 im Jahr 1998. Das Ranking des Kreises Altenburger Land verschlechterte sich von Platz 347 im Jahr 1998 auf Platz 419 im Jahr 2005. Ein ähnlicher Trend ist in den Landkreisen Parchim (264 in 1998, 390 in 2005) und Halle (385 in 2005, 197 in 1998) zu verzeichnen. Allein der Landkreis Mittweida in Thüringen verzeichnet ein relativ stabiles Ranking und lag im Jahr 2005 auf Platz 265 und in 1998 auf Platz 250.

Unternehmertum und politischer Rahmen

Die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen hat in Deutschland eine lange Tradition, während politische Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums vergleichsweise neu sind und erst seit den neunziger Jahren an Bedeutung gewinnen. Einer der stärksten Pluspunkte des deutschen Systems liegt im breiten Umfang der Fördermaßnahmen. Deutsche KMU und Neuunternehmer können in der Regel leicht ein Programm finden, das sie bei der Lösung von möglichen Problemen in unterschiedlichen Phasen der Unternehmensentwicklung unterstützt. Ein weiterer Vorteil liegt im engmaschigen Fördernetzwerk, zu dem öffentliche und private Partner auf regionaler und subregionaler Ebene zählen.

Unternehmensförderung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene

Das politische Umfeld für die Unternehmensentwicklung in Ostdeutschland ist durch einen dezentralisierten Ansatz zur Förderung von KMU und Neufirmen gekennzeichnet, der auf dem Subsidiaritätsprinzip beruht, nach dem die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern gemäß dem deutschen Grundgesetz geregelt ist. Aufgrund der dezentralisierten und oftmals komplementären Natur ist hier eine Kurzdarstellung der Umsetzung von Programmen und Förderbereichen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene wichtig.

Förderbereiche und politische Umsetzung auf Bundesebene

Die Bundesregierung hat im Jahr 2006 mit der Umsetzung der neuen KMU-Initiative zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner Unternehmen begonnen. Zu den acht Politikbereichen gehören die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für KMU und Unternehmertum, der Abbau bürokratischer Hürden, die Schaffung einer Initiative für Unternehmertum, die Modernisierung der beruflichen Ausbildung, die Verbesserung von Finanzierungsbedingungen insbesondere auch im Bereich Wagniskapital sowie die Förderung der Internationalisierung. Dies wird auf der regionalen Ebene durch die so genannten Gemeinschaftsaufgaben der Bundesregierung und der Länderregierungen unterstützt und bezieht sich auf die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für eine integrierte ländliche Entwicklung. Die Gemeinschaftsaufgaben sind ein Instrument, in dessen Rahmen die deutsche Bundesregierung und die Länderregierungen strategisch zusammenarbeiten, ihre regionalen politischen Maßnahmen integrieren und über gemeinsame Finanzierungen entscheiden. Die Bundesregierung und die Länderregierungen legen gemeinsam die im Rahmen dieser Politik zu fördernden Regionen sowie die entsprechenden Förderbereiche fest.

Bei der Auswahl von Förderprojekten sind die Bundesministerien zunehmend zu Ausschreibungen mit Schwerpunkt auf öffentlich-privaten Partnerschaften innerhalb sämtlicher verschiedener politischen Ebenen und Netzwerke übergegangen; bei der Auswahl zu finanzierender innovativer Konzepte greift man zunehmend auf öffentlich-private Prüfungsausschüsse zurück. Ein solches Beispiel ist die Initiative „Unternehmen Region“, zu der auch Programme wie InnoRegio, Innovative regionale Wachstumskerne, Zentren für Innovationskompetenz, Innovationsforen und

InnoProfile gehören. Diese Initiative konzentriert sich insbesondere auf die Förderung innovativer KMU in den ostdeutschen Regionen und trägt damit zur regionalen Entwicklung unternehmerischen Engagements bei. Die derzeitige Aufteilung von Projekten innerhalb dieser verschiedenen Programme zeigt das bekannte Bild eines Nord/Süd- und eines Stadt/Land-Gefälles, d.h. Projekte bilden Cluster um größere Städte sowie im Süden Ostdeutschlands.⁴ Ein weiteres gesamtdeutsches Beispiel ist das Programm „Lernregionen“, dessen Schwerpunkt im Bereich der Förderung regionaler oder regionsübergreifender Lerninitiativen liegt.

Diese und ähnliche politische Maßnahmen stellen, obgleich auf Bundesebene initiiert, einen dezentralisierten, regionalen Ansatz dar. Verfolgt wird keine Strategie der Förderung von schwächer entwickelten Regionen durch Aufbau ihrer Infrastruktur und Subvention von wirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb dieser Regionen, sondern diese Programme konzentrieren sich vielmehr stark auf den Aufbau regionaler Spitzenforschungszentren, so genannter Exzellenzzentren, und zwar unabhängig von deren Standort. Einige der lokalen Fallstudiengebiete - Parchim, die Uckermark und Mittweida - konnten diese Programme zur Förderung des lokalen Unternehmertums in Anspruch nehmen, indem sie Beispiele Guter Praxis der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure im Rahmen der Förderung des Unternehmertums vorzuweisen hatten.

Umsetzung von Fördermaßnahmen im Bereich Unternehmertum auf Landesebene

Auf Landesebene gibt es verschiedene Modelle zur Institutionalisierung politischer Maßnahmen bezüglich Unternehmertum und KMU. Diese Modelle reichen von einem unkoordinierten Ansatz mit Beteiligung einer Reihe von Ministerien und Abteilungen und einer oftmals problematischen Koordination bis hin zu einer neuerdings erfolgenden Gründung besonderer staatlicher Banken bzw. Investitionsagenturen, die für Verwaltung (bisweilen auch für die Umsetzung) sämtlicher staatlicher Programme zuständig sind. Die grundlegende Idee ist hier eine „One-Stop-Agency“, eine zentrale Anlaufstelle, die im Idealfall zu einfacheren Verfahren und transparenteren Strukturen für kleine Unternehmen führen sollte. Für die meisten der ostdeutschen Länder war es von Vorteil, dass der Aufbau ihrer Förderstrukturen nach 1989 von Grund auf erfolgen konnte. Dadurch waren sie in der Lage, rasch zu integrierten und übergreifenden Förderansätzen und Maßnahmenmodellen überzugehen. Dies zeigt sich in den staatlichen Initiativen, die zur Förderung des Unternehmertums eingesetzt wurden und ein breites Spektrum öffentlicher und privater Handlungsträger umfassen, politische Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums bündeln und sich über unterschiedliche Regierungs- und Verwaltungsebenen erstrecken.

Obgleich diese Ansätze ursprünglich dem Top-Down-Prinzip folgen, scheinen sie dennoch bei der Zusammenführung von Landes- und Kommunalregierungen erfolgreich gewesen zu sein und reichen über die Verwaltungsebene hinaus. Beispiele sind: „agil – Aufbruch: Gründen im Land“ in Brandenburg, eine im Jahr 2000 vom Wirtschaftsministerium ins Leben gerufene Initiative zur Koordinierung von Abteilungen verschiedener Ministerien, wobei seit 2002/03 auch Industrie-, Handels- und Handwerkskammern, kommunale Entwicklungsagenturen, Finanzierungseinrichtungen, Universitäten und Andere mit einbezogen wurden; TIP (Transparent – Innovativ – Passgenau), der Nachfolger der Kampagne „Einfach Anfangen“ in Mecklenburg-Vorpommern, mit Verlagerung des Schwerpunkts auf Verbesserungsmöglichkeiten bezüglich der Überlebensperspektiven von Unternehmertum, oder die *ego*-Existenzgründungsinitiative in Sachsen-Anhalt.

⁴ <http://www.unternehmen-region.de/en/67.php>.

Umsetzung von Fördermaßnahmen im Bereich Unternehmertum auf Kommunalebene

Kommunen, d.h. die Gemeinden und Landkreise, sind in erster Linie an einer Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung durch Investitionen innerhalb ihrer Region interessiert. Dazu kann in gewissem Umfang die Förderung neuer und bestehender Kleinunternehmen gehören. Die Maßnahmen beschränken sich jedoch nicht auf diese Art von Unternehmen. Die Hauptakteure auf lokaler Ebene sind Unternehmensverbände, Industrie-, Handwerks- und Handelskammern, die Entwicklungsabteilungen von Verwaltungen und Wirtschaftsförderagenturen, die sich oft (teilweise) im Eigentum der Kommunalverwaltungen befinden.⁵ Sie bieten eine Vielzahl von Dienstleistungen wie unternehmensbezogene Informationen und Beratungsdienste, Beratung in Bezug auf öffentliche Förderprogramme oder die Gründung neuer Unternehmensprojekte und fungieren dabei als Schnittstelle zwischen der kommunalen Verwaltung und den Investoren. Obgleich viele Wirtschaftsfördereinrichtungen mittlerweile Orientierungsdienste für neue Unternehmen anbieten, liegt ihr Hauptschwerpunkt jedoch auf den bereits etablierten Firmen.⁶

Neue Zielgruppen und Bereiche der Unternehmensförderung

In den späten neunziger Jahren war eine allgemeine Konzentration auf die Förderung von Startup-Unternehmen zu verzeichnen, weil man die Gründung neuer Unternehmen ankurbeln und dadurch neue Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen wollte. Viele dieser Initiativen auf Landesebene bündeln jedoch einfach bestehende Instrumente und Programme, ohne dass eine kohärente oder radikal neue Strategie entwickelt wird. Die Mehrzahl der politischen Maßnahmen in Deutschland in Bezug auf Startup-Unternehmen konzentriert sich auf die Ausweitung und Stabilisierung der finanziellen Basis neuer Ventures, während Beratung eine weniger wichtige Rolle spielt. Dennoch gab es in jüngerer Zeit eine Tendenz hin zu integrierten Paketen aus finanzieller Unterstützung und Beratung oder Mentoring. In den neunziger Jahren wurden zudem neue Förderinstrumente im Bereich Entwicklung von Unternehmertum geschaffen, weil man jetzt unterschiedliche Zielgruppen ansprechen und damit das allgemeine Level des Unternehmertums anheben wollte. Die neuen Trends lassen sich folgendermaßen voneinander abgrenzen: Förderung des Unternehmertums von Hochschulabsolventen und Einbeziehung betriebswirtschaftlicher Ausbildungsinhalte in Schule und Universität; Förderung benachteiligter Gruppen wie Arbeitslose und junge Menschen; Unternehmertum von Frauen und Mikrofinanzierung.

Betriebswirtschaftliche Ausbildung von Studenten und Schülern

Seit Mitte der neunziger Jahre haben die meisten deutschen Regierungen Maßnahmen eingeleitet, um das Bewusstsein für Unternehmertum als Beschäftigungsmöglichkeiten bei Studenten und Schülern zu fördern. Auf Bundesebene umfasst die Initiative „EXIST“, die im Dezember 1997 eingeführt wurde, eine Reihe unterschiedlicher Projekte, die darauf abzielen, Unternehmertum bei Absolventen von Universitäten und Fachhochschulen zu fördern, auch durch die Schaffung regionaler Fördernetzwerke. Ein Evaluierungsbericht kam dabei zu dem Schluss, dass viele geplante Projekte trotz verweigerter Finanzierung zustande kamen.⁷ Somit hatte möglicherweise das bloße Organisieren einer solchen Initiative als Wettbewerb durch den damit einhergehenden Anstoß regionaler Partnerschaften weit reichende „indirekte“ Auswirkungen auf die Förderung des Unternehmertums in

⁵ Wirtschaftsförderergesellschaften bestehen auch auf Landesebene, ihr Ziel ist die Anwerbung ausländischer Anleger in das betreffende Land und die Öffnung ausländischer Märkte für örtliche Unternehmen.

⁶ Einem Urteil des Landgerichts Trier vom 25.5.2000 zufolge (siehe DST et al.. [2001]), ist es Wirtschaftsfördereinrichtungen nicht erlaubt, individuelle Beratung für Geschäftseinsteiger und Jungunternehmer, Unterstützung im Rahmen der Entwicklung eines Geschäftsplans und bei der Beschaffung von Finanzierung und Wagniskapital zu erbringen.

⁷ Siehe Stahlecker (2001).

Deutschland. Auf Landesebene wurden in einer Untersuchung aus dem Jahr 2001 für ganz Deutschland 13 staatliche Programme ermittelt, die sich ausschließlich auf Studenten konzentrieren, hauptsächlich durch Ermöglichung einer Teilzeitbeschäftigung an der Universität für die Zeit der Realisierung einer Geschäftsidee.⁸ Andere Programme konzentrieren sich auf unternehmerische Ausbildungsinhalte in Schulen, oftmals durch Initiierung von Minifirmen. Programme auf Länderebene sind beispielsweise JUNIOR⁹ oder *Schüler unternehmen was*. Daneben gibt es Initiativen auf Landesebene, etwa in Mecklenburg-Vorpommern separate Programme in Schulen oder in Sachsen-Anhalt im Rahmen der Initiative *ego*.

Diese politischen Maßnahmen sind ein gutes Beispiel institutionell-privater Partnerschaften über unterschiedliche staatliche bzw. behördliche Ebenen hinweg: Die Programme wurden auf Bundes- oder Landesebene konzipiert, werden jedoch auf lokaler Ebene umgesetzt; oftmals spielen Stiftungen und private Handlungsträger eine wichtige Rolle bei der Initiierung entsprechender Initiativen; ihre Finanzierung erfolgt oft im Zusammenspiel öffentlicher und privater Stellen. Beispielsweise profitiert die unternehmerische Ausbildung in Halle (Saale) durch Dienste und Unterstützung von Univations, eines Innovations- und Unternehmernetzwerks für Universitäten im südlichen Sachsen-Anhalt, das Universitäten und lokale Handlungsträger aus der Wirtschaft miteinander in Verbindung bringt. In Mittweida ist die örtliche Fachhochschule Mitglied von SAXEED, einem Netzwerk aus Universitäten in Südsachsen, zu dem unterschiedliche kommunale und staatliche Partner gehören und das vom Land Sachsen unterstützt wird. Generell gibt es in entsprechenden Netzwerken ein hohes Maß an Engagement seitens örtlicher privater und öffentlicher Handlungsträger, wodurch das Unternehmertum über das Ziel der Förderung unternehmerischer Ausbildungsinhalte an Universitäten hinaus durch einen direkten Beitrag zur unternehmerischen Kultur innerhalb der Region gestärkt wird. Seit Mitte der neunziger Jahre haben Bundesregierung und Landesregierungen den Aufbau dieser Netzwerke zunehmend gefördert, wobei man die möglichen Auswirkungen eines solchen Ansatzes auf die unternehmerische Entwicklung im Auge hatte. Programme zur Förderung regionaler Netzwerke finden sich auf Bundesebene - hier unterstützt EXIST seit 1998 fünfzehn regionale Netzwerke rund um Universitäten¹⁰ - sowie im Rahmen der meisten Länderinitiativen zur Förderung neuer Ventures.

Förderung von Unternehmertum bei Arbeitslosen

Seit Mitte der neunziger Jahre begann man auf Bundes- und Landesebene Unternehmensförderprogramme für benachteiligte Gruppen anzubieten, die Schwierigkeiten haben, in den Genuss allgemeiner Förder- oder Finanzierungsmaßnahmen zu gelangen, weil bestehende Leistungen nicht auf ihre spezifischen Bedürfnisse zugeschnitten sind und weil den potenziellen Unternehmern zum Auf- und Ausbau ihrer Unternehmensidee Informationen, Qualifikationen und/oder Ressourcen fehlen. Zu den entsprechenden Maßnahmen zählen Zuschüsse für Unternehmensgründungen, oft gekoppelt mit Beratung und Qualifizierungskursen. Zu den Fördermaßnahmen auf Bundesebene zählen der Gründungszuschuss und das Gründungsgeld sowie Zuschüsse für Arbeitslose, die Anspruch auf Arbeitslosengeld (ALG und ALG II) haben. Anfangs war die Mehrzahl der politischen Maßnahmen auf arbeitslose Unternehmer ausgerichtet, später jedoch wurde der Ansatz auf Landesebene spezifisch auf jüngere Arbeitslose zugeschnitten. So nehmen beispielsweise sämtliche ostdeutschen Länder am Projekt *Enterprise* teil. *Enterprise* wurde 1999 als Pilotprojekt in Brandenburg ins Leben gerufen und erstreckt sich heute über sämtliche ostdeutschen Länder, wobei Thüringen dem Programm als letztes ostdeutsches Bundesland im Jahr 2006 beiträgt. Dieses Programm richtet sich spezifisch an junge Arbeitslose zwischen 18 und 27 Jahren, die keinen

⁸ Siehe Papenheim und Görisch (2001).

⁹ Sachsen und Sachsen-Anhalt traten 1995/96 bzw. 1994/95 bei, Brandenburg 2000/01 und Mecklenburg-Vorpommern sowie Thüringen 2004/05.

¹⁰ www.exist.de

Zugang zu sonstigen Fördermaßnahmen oder Bankkrediten haben. Es bietet die Erstellung eines Persönlichkeitsprofils sowie Coaching, Qualifikation und Mikrokredite bis zu 6.000 Euro an und zielt außerdem auf eine Integration der Zielgruppe in bestehende Förderstrukturen ab. Einige Länder beschränken das Programm auf besonders benachteiligte Landkreise und Städte, so zum Beispiel in Thüringen und Sachsen-Anhalt.

Die Reichweite scheint bislang sehr gering zu sein. In Mecklenburg-Vorpommern haben die Programm-Manager seit 2001 1.150 Interessenbekundungen registriert, 700 junge Menschen erhielten eine grundlegende Beratung, jedoch nur 78 durchliefen den gesamten Prozess und gründeten ein Geschäft; weitere 130, die Beratung erhalten hatten, gründeten ein Unternehmen ohne Fördermittel aus *Enterprise*.¹¹ Vor dem Hintergrund des anhaltenden Rufs nach mehr Unternehmenskultur in Deutschland¹² sind jedoch die direkten Ergebnisse eines solchen Programms nicht der beste Indikator für die Messung seines Erfolgs, da indirekte und längerfristige Effekte wie die Etablierung unternehmerischer Rollenmodelle in Regionen mit hoher (Jugend-)Arbeitslosigkeit wahrscheinlich sehr viel gewichtiger sind. In dieser Hinsicht wären Fördermaßnahmen zur Stärkung einer unternehmerischen Haltung auf kommunaler Ebene für die lokalen Fallstudienregionen von besonderer Bedeutung. Aufgrund der offenkundig schwach ausgebildeten unternehmerischen Kultur gilt dies insbesondere für das Altenburger Land, Mittweida, Parchim, die Uckermark und Marzahn-Hellersdorf.

Unternehmertum von Frauen

In den späten neunziger Jahren begann die deutsche Regierung auch dem Thema des weiblichen Unternehmertums ihre Aufmerksamkeit zu widmen, da es als wichtiges Mittel zur Anhebung des allgemeinen Levels des Unternehmertums betrachtet wird. Dennoch spielen unternehmerische Aktivitäten von Frauen in keiner der lokalen Fallstudien eine wichtige Rolle, weder hinsichtlich der lokalen Entwicklungsstrategie noch hinsichtlich der zielgerichteten Förderung. Einzelne Fördermaßnahmen, die sich ausschließlich an weibliche Unternehmer richten, sind hauptsächlich auf Landesebene zu finden. Dazu gehören beispielsweise ein Programm für unternehmerische Karriereplanung für Studentinnen in Sachsen-Anhalt (FrauenMachtUnternehmen), das von 2005 bis 2007 lief, oder kleinere Kreditrahmen wie z.B. in Mecklenburg-Vorpommern von 1996 bis 2002. Im Rahmen dieser Programme wird jedoch nur eine kleine Anzahl von Unternehmerinnen gefördert. In Mecklenburg-Vorpommern stellte das Land beispielsweise 11 Mio. Euro zur Verfügung, womit 397 Unternehmen gefördert und 663 Stellen geschaffen wurden.

Die Länderregierungen führen bisweilen auch spezifische Regelungen für groß angelegte Darlehensprogramme ein, insbesondere wenn diese von Bund und Land gemeinsam finanziert werden. Ein entsprechendes Beispiel gab es in Mecklenburg-Vorpommern, wo die staatliche Investitionsbank Darlehen direkt an weibliche Unternehmer unter der Voraussetzung ausgab, dass diese zuvor von Banken abgelehnt worden waren.¹³ Derartige Regelungen haben einen Ausgleich der möglicherweise

¹¹ http://www.enterprise-mv.de/_index.php?wo=galerie

¹² Der allgemeine Ruf nach einer neuen „Kultur des Unternehmertums“ lässt sich bis ins Jahr 1991 zu dem Symposium zurück verfolgen, das von einem der bekanntesten Unternehmer und Unternehmenseigentümer in Deutschland, Reinhard Mohn von Bertelsmann, abgehalten wurde. Im öffentlichen Diskurs wird davon ausgegangen, dass der zu beobachtende Mangel an unternehmerischer Kultur – oder an unternehmerischem Geist – in Deutschland nur durch politische Maßnahmen ausgeglichen werden könnte, ohne dass jedoch ein allgemeines diesbezügliches Konzept genannt wird. Im Rahmen einer Analyse dieser besonderen Diskussion in ihrem umfassenderen Kontext veranschaulichten Lagemann und Welter (1999), dass es keine Übereinkunft darüber gibt, was denn eine neue „Kultur des Unternehmertums“ eigentlich ausmachen würde, was „neu“ an dieser Kultur wäre oder ob es in Deutschland tatsächlich an unternehmerischem Geist fehlt.

¹³ Siehe Kehlbeck und Schneider (1999), S. 29.

negativen Auswirkungen des deutschen Hausbankensystems zum Ziel, in dessen Rahmen Geschäftsbanken eine „Pfortnerfunktion“ innehaben, da sämtliche Anwendungsbereiche der finanziellen Förderung über diese Banken kanalisiert werden. Im Allgemeinen richten sich in Deutschland die meisten Programme zur Förderung des Unternehmertums von Frauen auf deren (mutmaßlichen) Förderbedarf im Bereich finanzielles Kapital oder Humankapital, wobei der Einfluss des allgemeinen rechtlichen und institutionellen Rahmens ausgeblendet wird.

Überdies gibt es eine fortdauernde leichte Verschiebung im Bereich der Fördermaßnahmen zum Unternehmertum bei Frauen, insbesondere auf Bundesebene.¹⁴ Traditionell konzentrierten sich Förderansätze im Bereich Unternehmertum von Frauen auf die Beseitigung von Problemen auf der individuellen Ebene durch Einrichtung besonderer Kreditrahmen oder von Schulungsprogrammen, wobei die allgemeine Umgebung, in der Frauen tätig sind, und ihr Zugang zu allgemeinen Fördermaßnahmen unberücksichtigt blieben. Heute beruht der Schwerpunkt der Förderung zunehmend auf einem organisationsbasierten Ansatz. Durch diesen sollen geschlechtsspezifische Förderthematiken nicht nur in Förderagenturen, sondern auch in andere Organisationen wie Handelskammern und Unternehmensverbände Eingang finden, wodurch man den Zugang von Unternehmerinnen zu allgemeinen Förderprogrammen ausweiten will. Dieser Ansatz gilt als beste Lösung hinsichtlich der Frage, ob spezifische Programme, die sich ausschließlich an Unternehmerinnen richten, eingerichtet werden sollen oder nicht, das heißt, ob Unternehmerinnen für eine besondere, zielgerichtete Förderung in Frage kommen oder ob für sie schlicht ein gleicher Zugang zu Fördermaßnahmen und die gleiche Behandlung wie für Männer zu schaffen und zu gewährleisten sind. Auf lokaler Ebene erfordert dies, dass Verwaltungen eng mit Unternehmensorganisationen und Förderagenturen zusammenarbeiten, so dass eine lokale Strategie, wie die Förderung eines Unternehmertums von Frauen am besten zu bewerkstelligen ist, entwickelt werden kann.

Mikrofinanzierung

Mikrokredite widerspiegeln eine Verschiebung innerhalb der finanziellen Förderung, die von der Tatsache herrührt, dass bestimmte Gruppen von Unternehmern, wie bei vielen Frauen und Arbeitslosen der Fall, häufig als Teilzeitbetriebe starten und kleinere Kreditsummen benötigen. In Deutschland sind Mikrokredite ein neueres Element im Rahmen der Förderung des Unternehmertums. Nach einer Initiative der *International Labour Organisation*¹⁵ führte die deutsche Regierung diese Art von Mikrokreditprogrammen während der späten neunziger Jahre auf breiter, bundesweiter Ebene ein. Dazu gehören die Programme *StartGeld*, das Kredite bis zu 50.000 Euro bietet, und *Mikrokredit* mit Krediten von bis zu 25.000 Euro für beginnende Unternehmer und Neuunternehmer mit einem zeitlichen Rahmen von bis zu drei Jahren. Beide Programme können für Vollzeit- und (zumindest anfänglich) Teilzeit-Startups in Anspruch genommen werden, wodurch die verschiedenen Wege ins Unternehmertum Berücksichtigung finden.

Seit 2003 gab es in Deutschland auf Bundes-, Landes- bzw. Kommunalebene 24 Mikrokreditprogramme, drei davon auf Landesebene in Ostdeutschland, nämlich in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Brandenburg.¹⁶ Landesprogramme werden oft von Landesfonds und europäischen Fonds gemeinsam finanziert, so zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern, wo Neuunternehmer zur Finanzierung von Betriebsausgaben Mikrokredite von bis zu 10.000 Euro oder aber die von allen ostdeutschen Ländern innerhalb des *Enterprise*-Programms angebotenen Mikrokredite beantragen können. Im Gegensatz zu den Bundesprogrammen scheinen die meisten

¹⁴ Siehe Welter und Langemann (2003).

¹⁵ Insbesondere das „Action Research Programme on Micro Credit and Business Creation of Unemployed“.

¹⁶ Siehe Habschick, Evers und Jung (2004), Seiten 43-67.

Landesprogramme jedoch keine Förderung von anfänglichem Teilzeitunternehmertum vorzusehen. Vollzeitunternehmertum wird allgemein als langfristiger Beitrag zu Beschäftigung und Wachstum angesehen, während Teilzeitunternehmertum mit Verlegenheitsunternehmertum, geringen Wachstumsambitionen und niedrigen Überlebensraten gleichgesetzt wird, obwohl die Forschung gezeigt hat, dass beispielsweise in Nordrhein-Westfalen fast ein Viertel der anfänglichen Teilzeitunternehmer den Übergang zum Vollzeitunternehmer geschafft hat.¹⁷ Anfängliches Teilzeitunternehmertum erleichtert potenziellen Unternehmern den Einstieg ins Unternehmertum, da sie hier Ressourcen und Know-how aufbauen können.

Örtliche Kommunalverwaltungen waren Trendsetter für Deutschland, da die ersten Mikrokreditprogramme auf kommunaler Ebene ins Leben gerufen wurden, oftmals mit Unterstützung seitens der Kommunen.¹⁸ GÖBI ist eines der frühesten Beispiele einer öffentlich-privaten Partnerschaft auf kommunaler Ebene, in die auch Bankinstitute einbezogen sind.¹⁹ Dieser Fonds wurde 1997 von der Göttinger Stadtverwaltung zusammen mit Sparkassen und dem Landkreis Göttingen eingerichtet, und er richtet sich an junge, vordem arbeitslose Geschäftsgründer. Seit Programmbeginn hat GÖBI rund 60 Unternehmensventures finanziert. Die Sparkassen stellen das Kapital zur Verfügung, während die am Programm beteiligten kommunalen Stellen Bürgschaften für 50 Prozent des Ausfallrisikos stellen und einen Zuschuss auf den Zinssatz leisten.

Kommunale Programme richten sich oft an eine spezifische Zielgruppe und beschränken sich dabei häufig auf Arbeitlose. Sämtliche entsprechenden Initiativen müssen sich jedoch an das deutsche Kreditwesengesetz halten, das Nichtbanken eine Ausreichung von Krediten verbietet, obschon Nichtbankenorganisationen eine gewisse Beteiligung am Mikrofinanzierungsmarkt eingeräumt ist.²⁰ Dies verhindert in erster Linie die Einrichtung spezieller Mikrofinanzierungsinstitutionen, kann sich jedoch auch einschränkend auf kommunale Programme auswirken: Bankinstitute sind häufig an Länderinitiativen beteiligt, weniger jedoch an kommunalen Programmen. Im Jahr 2002 waren sie zum Beispiel nur an drei von acht kommunalen Initiativen, jedoch an acht von insgesamt elf Länderprogrammen beteiligt.²¹ Kommunale Initiativen, an denen keine lokalen Banken beteiligt sind, haben diese Beschränkung oftmals dadurch zu umgehen versucht, dass sie sich als Gesellschaften eintragen ließen und Mikrokredite zugunsten ihrer Mitglieder ausreichten.

Herausforderungen für das Unternehmertum in Ostdeutschland

Schwierige Bedingungen ergeben sich aus dem sozioökonomischen Gesamtumfeld für unternehmerisches Handeln in Ostdeutschland. Dies gilt für Veränderungen des gesellschaftlichen Kontextes für unternehmerisches Handeln ebenso wie für strukturelle Veränderungen beispielsweise im Bankensystem, die die Finanzierung vor allem neuer kleiner Unternehmen bedrohen. Überdies zwingt die hohe Arbeitslosigkeit viele Menschen in die Selbständigkeit, ohne dass sie hierzu über die nötigen Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen, womit „traditionelle“ Ansätze der Unternehmensförderung auf lokaler Ebene – im Wesentlichen die Bereitstellung von Infrastrukturangeboten zur Verbesserung des allgemeinen Geschäftsumfeldes – fraglich werden. Weitere Herausforderungen ergeben sich aus den unterschiedlichen Handlungskontexten unternehmerischen Engagements in städtischem vs. ländlichem Umfeld, in alten Industrieregionen vs. Wissensbasierten High-Tech-Regionen oder in Rand- vs. Zentralregionen. All dies wirkt sich auf die

¹⁷ Siehe Kay et al. (2001).

¹⁸ Siehe Jung (2002).

¹⁹ Siehe Jung (2002) und auch <http://wrg-goettingen.de/index.php?id=323>.

²⁰ Siehe Evers und Habschick (2001).

²¹ Vgl. Jung (2002).

Verfügbarkeit von Ressourcen wie Finanzierungsmöglichkeiten, Informationen und Support aus. In Ostdeutschland findet überdies parallel im Zuge der Privatisierung ein massiver Deindustrialisierungsprozess statt, der mit beträchtlichen sozialen Übergangsproblemen und demographischen Veränderungen verbunden ist. In den folgenden Abschnitten sollen kurz die wichtigsten Herausforderungen dargestellt werden, die sich aus dem neuen Unternehmensumfeld und dem neuen Handlungskontext ergeben, um so die lokalen Fallstudien besser einordnen zu können.

Der lokale Kontext unternehmerischen Handelns

Unternehmerisches Engagement vollzieht sich auf kommunaler Ebene. Von Bedeutung für unternehmerisches Handeln und für die Entscheidung zur Unternehmensgründung sind beispielsweise folgende Faktoren: Welche Kaufkraft und welche handelbaren Güter stehen zur Verfügung? Welche Finanzierungsmöglichkeiten und welche Flächen und Räumlichkeiten gibt es? Wie sieht das lokale institutionelle Umfeld aus? Nach der Startup-Phase ist die lokale Einbindung für das Überleben einer Firma lebenswichtig, und die meisten kleinen Unternehmen verfügen auch vor allem über lokale Geschäftskontakte. Wer lokale Unternehmensprozesse nachvollziehen kann, kann einen besseren Beitrag zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung auf kommunaler Ebene leisten. Kontakte auf lokaler Ebene sind also für Umfang und Art der Entwicklung des Unternehmertums von entscheidender Bedeutung. Schwierigkeiten ergeben sich diesbezüglich in Ostdeutschland vor allem aus industriellen, strukturellen und demographischen Veränderungen sowie aus den unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten und dem Entwicklungsrückstand in Bezug auf unternehmerisches Engagement.

De-Industrialisierung und Unternehmertum

Seit den früher 1990er Jahren hatten alle ostdeutschen Bundesländer einen tief greifenden sozioökonomischen Wandlungsprozess zu bewältigen, der vor allem mit einer grundlegenden Umstrukturierung der gesamten Industrie und im Fall Mecklenburg-Vorpommerns auch der Landwirtschaft einherging. Das Unternehmertum konnte zwar in allen Neuen Bundesländern Zuwächse verzeichnen, jedoch konnten die neu gegründeten Unternehmen bei weitem nicht die Arbeitsplatzverluste bei den vormaligen staatseigenen Betrieben auffangen. Inzwischen ist ein Nord-Süd-Gefälle zu beobachten: Die südlichen Länder – wie Thüringen und Sachsen – haben bei der Umstrukturierung ihrer Wirtschaft bessere Ergebnisse erzielt als die nördlichen. Dies geht zum Teil auf die Wirtschaftspolitik zurück, etwa in Thüringen, das sich auf die Unterstützung industrieller Kerne konzentriert hat. Wo die Bundesländer ihre Informationsstrategien an traditionellen Stärken wie Innovationskenntnisse und Innovationsfertigkeiten ausrichteten, gelang ihnen in vielen Fällen die Schaffung eines günstigen Umfeldes für wachstumsorientierte Unternehmen und eine erfolgreiche Entwicklung hin zu High-Tech-Bereichen, was in besonderem Maße für Halle (Saale) gilt.

Die Unterschiede zwischen den Regionen sind jedoch noch immer recht groß, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass sich die Bundesländer auf die Umstrukturierung früherer Wachstumskerne konzentrieren. Hier zeigt sich denn auch ein Dilemma der Regionalpolitik: Soll man eher Stärken weiter ausbauen oder sich auf die Beseitigung von Schwächen konzentrieren, die die regionale Entwicklung hemmen? Aufgrund von Etatbeschränkungen stellen sowohl die Bundesregierung wie die Landesregierungen eher den „Ausbau vorhandener Stärken“ in den Mittelpunkt, was in vielen Fällen regionale Schwerpunktsetzungen auf städtische Zentren bedeutet.²² Dieser Ansatz bleibt nicht ohne Folgen für die Entwicklung des Unternehmertums in strukturschwachen Regionen, denen es häufig an den physischen und infrastrukturellen Voraussetzungen für die Ansiedelung neuer Unternehmen und an Geschäftsmöglichkeiten für eine

²² Vgl. OECD (2007).

günstige Wirtschaftsentwicklung mangelt. So hat sich Thüringen in seiner Wirtschaftspolitik auf die Förderung strukturstarker Regionen konzentriert und die Entwicklung strukturell benachteiligter Regionen zurückgestellt. Damit ist dem Land die (Wieder-) Erschließung einer gesunden industriellen Basis geglückt, die indes vorwiegend aus kleinen und mittelgroßen Unternehmen besteht. Eine solche Strategie ist zwar in Anbetracht der knappen Etatmittel und der Notwendigkeit des Wiederaufbaus einer industriellen Basis nachvollziehbar, führt jedoch zu starken regionalen Verzerrungen, wie sie beispielsweise an der De-Industrialisierung des Altenburger Landes und der derzeitigen schwierigen Lage dieses Landkreises deutlich werden. Ebenso verloren Zehntausende Menschen in Mecklenburg-Vorpommern ihre Arbeitsplätze im Schiffbau, in der Lebensmittelerzeugung, in großen landwirtschaftlichen Genossenschaften, beim Militär und sogar im Tourismussektor, was zu ernsthaften Problemen für die Entwicklung des Unternehmertums geführt hat. Noch im Juni 2007 wies dieses Bundesland die höchste Arbeitslosigkeit in ganz Deutschland auf.

Alle ostdeutschen Bundesländer haben, wenn auch in unterschiedlichem Maß, vergleichbare Erfahrungen gemacht, die wiederum beträchtliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Unternehmertums mit sich bringen. Die De-Industrialisierung geht Hand in Hand mit steigender Arbeitslosigkeit. Langfristig trägt sie zum Verschwinden individueller Fertigkeiten und Qualifikationen und zur Minderung des Selbstbewusstseins der Arbeitnehmer bei, und sie führt überdies zur Abwanderung qualifizierter Personen, die sich außerhalb der Region und des Bundeslandes nach Beschäftigungsmöglichkeiten umsehen. In dieser Hinsicht verdeutlichen die meisten lokalen Fälle die nachteiligen Auswirkungen dieses Transformationsprozesses. Wo der Transformationsprozess indes gut verlaufen ist und Regionen auf ihrer traditionellen industriellen Basis und auf ihren traditionellen Stärken aufbauen konnten, finden sich immer wieder Cluster von technologiebasierten (kleinen) Unternehmen, die als Ausgangspunkte für eine lebhafte Wirtschaftsentwicklung dienen können. In dieser Hinsicht bieten Halle (Saale) und in gewissem Maße auch Parchim gute Beispiele.

Unternehmertum in städtischem und ländlichem Umfeld

Städtische und ländliche Regionen bieten verschiedene sozioökonomische Herausforderungen für die Unternehmensentwicklung und die sie stützenden Strukturen. Negative Erfahrungen aufgrund wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen mussten vor allem manche Stadtkerne machen; besonders gut zu beobachten ist dies in Marzahn-Hellersdorf. Die Verschlechterung der Wirtschaftslage mit Langzeitarbeitslosigkeit, rückläufigen Einkommen und sinkender Kaufkraft, Abwanderung und entsprechenden sozioökonomischen und demographischen Auswirkungen zählen zu den Negativeffekten der derzeitigen Dynamik in der Entwicklung der städtischen und ländlichen Räume. Sie könnten sich in den Landkreisen zu dauerhaften Standortnachteilen verfestigen und damit die geschilderte Negativdynamik weiter beschleunigen. Ländliche Gebiete in Ostdeutschland stehen vor zusätzlichen ernststen demographischen Herausforderungen. In ganz Ostdeutschland hat sich die Bevölkerungsstruktur aufgrund der andauernden Abwanderung junger und gut ausgebildeter Menschen, die anderswo Arbeitsmöglichkeiten suchen, drastisch verschlechtert. Das gilt in besonderem Maße für ländliche Gebiete und für Randgebiete, die Bevölkerungsteile einbüßen, die eine wachstumsorientierte Wirtschaft aufbauen könnten. Zurück bleiben die Benachteiligten, insbesondere junge männliche Arbeitslose, wie eine jüngere Untersuchung des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung belegt. Seit dem Fall der Berliner Mauer haben über 1,5 Millionen Ostdeutsche ihre Heimat verlassen; in ländlichen Gebieten und in Randgebieten besteht ein Überschuss von 25% und mehr an Männern im Alter von 18 bis 29 Jahren.²³

²³ Vgl. Köhnert und Klingholz (2007).

Aus den regionalen Fallstudien in Randgebieten und ländlichen Gebieten geht hervor, dass unternehmerische Aktivitäten hier oftmals nur wenig Wertschöpfung erzielen. Die Gemeinden in diesen Gebieten betrachten die Entwicklung des Unternehmertums oftmals als wichtigste Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit. Ein Umfeld indes, in dem die Menschen möglicherweise das Vertrauen in ihre eigenen Fähigkeiten schon eingebüßt haben und kaum Chancen haben, sich selbständig zu machen, benötigt einen ganz anderen Förderansatz mit Konzentration sowohl auf die gezielte Einzelförderung wie auf eine Strategie zur Förderung der lokalen Unternehmenskultur insgesamt.

In benachteiligten städtischen wie auch ländlichen Gebieten gewinnt die Förderung des örtlichen Unternehmertums zwar an Bedeutung, jedoch steht die wirtschaftliche Erneuerung durch Förderung des Unternehmertums zugleich vor mehreren Schwierigkeiten. Hierzu gehören ungenügende Finanzierungsmöglichkeiten, denen mit spezifischen Maßnahmen zu begegnen ist, sowie die insgesamt niedrige und weiter absinkende Kaufkraft der Verbraucher vor Ort, die Unternehmen zwingt, sich neue Märkte und Verbraucherkreise erst zu erschließen. Im Fall der ländlichen Gebiete sind hier der Mangel an geeigneten Standortflächen und die oft beträchtliche Entfernung zum Stadtzentrum sowie ein jeweils unattraktives Image der Gesamtregion zu nennen. Des Weiteren ist von einer Gesamttendenz zur Gründung kleiner Unternehmen in Geschäftsfeldern mit niedrigen Markteintrittsschwellen und geringen Wachstumsaussichten bei gleichzeitig verschärftem Wettbewerb auszugehen, was zu Geschäftsmodellen mit geringerer Nachhaltigkeit führt (etwa Haushaltsdienstleistungen, Einzelhandel oder Catering). Und schließlich ist ein Mangel an Bereitschaft und Ressourcen zum Engagement über den unmittelbar eigenen Geschäftshorizont hinaus in lokalen Entwicklungsnetzwerken festzustellen, wie sich am Fall Marzahn-Hellersdorf beobachten lässt. Überdies stehen ländliche Gebiete und/oder Randgebiete vor dem Zusatzproblem kleiner Märkte und mangelnder Möglichkeiten der Gründung und Weiterentwicklung lokaler Firmen, was sich beispielsweise in der Uckermark, in Parchim oder dem Altenburger Land beobachten lässt.

Die lokale Unternehmenskultur

Den Handlungsträgern auf der kommunalen Ebene wird zunehmend deutlich, dass „weiche“ und gesellschaftliche Faktoren für die Entwicklung des Unternehmertums auf kommunaler Ebene eine wichtige Rolle spielen, womit sie die in Deutschland nie abgerissene öffentliche Debatte über einen (wahrgenommenen) Mangel an Unternehmergeist aufgreifen. Die Resultate aus dem Regionalen Entrepreneurship Monitor (REM) können etwas Licht auf diese oft pauschal kritisierte „negative“ Einstellung der Ostdeutschen gegenüber eigenem unternehmerischem Engagement werfen, denn sie verweisen auf einen Zusammenhang zwischen unternehmerischer Haltung, der Neigung zur Existenzgründung und der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung auf regionaler Ebene: In wirtschaftlich florierenden Gebieten mit bereits höherem Anteil von Unternehmertum sehen mehr Menschen für sich die Chance zur Existenzgründung als in wirtschaftlich danieder liegenden Gebieten oder in Gebieten mit unzureichender Infrastruktur in der Unternehmensförderung.²⁴ Dies spiegelt sich in einer niedrigeren Rate bei Unternehmensneugründungen in Gebieten mit langsamer oder stagnierender Wirtschaftsentwicklung. So belief sich der Anteil der Unternehmensneugründer, d.h. der Personen, die gerade dabei waren, ein Unternehmen zu gründen, im Jahr 2001 auf 6,1% der deutschen Gesamtbevölkerung in Köln und auf 4,2% in München, jedoch auf nur 2,8% in Leipzig und 2% in Rostock.²⁵ Zudem ist die Angst zu scheitern in Gebieten mit nur wenigen in Gründung befindlichen Unternehmen größer - zu diesen Gebieten gehören auch die beiden in der vorliegenden Studie untersuchten Regionen -, was auf das Fehlen unternehmerischer Rollenvorbilder verweist. In Bezug auf die regionale Entwicklung des Unternehmertums könnte sich ein Teufelskreis ergeben, der mit der

²⁴ Vgl. Bergmann (2005).

²⁵ Vgl. Wagner und Sternberg (2004), S. 227.

De-Industrialisierung und massiven Arbeitsplatzverlusten einsetzt und zu sich verschlechternden wirtschaftlichen Bedingungen und schließlich dazu führt, dass die Menschen das Vertrauen verlieren und eine Existenzgründung als Option für sich selbst ganz und gar ausschließen. Dies wiederum bleibt nicht ohne Auswirkung auf die individuelle Haltung gegenüber dem Unternehmertum, da lokale Rollenvorbilder für (erfolgreiche) Entrepreneure nicht bestehen. Diese Einstellungsbarrieren gegenüber der Entwicklung des Unternehmertums traten in den meisten von der OECD untersuchten lokalen Fallstudiengebieten zutage.

In diesem Kontext können die Medien durch die Vorstellung von Rollenmodellen einen bedeutenden Einfluss auf individuelle Einstellungen nehmen. Obgleich jedoch Unternehmertum in der offiziellen politischen Debatte als wichtigster Lösungsansatz für wirtschaftliche Probleme gilt, widerspiegelt sich dies nicht notwendig in den Medien. Ergebnisse einer laufenden Forschungsstudie zur Darstellung des Unternehmertums in bundesweiten deutschen Zeitungen belegen, dass die Behandlung von Themen im Bereich Unternehmertum immer weniger mit positiven Bewertungen verbunden ist. So wandelte sich beispielsweise in der deutschen „Tageszeitung“ (*taz*) im Untersuchungszeitraum (1996 – 2006) das Bild vom Unternehmertum vom eher positiven Bild hin zu einer negativen und sogar zynischen Einstellung.²⁶ Da die Mediendebatten Einfluss auf das tatsächliche Handeln haben, könnten von einem überwiegend negativen Diskurs mit Betonung des Mangels an Unternehmergeist „falsche“ Signale an potenzielle Unternehmer ausgehen. Die kommunalen Verantwortungsträger haben hier nicht nur für die Unterstützung der Wirtschaftsentwicklung zu sorgen, sondern auch Wege zu finden, um das Selbstvertrauen der Menschen zu stärken, insbesondere wo Gemeinden beabsichtigen, in ihrer Region unternehmensfördernd tätig zu werden.

Schaffung eines unternehmensfreundlichen Umfeldes auf lokaler Ebene

Bei der Unterstützung der Geschäftswelt haben sich die Gemeinden bislang vor allem auf die Bereitstellung eines unternehmensfreundlichen Umfeldes konzentriert, was vor allem erreicht wurde durch Bürokratieabbau und/oder durch die Einrichtung von Startup-Zentren und Technologieparks. Heute stehen die Gemeinden in Ostdeutschland vor großen Herausforderungen, da sie sich einem zunehmenden Förderbedarf potenzieller Unternehmer - in vielen Fällen Beschäftigungslose - gegenübersehen. Nachgefragt werden Informationen und Schulungsmöglichkeiten bis hin zu Darlehen an kleine Geschäftsinhaber zu Wachstums- oder Innovationszwecken. Eher traditionelle gezielte Infrastrukturmaßnahmen zur Schaffung und Aufrechterhaltung eines günstigen Unternehmensumfeldes können damit unter Umständen ins Leere laufen. Die Beauftragten für Wirtschaftsentwicklung vor Ort bemühen sich um große und erfolgreiche Investments in ihrer Region, während zugleich immer mehr Arbeitslose gezwungen sind, eine eigene Existenzgründung ins Auge zu fassen; dieser Personenkreis macht einen ganz anderen Ansatz in der Förderung des Unternehmertums erforderlich. In diesem Kontext ergeben sich bei der Schaffung eines unternehmensfreundlichen Umfeldes auf kommunaler Ebene Schwierigkeiten aufgrund von Finanzierungsbedarf und dem allgemeinen Bedarf nach besseren geschäftlichen Bedingungen für die Unternehmen vor Ort.

²⁶ Vgl. Achtenhagen und Welter (2006). Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wird auch die Darstellung weiblicher Unternehmer in deutschen Zeitungen untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass diese Darstellungen wenig Identifikationsmöglichkeit bieten und damit die Bereitschaft von Frauen zur Selbstständigkeit sowie den Beitrag von Frauen insgesamt zur Wirtschaftsentwicklung hemmen. Vgl. z.B. Achtenhagen und Welter (2005), Welter und Achtenhagen (2006).

Geschäftsfinanzierung: Zwischen Mikrokrediten und Beteiligungskapital

Die Übernahme der Eigenkapitalvorschriften im Rahmen der Basel II - Rahmenvereinbarung hat zu Finanzierungseinschränkungen in Fällen geführt, in denen Unternehmen die Rating-Kriterien nicht erfüllen; vor diesem Problem stehen Neuunternehmer nicht selten, da sie noch nicht über stabile Bankbeziehungen verfügen bzw. im Fall von Hochtechnologie-Unternehmen auf Bankmitarbeiter stoßen, die nicht über die erforderlichen Kenntnisse zur Bewertung einer Geschäftsidee und eines Geschäftsmodells verfügen. Darüber hinaus hat die Umstrukturierung innerhalb des deutschen Bankensystems dazu geführt, dass große Geschäftsbanken Niederlassungen geschlossen und ihre Bankenaktivitäten an weniger Standorten konzentriert haben, womit der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten für Neuunternehmer insbesondere in ländlichen Gebieten und in Randgebieten und Kleinstädten eingeschränkt wurde. Dies hat sich in den meisten lokalen Fallstudien als Problem erwiesen, zu dessen Lösung ein weitergehend dezentralisierter Ansatz in der Unternehmensfinanzierung erforderlich ist. Vor dem Hintergrund der laufenden Umstrukturierung im deutschen Bankensektor wird für einen solchen lokalen Ansatz offensichtlich ein neues Modell für Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Sektor benötigt. Ein mögliches Modell ist in diesem Kontext eine jüngere Initiative bei Kleindarlehen. In diesem Zusammenhang hat das deutsche Mikrofinanzinstitut mit der Akkreditierung regionaler und kommunaler Institutionen für die Mikrofinanzierung begonnen.²⁷ Die örtlichen Mikrofinanzorganisationen bewerten Kreditanträge für örtliche Banken, die für die Kreditvergabe zuständig sind, während Ausfallrisiken durch einen Fonds aufgefangen werden. Derzeit gibt es acht akkreditierte Mikrofinanzorganisationen, von denen vier in Brandenburg, Berlin, Sachsen und Thüringen tätig sind. Ferner lässt sich die Mikrofinanzierung in allen Fallstudienregionen Mithilfe von Bundes- und Landesprogrammen bewerten, deren Mittel allein durch die „Hausbanken“ fließen. In dieser Hinsicht, so wird berichtet, ist der Zugang in manchen Fällen schwierig, da die Banken mehr Interesse am Verkauf ihrer eigenen Förderprogramme als an der Vermittlung von Bundes- und Länderprogrammen zu haben scheinen. Dies wurde bei den Bundesprogrammen, beispielsweise bei *Mikrokredit* und *StartGeld* (und bei den meisten Länderprogrammen) berücksichtigt, bei denen eine Haftungsbegrenzung der Banken auf 80% angeboten wird.

Neben dem Mangel an Mikrokredit-Angeboten fehlt es den Banken auch an Kenntnissen und Mitteln zur Finanzierung innovativer Unternehmen. Gerade hier setzen die Bundesregierung und die Landesregierungen in den neunziger Jahren mit der Unterstützung der Bereitstellung von Beteiligungskapital ein; eines dieser Programme konzentrierte sich beispielsweise auf die Förderung von Risikokapitalinvestments in technologieorientierte Unternehmen in Ostdeutschland. Der Bereich Business Angels scheint nach wie vor schwach entwickelt. Das Business Angels Netzwerk Deutschland e.V. (BAND) verfügt derzeit über 40 Mitglieder aus ganz Deutschland mit je einem Netzwerk in jedem ostdeutschen Bundesland (mit Ausnahme Sachsens, das über zwei Netzwerke verfügt). Das BAND verzeichnete 2005 zudem weitere 80 private Business Angels. Da in Deutschland jedoch herkömmlicherweise die Finanzierung aus Eigenmitteln und über Bankkredite der Regelfall war, sind insbesondere die Eigentümer neuer und kleiner Geschäfte strikt gegen jede Form des Einsatzes von Risiko- und Beteiligungskapital. Entrepreneure in Deutschland bevorzugen als Finanzquellen eher Eigenmittel und Bankdarlehen; Beteiligungskapital rangiert hier an letzter Stelle, was auch die langsame Entwicklung des Beteiligungskapitalmarktes in Deutschland widerspiegelt. Für das Jahr 2005 zeigt eine umfangreiche Untersuchung, dass die Inhaber kleiner Geschäfte großen Wert auf die Finanzierung aus eigenen Mitteln legen (2 auf einer Skala von: 0 = sehr hohe Wichtigkeit der Finanzierungsquelle bis 6 = sehr niedrige Wichtigkeit der Finanzierungsquelle); an nächster Stelle folgen kurz- und längerfristige Bankdarlehen, bewertet mit 3,5 bzw. 3,6 Punkten, während

²⁷ www.mikrofinanz.net/index.php?page=kreditvergabe&sub=dmi-mikrofinanzierer.

Beteiligungskapital mit einer Bewertung von 5,5 für die Geschäftsfinanzierung nur eine geringe Rolle spielte.²⁸

Für die „traditionellen“ Förderbedürfnisse sorgen

Empirische Belege zeigen, dass Unternehmer großen Wert auf Faktoren wie qualifizierte und zügige Verwaltungsdienstleistungen und damit auch auf weniger Bürokratie auf kommunaler Ebene legen, was sich auch in der Bedeutung dieser Faktoren als „weicher“ Standortfaktoren und als oft genanntes Problem widerspiegelt. Nach dem Hauptschwierigkeiten ihrer Geschäftstätigkeit befragt, verwiesen 20% der Unternehmensgründer in einer Umfrage unter kommunalen Unternehmern aus dem Jahr 1995 - insbesondere diejenigen, deren Geschäftsgründung durch zeitaufwändige Genehmigungsverfahren verzögert wurde - auf mangelndes Verständnis von Seiten der (kommunalen) Verwaltungen.²⁹ Hier werden zwar Handlungsspielräume deutlich, jedoch zeigt die selbe Untersuchung auch, dass das Geschäftsumfeld zum Teil deshalb kritisch zu bewerten ist, weil die Geschäftsgründer mangelhaft vorbereitet waren und deshalb nicht über Informationen verfügten, die auf kommunaler Ebene leicht zugänglich gewesen wären. Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie legten die deutsche Bundesregierung und die meisten Länderregierungen Programme zur Verbesserung des allgemeinen Umfeldes für das Unternehmertum auf. Neben den oben beschriebenen Förderinitiativen auf Länderebene gehören zu den diesbezüglichen Maßnahmen auch die Beseitigung von Barrieren für Unternehmensneugründungen, die Vereinfachung von Gesetzen und Vorschriften, Steuererleichterungen für kleine Unternehmen, die Einrichtung zentraler Anlaufstellen wie der Lotsendienste in Brandenburg und die Einrichtung eines Internetportals zur Erleichterung von Unternehmensnachfolgen.

Vergleichbare Beispiele Guter Praxis finden sich auf kommunaler Ebene. Bürokratische Hürden für neue oder expandierende Unternehmen betreffen hier vor allem Planungs- und Baugenehmigungen sowie Zulassungen für Industrieanlagen, an denen jeweils eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist, was die Genehmigungs- und Gründungsverfahren in die Länge zieht. Zur Verbesserung des Geschäftsumfeldes konzentrierte man sich in allen lokalen Fallstudiengebieten auf die Integration von Dienstleistungen und die Erleichterung von Unternehmensgründungen. Erreicht wird dies durch die Einrichtung „virtueller“ oder „realer“ Anlaufstellen, an denen potentielle und neue Unternehmer allgemeine Informationen erhalten können und an spezifischere Organisationen weiterverwiesen werden. In diesem Kontext sind zu nennen: die E-Government-Mechanismen in Marzahn-Hellersdorf, Parchim und in der Uckermark; das „Haus der Wirtschaft“ als zentrale Anlaufstelle für Geschäftsdienstleistungen in der Uckermark; die Regional- Managements im Altenburger Land oder in Marzahn-Hellersdorf, obgleich im letztgenannten Fall zwei solcher Anlaufstellen bestehen, was auf eine Inkohärenz in der Strategie zur Unternehmensförderung schließen lässt.

Aufbau einer kohärenten Politik und eines kohärenten Fördersystems auf kommunaler Ebene

Dieser Abschnitt befasst sich mit Fragen der politischen Umsetzung und mit Governance-Fragen und deren Rolle in der Förderung des Unternehmertums auf kommunaler Ebene. Gemeinden tendieren in ihren Versuchen zur Schaffung eines unternehmensfreundlichen Umfeldes oft dazu, sich

²⁸ Vgl. Zimmermann und Schumacher (2005).

²⁹ 1995 nannten Unternehmer in Deutschland eine unternehmensfreundliche kommunale Verwaltung an siebter Stelle unter 22 Faktoren (DST et al. 2001). 2004 bewerteten 75% der in 25 Städten befragten Unternehmer ein „unternehmensfreundliches“ Umfeld als sehr wichtig oder wichtig, während nur 22% angaben, dass ihre kommunale Verwaltung unternehmensfreundlich eingestellt sei (Bertelsmann Stiftung et al. 2004). Dem entsprechend legten 64% bzw. 62% bei ihren Geschäftsgründungsvorhaben Wert auf gute Beratungs- und Informationsleistungen, während lediglich 24% bzw. 16% mit den diesbezüglichen Leistungen in ihrer Gemeinde zufrieden waren.

ausschließlich auf Infrastrukturfragen und Geschäftsunterstützung zu konzentrieren. Vernachlässigt werden die institutionellen Herausforderungen im Aufbau eines kohärenten Fördersystems. Diese Herausforderungen liegen in der Entwicklung einer lokalen Strategie, im Aufbau von Netzwerken und in der gezielten Förderung unterschiedlicher Gruppen (potenzieller) Unternehmer.

Entwicklung einer kommunalen Strategie zur Unternehmensförderung

Wachsende Arbeitslosigkeit und zunehmende Etatknappheit zwingen die politisch Verantwortlichen auf kommunaler Ebene, auf Landesebene und auf Bundesebene in immer stärkerem Maß, sich nach neuen Möglichkeiten für die Finanzierung ihrer KMU und ihrer Förderpolitik umzusehen, was vor allem die Möglichkeit von Partnerschaften zwischen der Öffentlichen Hand und dem Privatsektor sowie zwischen der Bundes- und Landesebene betrifft. Am deutlichsten wird dies auf Landes- und Bundesebene, jedoch richteten auch die Gemeinden ihre Unternehmensförderpolitik in den vergangenen Jahren neu aus. Etatknappheit auf kommunaler Ebene ist nur ein Faktor unter mehreren. Ein weiterer Faktor sind die uneindeutigen Erfahrungen mit früheren Maßnahmen zur Unternehmensförderung wie kapitalintensive Einrichtungen von Startup-Zentren und Technologieparks, auf die sich die Unternehmensförderpolitik zahlreicher Gemeinden bis in die frühen 90er Jahre hinein konzentrierte.³⁰ Vor dem Hintergrund knapper Etats, gemischter Erfahrungen mit Fördermaßnahmen und neuer Anforderungen der Unternehmer änderten die auf kommunaler Ebene Verantwortlichen ihre Förderphilosophie in den späteren 1990er Jahren. Die Förderung einer physischen Infrastruktur gilt nicht mehr als Königsweg der Entwicklungsförderung auf kommunaler Ebene. Die Maßnahmen haben sich vielmehr, wie oben gezeigt, hin zu einem subtiler vorgehenden Ansatz verschoben und konzentrieren sich inzwischen auf die Verbesserung des allgemeinen Geschäftsumfeldes und des allgemeinen Geschäftsklimas, wobei jedoch auch spezifische Förderbedürfnisse berücksichtigt werden. Die Entwicklung des Unternehmertums auf kommunaler Ebene widerspiegelt daher nicht unbedingt genuin „neue“ Ansätze der kommunalen Handlungsträger, sondern ist vielmehr in umfassendere Bundes- und Länderprogramme und politische Ansätze des Bundes und der Länder eingebettet. Maßnahmen auf der kommunalen Ebene gehen in vielen Fällen auf Programme des Bundes und/oder der Länder zurück, was auch die meisten der durchgeführten lokalen Fallstudien belegen.

Solche „projektorientierten“ Strategien leisten zwar einen Beitrag zur Entwicklung des Unternehmertums auf lokaler Ebene, sie könnten jedoch auch auf einen Mangel an Eindeutigkeit in Visionen und politischer Strategie hindeuten, der langfristig der Entstehung einer Unternehmenskultur auf kommunaler Ebene im Wege steht. Die Bewusstseinsbildung ist jedoch nur ein zentrales Erfordernis für die Entwicklung einer Unternehmenskultur auf kommunaler Ebene; benötigt werden auch individuelle Förderer, Engagement und eine gemeinsame Vision. In dieser Hinsicht zeigen die lokalen Fallstudien Probleme auf mehreren Ebenen auf. So sind den auf Gemeindeebene Verantwortlichen etwa im Altenburger Land, in Mittweida und in Marzahn-Hellersdorf die Schwierigkeiten bei der lokalen Unternehmensförderung zwar bewusst, jedoch scheint es ihnen an einer gemeinsamen Konzeption und an einer gemeinsamen Leitung zu fehlen.

Die Aufgabe besteht hier darin, unterschiedliche Initiativen mit dem Ziel der Förderung des lokalen Unternehmertums in einer kohärenten Politik zusammenzuführen, ohne die verfügbaren finanziellen Ressourcen zu weit zu streuen oder in zu hohem Maße auf externe Zuschüsse zu bauen. In benachteiligten städtischen Bezirken wie Marzahn-Hellersdorf beispielsweise könnten Maßnahmen zur Förderung lokaler Kleinunternehmen oder Gemeindeunternehmen eine wichtige Rolle beim Wiederaufbau des städtischen Zusammenlebens spielen und einen ersten Schritt sowohl im Aufbau

³⁰ Vgl. Behrendt (1996); Sternberg et al. (1997); Tamasy (1995) insbesondere im Hinblick auf die Bewertung von Technologie- und Startup-Zentren in Ostdeutschland.

des Unternehmertums wie in Aufbau einer Grundlage für umfangreichere Aktivitäten in den Bereichen wissensbasiertes und innovatives Unternehmertum spielen. Das Fehlen einer lokalen Entwicklungsstrategie führt stattdessen zu einem zu eng begrenzten Ansatz, wie sich an offensichtlich widersprüchlichen institutionellen Regelungen (zwei Regionalmanagements in derselben Wirtschaftsregion) ablesen lässt. Der Stadtteil steht offenbar auch vor Schwierigkeiten bei der Entwicklung eines kohärenten Ansatzes, weil es sowohl bei der Gemeinde wie auf Seiten der Geschäftswelt an Engagement mangelt und die administrativen Kompetenzen für die Entwicklung einer kommunalen Entwicklungsstrategie nicht ausreichend sind. Verschärft wird die Lage in vielen Fällen noch durch mangelnde regionale Identität³¹ und ein schlechtes Selbstbild der Regionen, wie aus vielen lokalen Fallstudien ersichtlich wird. In einem solchen Kontext können Modelle aus anderen Ländern oder Bundesländern, etwa Verhaltenskodices, KMU-Chartas und Ähnliches als Modellbeispiele guter Praxis in der Entwicklung einer kohärenten Politik dienen, die die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure erleichtert.

Zusammenarbeit: Aufbau von Netzwerken und Partnerschaften zwischen Öffentlicher Hand und Privatsektor

Auf der institutionellen Ebene bezieht sich ein wichtiger Ausgangspunkt für einen kohärenten Ansatz auf kollaborative Netzwerk-Initiativen, die örtliche Behörden, die bestehende örtliche Geschäftsgemeinschaft und die Einwohner einbeziehen. Eine solche Politik kann der örtlichen Identität Auftrieb verschaffen und zugleich einen Beitrag zur Entwicklung einer örtlichen Unternehmenskultur leisten.³² Im kommunalen Kontext dienen Netzwerke als Plattform, über die unterschiedliche Akteure der regionalen Unternehmensförderung Informationen austauschen und ihre Kenntnisse guter Praxis bei der Förderung der kommunalen Unternehmensentwicklung zusammenführen. Damit werden weitere Lernprozesse angestoßen, die regionsspezifisches Hintergrundwissen schaffen, das wiederum Vorteile im Wettbewerb der Regionen mit sich bringt. Zur Schaffung eines institutionellen Netzwerks wird eine große Bandbreite von Mitwirkenden benötigt. Hierzu gehören Regierung und Verwaltung auf ihren verschiedenen Ebenen ebenso wie Universitäten und sonstige (höhere) Bildungseinrichtungen, Handelskammern und Verbände, (örtliche) Banken, Inkubatoren und Privatakteure.

In diesem Kontext sind inzwischen immer mehr Gemeinden, Städte und/oder ländliche Bezirke zu Kooperationen übergegangen, um sowohl den Auswirkungen der immer schmäler werdenden Etats zu begegnen wie auch ihre Attraktivität für neue Investoren zu steigern. Hierzu gehören auch gemeinsame Initiativen und Programme zur Förderung neuer Geschäftsansiedelungen. Für Deutschland lassen sich zwei typische Modelle mit unterschiedlichen Graden an Engagement und Formalisierung unterscheiden, die zum einen auf die Initiierung und Erleichterung institutioneller Kooperationen über Gemeindegrenzen hinweg und zum anderen auf die Unterstützung gemeinsamer Dienstangebote und Infrastruktureinrichtungen oder auf die Schaffung institutionell verankerter Netzwerke abzielen, wobei jeweils eine unternehmerisch orientierte und attraktive Region geschaffen werden soll: (i) Zusammenführung von Ressourcen durch Angebot gemeinsamer Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen innerhalb von Landkreisen und Gemeinden und über einzelne Landkreise und Gemeinden hinaus, und (ii) Schaffung regionaler Netzwerke.

³¹ Wigren (2003) verdeutlicht anhand einer Industrieregion in Schweden die Bedeutung der örtlichen Identitätsbildung für die Schaffung einer Unternehmenskultur. In Gnosjö sind die Geschäftsebene und die gesellschaftliche Ebene eng miteinander verzahnt, was der Entwicklung einer besonderen Identität - man spricht vom „Geist von Gnosjö“ - förderlich ist.

³² Vgl. Forrest und Kearns (2005).

Beim ersten dieser Modelle führen ländliche Gemeinden und Landkreise ihre Ressourcen in Pools zusammen und arbeiten bei der Schaffung einer gemeinsamen Infrastruktur bzw. bei der Bereitstellung gemeinsamer Infrastruktureinrichtungen zusammen. Die zugrunde liegende Idee ist hier, die Infrastruktureinrichtungen kosteneffektiv zu betreiben und die Vermarktungsanstrengungen zu bündeln, um neue Unternehmen anzuziehen und/oder potenzielle Unternehmer in der Region zu halten. Ein weiterer wichtiger Trend, der sich in kleineren (mit Ressourcen weniger gut ausgestatteten) Gemeinden und Landkreisen beobachten lässt, ist das Angebot gemeinsamer Dienstleistungen für Unternehmer. Es überrascht nicht, dass dieses Modell in kleineren Gemeinden ohne lange Wegstrecken und mit starken gemeinsamen Interessen am besten funktioniert. Dabei handelt es sich zugleich um ein Modell, das in abgelegeneren und weniger entwickelten Gebieten sinnvoll ist, wo es sich in vielen Fällen nur mit Hilfe langfristiger systematischer Unterstützung durch regionale Entwicklungsagenturen umsetzen lässt. In einigen der lokalen Fallstudiengebiete könnte sich ein solches Modell zur Erweiterung des Förderansatzes anbieten. Ein Beispiel hierfür ist das Altenburger Land, in dem es keinen Technologiepark und keine höhere Bildungseinrichtung gibt und wo die Zusammenarbeit mit anderen Regionen die Schaffung diesbezüglicher „kostengünstiger“ Lösungen erleichtern kann. Ein weiterer Fall könnte Marzahn-Hellersdorf sein, wo eine gut ausgebaute Infrastruktur existiert, potenzielle Unternehmer jedoch fehlen. In beiden Fällen könnte die Zusammenarbeit mit angrenzenden Gemeinden oder Stadtteilen die Entwicklung eines örtlichen Unternehmertums begünstigen.

Die Zusammenarbeit mit dem Ziel der *Schaffung eines formalisierten regionalen institutionellen Netzwerks* ist das schwierigere Modell der lokalen Kooperation, weil es größere Anstrengungen erfordert, um die lokalen Partner zusammenzuführen und weil es eines langfristigen Engagements aller Beteiligten bedarf. Zugrunde liegende Zielsetzungen begründen in vielen Fällen eine Notwendigkeit der Umstrukturierung der wirtschaftlichen Basis einer Region. Kooperationsmodelle reichen von informellen bis hin zu institutionalisierten Formen und beinhalten Partnerschaften zwischen Öffentlicher Hand und Privatsektor in Form von Netzwerken unter Leitung der Wissenschaft, der Industrie und/oder der Politik.³³ In wissenschaftlich geführten regionalen Netzwerken sorgen Universitäten oder Forschungseinrichtungen für regionale Entwicklungsfortschritte, oftmals mit dem Schwerpunkt auf regionaler Forschung und Entwicklung. In Netzwerken unter Leitung der Industrie gehen Innovationen von großen Firmen aus, während politisch geleitete Netzwerke von kommunalen Verwaltungskräften und Zwischenakteuren wie Unternehmensverbänden initiiert werden.

Diese Netzwerke werden oftmals im Rahmen von Bundesprogrammen wie den genannten Initiativen „Unternehmen Region“ oder „Lernende Region“ ins Leben gerufen. So bietet etwa *Nukleus* in Parchim ein Beispiel für ein von Industrie und Wissenschaft geführtes Netzwerk. Nukleus ist ein Netzwerk für Präzisionsmaschinenbau im Rahmen des Förderprogramms InnoRegio mit dem Ziel des Ausbaus der Region Parchim-Wismar-Rostock hin zu einem expandierenden und international anerkannten Standort für den Präzisionsmaschinenbau. Nukleus arbeitet über die Grenzen von Regierungsebenen und Landkreisen hinweg und führt eine Vielzahl privater und öffentlicher Akteure aus Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Gemeinden, Unternehmen und Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern zusammen. Ein weiteres Beispiel ist das Netzwerk „Luchs“, das im Rahmen des Programms „Lernende Region“ in der Uckermark ins Leben gerufen wurde. In beiden Fällen scheinen die unterschiedlichen Beteiligten aus dem öffentlichen und privaten Sektor gemeinsam mit den Förderern großen Einfluss auf die Schaffung eines nachhaltigen und erfolgreichen regionalen Netzwerks genommen zu haben.

³³ Vgl. Schätzl (1999), S.103.

Ausrichtung der Förderung auf die kommunale Ebene: Unterschiedliche Zielgruppen erreichen

Schließlich ist die zielgenaue Ausrichtung der Förderung das dritte Element in der Entwicklung eines kohärenten lokalen Ansatzes. Die Förderung neuer Unternehmen und spezifischer Zielgruppen beinhaltet eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen, zu denen etwa spezifische Informations- und Beratungsangebote für vormals arbeitslose Existenzgründer, Frauen, Erfinder und Hochschulabsolventen als potentieller Entrepreneurere gehören. Die Hauptschwierigkeit der lokalen Verwaltungen liegt hier in der Ermittlung des dringlichsten Förderbedarfs und der adäquaten Zielgruppen innerhalb der jeweiligen Region, die Voraussetzung für die Entwicklung eines kohärenten Politikansatzes ist.

Die Komplexität der Aufgabe lässt sich am Beispiel Halle verdeutlichen; hier zeigt die lokale Fallstudie ein integriertes Fördermodell zur Mobilisierung und Schulung von Hochschulabsolventen in allen Fragen der Existenzgründung. Das Hochschulgründernetzwerk *Univations* besteht in allen Universitätsstädten im südlichen Sachsen-Anhalt und bietet institutionalisierte Förderung an. Wie bei den vergleichbaren Instrumentarien auf kommunaler Ebene liegt dem ganzen Netzwerk eine ausgezeichnete Philosophie zugrunde. Im Gegensatz zu manchen anderen kommunalen Programmen indes kann *Univations* auf eine Erfolgsgeschichte zurückblicken: Über 200 Existenzgründungen durch Studenten wurden gefördert. Im Rahmen dieser Initiative gelang ferner die Mobilisierung der Wirtschaft und außeruniversitärer Akteure - ein wichtiger Schritt in der Entwicklung eines kohärenten lokalen Ansatzes zur Förderung von Existenzgründungen durch Hochschulabsolventen auf regionaler Ebene. Geringes Interesse innerhalb der Universitäten kann sich jedoch langfristig als Hemmnis erweisen, da nachhaltige Schulungsbemühungen für potenzielle Unternehmer auf eine breite Mentorenbasis in allen Fachbereichen angewiesen sind. Eine Schwäche der Konzentration auf die Zielgruppe der Hochschulabsolventen in Halle liegt offenbar im mangelnden Erfolg bei der Förderung wachstums- oder technologieorientierter Geschäftsgründungen. Das mag überraschen, da gerade Halle eine beeindruckende Infrastruktur zur Nutzung und zur wirtschaftlichen Verwertung von Forschungsergebnissen besitzt; zu nennen sind hier Technologieparks, Forschungsinstitute und Patentgesellschaften. Insgesamt werden hier Schwächen der kommunalen Entwicklungsstrategie deutlich, die sich auf die Stärkung der Bindungen zwischen Universität und den Forschungseinrichtungen konzentrieren sollte.

Besondere Bedeutung gewinnt in diesem Zusammenhang ein weiterer Aspekt der zielgerichteten Förderung in Regionen mit niedrigem Niveau an unternehmerischem Engagement. Hier müssen die Gemeinden Erweiterungen ihrer Förderansätze ins Auge fassen und auch neue Gruppen möglicher Entrepreneurere in ihre Maßnahmen einbeziehen. Auch hier dienen die lokalen Fallstudien als Modelle, die die Komplexität der Aufgabe der Entwicklung zielgerichteter kommunaler Ansätze verdeutlichen. So konzentrieren sich sowohl Mittweida wie das Altenburger Land in der Förderung des Unternehmertums auf Technologiesektoren und vernachlässigen andere potenzielle Fördergruppen wie Frauen, junge Menschen oder kreative Existenzgründer. Andere Regionen wie Parchim und die Uckermark konzentrieren viele ihrer Programme auf Beschäftigungslose und vernachlässigen die Förderung der Potenziale bestehender KMU.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Seit der Wiedervereinigung hat Ostdeutschland enorme Fortschritte bei der Entwicklung des Unternehmertums gemacht. Die durchgeführten Fallstudien für sechs repräsentative Regionen in Ostdeutschland verdeutlichen eine Vielzahl auf kommunaler Ebene eingesetzter innovativer Modelle zur Bewältigung der geschilderten Schwierigkeiten. Dennoch gibt es weiterhin Spielraum für Verbesserungen, insbesondere im Austausch von Elementen Guter Praxis bei der kommunalen Unternehmensförderung. Die nachstehenden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

basieren auf der Durchsicht der Fallstudienberichte im Rahmen des OECD-Programms zur Stärkung des Unternehmertums und der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland vor dem Hintergrund des gegebenen politischen Umfeldes und der derzeitigen Herausforderungen in der Entwicklung des Unternehmertums.

Berücksichtigung des lokalen Kontextes des Unternehmertums

Der lokale Kontext für das Unternehmertum in Ostdeutschland bietet eine Herausforderung für „traditionelle“ Ansätze der Entwicklung des Unternehmertums auf kommunaler Ebene, insbesondere in Bezug auf Ansätze in der Verbesserung des Geschäftsumfeldes und auf Ansätze, die sich auf die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen konzentrieren. De-Industrialisierung und hohe Arbeitslosigkeit bilden eine wichtige Hürde für jede Strategie der Unternehmensförderung: Arbeitslose besitzen oftmals wenig Selbstvertrauen und verfügen nicht über unternehmerische Qualifikationen; qualifizierte Personen wandern aus den Regionen ab, während es in ländlichen Regionen und in Randgebieten oder in Regionen, die einen De-Industrialisierungsprozess durchlaufen haben, zugleich an Geschäftsmöglichkeiten und Infrastruktureinrichtungen fehlt. Diese Tendenz kann zudem durch die derzeitige Dynamik der städtischen und ländlichen Entwicklung verschärft werden. Besonders betroffen von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation sind einige Innenstadtbereiche. Zu den negativen Auswirkungen gehören der weitere wirtschaftliche Niedergang in Form von Langzeitarbeitslosigkeit, sinkenden Einkommen und sinkender Kaufkraft sowie die Abwanderung samt entsprechenden demographischen und sozioökonomischen Veränderungen.

Empfehlung: Die örtlichen Gemeinden sollten ihre Unternehmensförderung einer Evaluierung unterziehen und sie auf den jeweiligen lokalen Kontext zuschneiden. Gemeinden etwa in Mecklenburg-Vorpommern oder in Randgebieten und de-industrialisierten Regionen in Thüringen benötigen Strategien, die den Faktoren hohe Arbeitslosigkeit, Ausbildungsmängel und Motivationsmangel ebenso Rechnung tragen wie dem Mangel an Geschäftsmöglichkeiten.

Trotz Schwierigkeiten während des gesamten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandlungsprozesses scheinen sämtliche lokalen Fallstudiengebiete Fortschritte bei der Entwicklung des örtlichen Unternehmertums gemacht zu haben, ohne jedoch das volle unternehmerische Potenzial der Regionen ausgeschöpft zu haben. In Regionen, in denen starke Netzwerkinitiativen bestehen, wie dies in einigen der Fallstudiengebiete der Fall ist, besitzen diese Fortschritte auch eine nachhaltige Basis in der Region. In Gebieten, in denen der Transformationsprozess gut vorangekommen ist und Regionen auf ihrer traditionellen Industriebasis und auf ihren traditionellen Stärken aufbauen konnten, entstanden überdies Cluster von kleinen Unternehmen; zu beobachten ist dies beispielsweise in Halle und Parchim, wo die Ausgangsbasis für eine lebhaftere Wirtschaftsentwicklung liegen könnte. In dieser Hinsicht stehen die Verantwortlichen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene vor einem Dilemma, nämlich vor der Frage, ob sie sich auf bestehende Stärken konzentrieren oder aber Schwächen bekämpfen sollen, die die regionale Entwicklung hemmen. Wo sich die Handlungsträger vorrangig auf die „Förderung ausgewählter Stärken“ konzentrieren, behindert dies die Entwicklung des Unternehmertums in strukturschwachen Regionen, da es in diesen Regionen oft an der physischen Infrastruktur und der Förderinfrastruktur fehlt, die für Unternehmensneugründungen benötigt wird.

Empfehlung: Die Landesregierungen sollten ihre politische Strategie der Regionalentwicklung durch die „Stärkung von Stärken“ einer Überprüfung unterziehen, da diese Strategie ein zusätzliches Hemmnis für die Entwicklung des Unternehmertums in strukturschwachen Regionen bilden kann und damit der Unternehmensförderung auf Bundesebene zuwiderläuft. Weiteres politisches Augenmerk könnte die Konzentration auf die „Beseitigung von Schwächen“ oder eine Mischung beider Ansätze mit Feinabstimmung auf die jeweiligen regionalen Gegebenheiten verdienen. In dieser Hinsicht

besteht offensichtlich Spielraum für die Verbesserung der Koordination verschiedener Politikfelder (beispielsweise Regionalpolitik und bundesweite Unternehmensförderung).

Des Weiteren hängt die Verwirklichung des vollen unternehmerischen Potenzials innerhalb einer Region auch von der örtlichen Unternehmenskultur ab. Ein Umfeld, in dem die Menschen das Vertrauen in ihre eigenen Fähigkeiten eingebüßt haben und in dem es ihnen an Möglichkeiten der Existenzgründung mangelt, erfordert eine Strategie zur Förderung der lokalen unternehmerischen Kultur insgesamt. Das betrifft sowohl in der Region lebende Einzelpersonen wie auch die örtlichen Gemeinden, für die die Unternehmensentwicklung oftmals im Mittelpunkt der Lösungsansätze für das Problem der Arbeitslosigkeit steht, statt dass deren wirtschaftliches Potenzial erkannt wird. Auch in dieser Hinsicht ergibt sich aus den Fallstudien, dass Spielräume für Verbesserungen bestehen. Ein wesentlicher Mangel, den die Studien zu Tage gefördert haben, betrifft das Fehlen passender Rollenvorbilder und ein oftmals negatives Image der Regionen; beides kann sich als Hindernis für die Entstehung einer unternehmerischen Kultur auf kommunaler Ebene erweisen.

Empfehlung: In den Fallstudiengebieten bestehen beträchtliche Spielräume für die Verbesserung „weicher“ Faktoren wie der Bewusstseinsbildung, die ein konstitutives Element für die Unternehmenskultur auf kommunaler Ebene ist. Die vor Ort Verantwortlichen aus Verwaltung und Wirtschaft sollten mit den lokalen Medien zusammenarbeiten, um zu klären, wie am besten Rollenmodelle zu präsentieren sind, indem lokale Unternehmer samt ihren Geschäftsmodellen und ihren Strategien der Problemlösung während der Geschäftsentwicklung vorgestellt werden. Werbekampagnen, Preise für den kommunalen Unternehmer des Jahres und vergleichbare Maßnahmen können zur Verbesserung der lokalen Bewusstseinsbildung in Bezug auf das Unternehmertum mit dem Ziel der Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung beitragen. Was das Problem des negativen Images von Regionen angeht, sind solche spezifischen Kampagnen durch umfassende Marketinganstrengungen zu flankieren, um eine Imagewerbung zu erzielen und qualifizierte Personen in der Region zu halten oder für die Region zu gewinnen.

Verbesserung des Geschäftsumfeldes auf lokaler Ebene

Herkömmlicherweise haben sich die Gemeinden in der Unternehmensförderung auf die Entwicklung eines geschäftsfreundlichen Umfeldes vor allem durch Bürokratieabbau und/oder durch die Einrichtung von Startup-Zentren und Technologieparks konzentriert. Wie aus allen Fallstudien hervorgeht, ist der beste lokale Ansatz zur Verbesserung des Geschäftsumfeldes der Versuch zur Integration von Dienstleistungen und die Erleichterung der Existenzgründung. Erreicht werden kann dies durch die Einrichtung „virtueller“ und „realer“ Anlaufstellen, an denen potenzielle und neue Unternehmer allgemeine Informationen erhalten können und an spezifischere Einrichtungen weiter verwiesen werden. Darüber hinaus haben die kommunalen Stellen sich auf unterschiedliche Gruppen von Unternehmern auf lokaler Ebene einzustellen, was die Notwendigkeit unterschiedlicher Förderstrategien beinhaltet. Die Finanzierung eines Geschäftes auf lokaler Ebene bietet vor dem Hintergrund der zunehmenden Zentralisierung des deutschen Bankensystems eine besondere Herausforderung.

Empfehlung: Die politisch Verantwortlichen vor Ort sollten Gespräche mit örtlichen Kreditinstituten über einen erleichterten Zugang zu finanziellen Ressourcen auf lokaler Ebene aufnehmen. Ferner sollten die entstehenden neuen Modelle von Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor für die Mikrofinanzierung einer kritischen Prüfung unterzogen werden; hier scheint eine umsetzbare Lösung für dezentralisierte Kreditfinanzierungsmöglichkeiten zu liegen. In Hinblick auf ihre Finanzierungsbedürfnisse sollten Unternehmer zur Nutzung unterschiedlicher Finanzierungsquellen angeregt werden - etwa durch Business Angels oder Beteiligungskapital -, statt

sich vorrangig auf Bankdarlehen zu verlassen. Dies erfordert jedoch auch die Förderung lokaler Netzwerke von Business Angels.

Entwicklung einer kohärenten Politik und eines kohärenten Fördersystems auf kommunaler Ebene

Die Kommunalverwaltungen stehen bei der Entwicklung eines kohärenten Fördersystems auch vor institutionellen Herausforderungen. Dies bezieht sich auf die Entwicklung lokaler politischer Strategien mit dem Schwerpunkt Unternehmensförderung. Die meisten Maßnahmen in diesem Bereich auf kommunaler Ebene widerspiegeln nur selten wirklich neue Ansätze der Verantwortlichen; in vielen Fällen gehen sie auf Programme des Bundes und/oder des Landes zurück, wie auch aus den meisten Fallstudien ersichtlich wird. Lokale Fördermaßnahmen konzentrieren sich auf die Verbesserung des Geschäftsumfeldes, auf die Finanzlage potenzieller Unternehmer oder auf das Angebot von Schulungs- und Qualifikationsmaßnahmen für potenzielle Unternehmer und vernachlässigen „weiche“ Faktoren wie die oben angeführte örtliche Unternehmenskultur. Ein solcher projektorientierter Ansatz kann als Indiz für das Fehlen einer klaren politischen Strategie gewertet werden, das sich langfristig als Hemmnis für die Entstehung einer lokalen Unternehmenskultur erweisen kann, wie ebenfalls aus mehreren lokalen Fallstudien ersichtlich wird. Probleme ergeben sich aus dem Fehlen einer gemeinsamen Konzeption und gemeinsamer lokaler Visionen, aus mangelndem Engagement und aus oftmals unklaren Zuständigkeiten der Beteiligten über verschiedene Verwaltungsebenen und Grenzziehungen hinweg.

Empfehlung: Die kommunalpolitisch Zuständigen sollten sich um die Entwicklung einer lokalen Vision und Strategie für die Unternehmensentwicklung bemühen und dabei die Stärken und den jeweiligen allgemeinen Kontext des Standortes berücksichtigen. Das bedeutet eine Prioritätensetzung und eine Klärung der Zuständigkeiten der verschiedenen Beteiligten. Darüber hinaus muss sich eine kohärente Strategie auf kommunaler Ebene um die Förderbedürfnisse auf der Ebene von Einzelpersonen und auf der Unternehmensebene sowie auf die für die Schaffung einer lokalen Unternehmenskultur erforderlichen Faktoren konzentrieren.

Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor könnten zur Schaffung einer kohärenten politischen Strategie auf kommunaler Ebene beitragen. In dieser Hinsicht bieten unterschiedliche räumliche, strukturelle und demographische Zusammenhänge für das örtliche Unternehmertum Herausforderungen in Fragen der Verwaltung und Umsetzung der Unternehmensförderung auf kommunaler Ebene. Vor dem Hintergrund schmaler werdender Etats könnten die auf kommunaler Ebene Verantwortlichen über Wege zur Zusammenfassung ihrer Ressourcen in Pools und zur Zusammenarbeit durch die Schaffung gemeinsamer Dienstleistungen oder Infrastruktureinrichtungen nachdenken. Eine besondere Stärke des ostdeutschen Fördersystems scheint in diesem Kontext mit den starken Netzwerken und Partnerschaften gegeben, die auch die Regierungsebene mit einbeziehen. Als die ostdeutschen Länder und die lokalen Akteure in Ostdeutschland mit der Unternehmensförderung und der Förderung von KMU begannen, entdeckten sie schnell den Netzwerkansatz, der sich aus der allgemeinen Tendenz hin zur Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor und aus wettbewerbsorientierten Auswahlverfahren ergab. Eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Netzwerkarbeit und für die erfolgreiche Zusammenarbeit von öffentlichem und privatem Sektor liegt in der Überwindung institutioneller und persönlicher Egoismen und politischer Vorbehalte; dies verweist auf die Notwendigkeit des Engagements der lokalen Akteure und auf die Notwendigkeit der Identifizierung lokaler Förderer. Ob private Akteure über Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor oder sogar durch eine Führungsrolle des Privatsektors einbezogen werden, hängt ganz von den Umständen vor Ort ab.

Empfehlung: In Hinblick auf Netzwerke und Partnerschaften ergeben sich aus allen lokalen Fallstudien Beispiele für beträchtliches Engagement privater und öffentlicher Akteure auf kommunaler

Ebene; dies deutet auch auf ein hohes Maß an Bewusstsein, wie es für die Entstehung einer unternehmerischen Kultur auf kommunaler Ebene erforderlich ist. In dieser Hinsicht bieten die lokalen Fallstudien interessante Beispiele dafür, wie das Unternehmertum auf lokaler Ebene durch Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie durch Netzwerke unter Führung der Politik, der Industrie oder der Wissenschaft gefördert werden kann. Andere Regionen in Ostdeutschland und Westdeutschland können von solchen Modellen lernen; daher wird ein solcher Austausch durch die Bekanntmachung von Beispielen Guter Praxis beispielsweise im Rahmen bestehender Netzwerke und Organisationen empfohlen.

Unterschiedliche Kontexte für lokales Unternehmertum bieten auch Schwierigkeiten auf der Förderebene. Dies bezieht sich auf zweckdienliche Maßnahmen und Programme für eine große Vielfalt von Zielgruppen von innovativen Start-Ups über wissensbasierte Geschäfte und Existenzgründer nach dem Hochschulabschluss bis hin zu Existenzgründungen durch Arbeitslose. Die lokalen Fallstudien zeigen Modelle Guter Praxis für das Erreichen von Zielgruppen wie Hochschulabsolventen, während eine zentrale Schwierigkeit darin liegt, alle relevanten lokalen Zielgruppen eindeutig zu ermitteln und zu unterstützen. Erklärbar ist dies zum Teil durch die stark angebotsorientierte Ausrichtung der kommunalen Förderung, wie alle lokalen Fallstudien in bestimmtem Maße belegen. Dies könnte die Gemeinden an der Entwicklung einer kohärenten Strategie zur Förderung des kommunalen Unternehmertums und an der Ausschöpfung des vollen unternehmerischen Potenzials innerhalb einer Region hindern.

Empfehlung: Die Landkreise und Stadtteile, die im Rahmen des OECD-Programms untersucht wurden, sollten ihre Zielgruppen überprüfen, um ihren Förderansatz zu erweitern und „neue“ Zielgruppen wie zum Beispiel Frauen, die sich selbständig machen, oder junge Unternehmer zu erreichen. Ein solcher Ansatz lässt sich verwirklichen, wo dies zweckdienlich und erforderlich ist, und er sollte auf einer sorgfältigen Bewertung des Wirtschaftspotenzials innerhalb der Region basieren.

Literatur

- Achtenhagen, L. and F. Welter (2005), “‘The attractive blond lady in a pink business suit’ – Analyzing the discourse on female entrepreneurship in German newspapers between 1997 and 2003”, paper to the 2005 IECER Conference, Amsterdam.
- Achtenhagen, L. and F. Welter (2006), “Re-creating an Entrepreneurial Spirit in Germany: A Review of the Public and Newspaper Discourse”, paper presented at the Rencontre de St-Gall, Switzerland, September.
- Behrendt, H. (1996), *Wirkungsanalyse von Technologie- und Gründerzentren in Westdeutschland. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge*, Physica, Heidelberg.
- Bergmann, H. (2005), “Entrepreneurial attitudes: Wodurch werden sie determiniert und welche Rolle spielt die Region?”, *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Vol. 3-4, pp. 185-199.
- Bertelsmann Stiftung, impulse and RWE (2004), *Unternehmerfreundliche Großstadt: Bericht über eine Telefonumfrage unter mittelständischen Unternehmern in den 25 größten Städten Deutschlands*, conducted by Institute for Demoskopie Allensbach.
- DST et al. (2001), *www.gruenderfreundliche-kommune.de: Praxis-Beispiele für kleine und mittlere Kommunen*, DtA, Bonn.

- Evers, J. and M. Habschick (2001), *Micro finance designed for start ups as an exit out of unemployment*, Schriften und Materialien zu Handwerk und Mittelstand 10, RWI, Essen.
- Forrest, R. and A. Kearns (2001), "Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood", *Urban Studies*, 38, No. 12, Sage, pp. 2125-2143.
- Habschick, M., J. Evers and M. Jung (2004), *Finanzierung im Kleinen: Praxishandbuch zur Entwicklung innovativer Mittelstandsförderinstrumente*, Books on Demand, Norderstedt.
- IfM Bonn (2007), *Neue Unternehmerische Initiative in den Regionen Deutschlands, NUI-Regionenranking 2005 des IfM Bonns*, <http://www.ifm-bonn.org/>
- Jung, M. (2002), *Kleinkreditprogramme in Deutschland: Kurzprofile, State as of 24th October 2002*, manuscript for an expertise commissioned by the DtA and supported by the EU, EversJung, Hamburg.
- Kehlbeck, H. and U. Schneider (1999), *Frauen als Zielgruppe von Existenzgründungen unter besonderer Berücksichtigung der Finanzierungsaspekte*, study commissioned by Senate Agency for Gender Equality, Hamburg.
- Kay, R., E. May-Strobl and F. Maaß (2001), *Neue Ergebnisse der Existenzgründungsforschung*, Schriften zur Mittelstandsforschung N.F. 89, Gabler, Wiesbaden.
- Kröhnert, St. and R. Klingholz (2007), *Not am Mann: Vom Helden der Arbeit zur neuen Unterschicht? Lebenslagen junger Erwachsener in wirtschaftlichen Abstiegsregionen der neuen Bundesländer*, Berlin-Institute for Population and Development, Berlin.
- Lageman, B. and F. Welter (1999), "Eine neue Kultur der Selbständigkeit? Zur Diskussion einer wirtschaftspolitischen Idee", in D. Bögenhold (ed.), *Unternehmensgründungen und Dezentralität – Eine Renaissance der beruflichen Selbständigkeit?*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- OECD (2003), *Entrepreneurship and local economic development: Programme and policy recommendations*, OECD, Paris.
- OECD (2007), *Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume - Deutschland*, OECD, Paris.
- Papenheim, D. and J. Görisch (2001), *Landesförderprogramme für Existenzgründungen aus Hochschulen*, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe.
- Schätzl, L. (1999), "Regionen: Kompetenzzentren und Globalisierung", in H. Hesse (ed.), *Vision und Verantwortung. Herausforderungen an der Schwelle zum neuen Jahrtausend*, Hildesheim.
- Schrumpf, H. (1990), "Selbständige in der DDR", *RWI-Mitteilungen*, Vol. 41, No. 1-2, pp. 105-116.
- Stahlecker, Th. (2001), "Netzwerkinitiativen für innovative Gründungen aus Hochschulen – aktueller Stand in Deutschland", paper presented at the conference 'Science and economy in the regional entrepreneurship context [Wissenschaft und Wirtschaft im regionalen Gründungskontext]', Karlsruhe.

- Statistisches Bundesamt (2006), *Gendermonitor Existenzgründung 2005*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Sternberg, R. *et al.* (1997), “Bilanz eines Booms. Wirkungsanalyse von Technologie- und Gründerzentren in Deutschland”, Dortmundervertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund.
- Tamasy, Ch. (1995), “Förderung innovativer Unternehmen durch Technologie- und Gründerzentren in Ostdeutschland – eine regionalwissenschaftliche Initiative”, Dissertation, University Hannover.
- Wallau, F. and B. Günterberg (2007), “Gründungsgeschehen in Deutschland”, presentation to the ‘Bund-Länder Ausschuss Mittelstand’, 15-16 March, updated version of 12 April, <http://www.ifm-bonn.org/assets/documents/Wallau-28-04-2006.pdf>
- Wagner, J. and R. Sternberg (2004), “Start-up activities, individual characteristics, and the regional milieu: Lessons for entrepreneurship support policies from German micro data”, *Annals of Regional Science*, Vol. 38, No. 2, Springer, pp. 219–240.
- Welter, F. (2006), “Women’s entrepreneurship in Germany: Progress in a still Traditional Environment”, in C.G. Brush *et al.* (eds.), *Growth Oriented Women Entrepreneurs and Their Businesses: A Global Research Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Welter, F. and L. Achtenhagen (2006), “Unternehmerinnenbild und Unternehmerinnenidentität”, in A. Bührmann, *et al.* (eds.), *Das Unternehmerinnenbild in Deutschland. Ein Beitrag zum gegenwärtigen Forschungsstand*, Lit, Münster.
- Welter, F. and B. Lageman with assistance from Stoytcheva, M. (2003), *Gründerinnen in Deutschland: Potenziale und institutionelles Umfeld*, Untersuchungen des RWI, Vol. 41, RWI, Essen.
- Wigren, C. (2003), *The Spirit of Gnosjö – the Grand Narrative and Beyond*, JIBS Dissertation Series, 017, Jönköping International Business School, Jönköping.
- Zimmermann, V. and J. Schumacher (2005), *Unternehmensfinanzierung: Immer noch schwierig, aber erste Anzeichen der Besserung*, KfW Unternehmensbefragung 2005, Frankfurt and Main.

LOKALE FALLSTUDIEN: ERGEBNISSE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

OECD

Das Unternehmertum ist vor allem eine lokale Angelegenheit: Es schafft Arbeitsplätze, generiert und verbessert sowohl privates wie öffentliches Einkommen, und es leistet damit einen Beitrag zur kommunalen Entwicklung. Im Idealfall sollte die Gestaltung und Umsetzung der Politik auf der Partizipation einer großen Bandbreite Beteiligter und auf die lokalen Bedürfnisse und Gegebenheiten zugeschnitten sein. Die Stärkung des Unternehmertums ist eine Aufgabe, die die politischen Handlungsebenen übergreift. Die Effektivität der öffentlichen Förderung hängt von der Integration und Koordination der Politiken und Maßnahmen ab. Der politische Rahmen betrifft alle Politikbereiche, die für das Unternehmertum und die Unternehmensentwicklung relevant sind, einschließlich Politiken und Programme sowie sämtliche legitimen Akteure, die an der Gestaltung, Umsetzung und Bewertung der Unterstützung durch die Öffentliche Hand beteiligt sind. Derzeit konzentrieren sich die politischen Modelle im Bereich Unternehmertum und Innovation stark auf die Entwicklung von wissensbasierten und hochtechnologieorientierten Branchen. Jüngere Arbeiten der OECD zur Überprüfung nationaler Innovationssysteme betonen diesbezüglich die Bedeutung zunehmender Netzwerkbildung und Zusammenarbeit öffentlicher Stellen. Erforderlich ist eine stärkere Konzentration auf institutionelle Anpassungen im Bereich Unternehmertum, Wissenschaft, Technologie und Innovation über die Zuständigkeitsgrenzen von Ministerien hinweg.³⁴ Bei dieser Koordination muss die kommunale Ebene in der Ermittlung des benötigten Politikmix nach Maßgabe der lokalen Erfordernisse sowie bei der Zusammenstellung der zweckdienlichen Maßnahmen auf unterschiedlichen nationalen, regionalen und lokalen Regierungs- und Verwaltungsebenen einbezogen werden.

Aus den lokalen Fallstudien wurde ersichtlich, dass auf Landesebene über die Zuständigkeitsgrenzen der Ministerien hinweg mehr zur verbesserten Integration und Koordination der Unternehmensförderung und Innovationspolitik geschehen kann. Die derzeitigen Regelungen auf Landesebene scheinen die Entwicklung einer besseren Integration und Koordination auf der Ebene der Landkreise eher zu bremsen, da die unterschiedliche Prioritätensetzung zu verschiedenen Strategien führt, die von verschiedenen Stellen auf kommunaler Ebene und/oder auf Landesebene umgesetzt werden. Ein lokaler Zuschnitt der Politiken würde neben einer engeren Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Ebene und der Landesebene auch überregionale Kooperationen mit anderen Bundesländern erfordern. In einem föderalen Staat entspricht die Wirtschaftsgeographie nicht unbedingt den Verwaltungsgrenzen. Von entscheidender Bedeutung ist dies für die Förderung des Unternehmertums mit dem Ziel der umfassenderen Wirtschaftsentwicklung. Die lokalen Fallstudien ergaben, dass sich insbesondere in Wirtschaftsräumen über Landesgrenzen hinweg Kooperationsbeschränkungen der Bundesländer in politischen Fragen der Unternehmensförderung negativ auf die Zusammenarbeit und die Bündelung der Bemühungen auf kommunaler Ebene auswirken. Alle Bundesländer haben erkannt, dass die Einbeziehung des Privatsektors beim Zuschnitt der Politik auf die Bedürfnisse der Geschäftswelt ein wichtiger Faktor für die Effektivität politischer Maßnahmen ist. Landesweite Programme führen zu strategischen Allianzen mit dem Privatsektor auf Landesebene. In einigen Fällen wurden Beratungs- und Evaluationsgremien eingerichtet. Das

³⁴ OECD (2005): „Governance of Innovation Systems“, Bd. 2: Case Studies in Innovation Policy, Paris.

Engagement der Mitglieder dieser Gremien scheint jedoch aufgrund von Zeitmangel bei Gestaltung und Kontrolle sowie aufgrund einer ungenügenden Kompetenz- und Aufgabenverteilung nicht immer ausreichend und effektiv.

Die lokalen Fallstudien ergaben den Eindruck, dass die politische Gestaltung und Umsetzung auf kommunaler Ebene eher zersplittert ist. Probleme des lokalen Unternehmertums scheinen zwar gut begriffen zu werden, jedoch sind die Kapazitäten zur politischen Gestaltung auf kommunaler Ebene begrenzt. Zahlreiche Initiativen arbeiten - angefangen mit der Landesebene - „von oben nach unten“, wobei der Grad für jeweilige Ermessensentscheidungen vor Ort unterschiedlich ist. Was fehlt, ist eine systematische Analyse der lokalen Erfordernisse und der politischen Optionen auf kommunaler Ebene. Die Einbeziehung der kommunalen Verwaltungen geht einher mit begrenzten Finanz- und Humanressourcen. Die Kompetenzen der Kommunalverwaltungen sind auf die Flächennutzung, die Registrierung von Unternehmen und die Bereitstellung von Informationen beschränkt. In vielen Fällen nutzen diese Programme Online-Schulungsangebote als Ergänzung zu Schulungsmaßnahmen mit persönlicher Anwesenheit. In allen lokalen Fallstudien wird festgestellt, dass die Senkung administrativer Hemmnisse für Unternehmer und Investoren zwingend erforderlich ist, damit die Verantwortlichen in den Landkreisen und Gemeinden einen echten Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Wachstum leisten können. Im Großteil des Landes sorgen Wettbewerbe und Preise für die am besten unternehmerisch orientierten kommunalen Verwaltungen für mehr Klarheit, Transparenz und Kommunikation bei der Geschäftsförderung für lokale Unternehmer.

Die politischen Gestaltungsträger setzen überwiegend allgemeine Instrumentarien mit nur begrenztem Bezug zum jeweiligen lokalen Kontext ein. Jedoch ist eine große Anzahl von Beteiligten aus dem öffentlichen Sektor und dem Privatsektor in die Lokale Wirtschaftsentwicklung einbezogen. Trotz erweiterter Möglichkeiten über erfolgreiche Projekt-Kooperationen mit Förderprogrammen wie dem EFRE und dem ESF könnte sich das Fehlen eines strategischen Dokuments für die Unternehmensentwicklung im Rahmen einer weitergehenden Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung als entscheidende Barriere für das Gelingen eines umfassenden Ansatzes erweisen, der die Integration von Wiederbelebungsprojekten für urbane Räume, den Ausbau der Infrastruktur, Eigentumsinitiativen, die Ausbildungsförderung und umfassendere strategische Aktivitäten in der Wirtschaftsentwicklung beinhalten könnte. Somit besteht das Risiko, dass Projekte *ad hoc* und vorwiegend nach Maßgabe der jeweiligen Finanzierungsmöglichkeiten umgesetzt werden. Die lokalen Fallstudien erbrachten kaum Belege für systematische Evaluationen von Projekten und Programmen, so dass schwer zu sagen ist, welche Ansätze die besten sind, welche Politiken und Förderprogramme dem entsprechend ausgeweitet werden sollten und was getan werden sollte, um deren Wirksamkeit zu erhöhen. Im Hinblick auf die Vielfalt der lokalen Entwicklungsorganisationen und Akteure kann eine partizipatorische Auswertung früherer und laufender Programme und Projekte unter Einbeziehung der wichtigsten Beteiligten auf kommunaler und regionaler Ebene bei der Schaffung eines Erfahrungsinventars bis zum heutigen Tag und zur Anpassung unterschiedlicher Strategien und Aktionspläne hilfreich sein.

Die nahe liegende Frage der Kompetenzverteilung in der Entwicklung und Umsetzung von Strategien lässt sich nicht allgemein beantworten. Gegebenenfalls ist die gesamte Reichweite der Unternehmensförderung auf den Prüfstand zu stellen. Reicht eine Planung auf Landkreisebene nicht aus, müssen Möglichkeiten der Zusammenarbeit benachbarter Landkreise ermittelt werden. Es müssen Kommunikationskanäle zwischen verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen geschaffen werden, soweit diese noch nicht existieren. Die formellere Einbeziehung der zuständigen Länderministerien in bestehende lokale Netzwerke in den Fallstudiengebieten böte weitere Möglichkeiten zur Entwicklung und genaueren Ausrichtung lokaler Ansätze und würde einen zeitnahen Austausch über veränderte Anspruchskriterien und Vorschriften in der öffentlichen Förderung ermöglichen.

Unterschiede zwischen den lokalen Fallstudiengebieten wurden bei der horizontalen Zusammenarbeit zwischen lokalen Organisationen sichtbar. An einigen Orten zeigten sich bedeutende Netzwerkaktivitäten zwischen Wirtschaftsentwicklungsorganisationen; diese Netzwerkbildung trug zur Entwicklung eines Bottom-Up-Prozesses in der Gestaltung lokaler Strategien bei. Einige dieser Netzwerke wurden zu strategischen Allianzen formalisiert, während andere eher informell arbeiten und sich je nach aktueller Problemlage zusammenfinden. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen die politischen Beziehungen vertikal zwischen Land und kommunaler Ebene statt horizontal zwischen Partnern innerhalb eines Landkreises oder verschiedener Landkreise organisiert sind. Daraus können sich Koordinations- und Integrationsverluste ergeben. In den verschiedenen lokalen Fallstudiengebieten waren die Beziehungen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor unterschiedlich gestaltet. An einigen Orten war eine mangelhafte Fähigkeit zur Aufrechterhaltung enger und zeitnaher Verbindungen mit der Geschäftswelt vor Ort festzustellen, was zu Mängeln beim Verständnis der Bedürfnisse der lokalen Geschäftswelt führte, während die Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor in anderen Fallstudiengebieten mit regelmäßigen Beratungen gut funktioniert.

In allen Fallstudiengebieten zeigte sich, dass es an einer lokalen Entwicklungsstrategie für das Unternehmertum mit einer klaren Bewertung der Bedürfnisse und des politischen Handlungsbedarfs sowie an Beratungsangeboten und an der Umsetzung durch Unterstützungsnetzwerke vor Ort mangelte. Beispiele guter Praxis aus anderen OECD-Regionen belegen, dass der Erfolg der Förderung des Unternehmertums eng verbunden ist mit einem proaktiven und umfassenden lokalen Einsatz mit dem Ziel der Verbesserung der Koordination und des lokalen Zuschnitts über verschiedene Regierungs- und Verwaltungsebenen hinweg. Eine solche Unternehmensförderstrategie ermöglicht dem lokalen institutionellen Netzwerk, einen systematischeren Ansatz bei der Ermittlung der wichtigsten Prioritäten zu verfolgen und kann damit eindeutige Prioritäten für die verschiedenen Geschäftszweige, Standorte und sozialen Gruppen setzen helfen.

Von Bedeutung sind auch zweckdienliche Verknüpfungen der Strategieentwicklung und der Strategieumsetzung zwischen der kommunalen und der regionalen Ebene, statt nur den Bedarf einzelner Landkreise ohne Berücksichtigung der regionalen Chancen und Herausforderungen zu berücksichtigen. Dieser Ansatz sollte flankiert werden durch Bemühungen zur Vereinfachung der Schnittstellen zwischen Organisationen zur Unternehmensförderung und KMU, was durch Partnerschaften zwischen den relevanten Organisationen und deutlich sichtbare Anlaufstellen erreicht werden kann. In einigen der lokalen Fallstudiengebiete verfügen die wichtigsten Förderorganisationen nur über einen einzigen Standort. Damit erhalten Unternehmer Zugang zu einer eindeutigen Anlaufstelle nach dem Motto: „Der Unternehmer muss nicht wissen wer ihm hilft, sondern wo er Hilfe findet.“ Dieser Ansatz kontrastiert mit dem zweiten festgestellten Ansatz, bei dem die Wirtschaftsförderung eine integrierte Dienstleistung der Landkreisverwaltung darstellt und sonstige Förderereinrichtungen auf verschiedene Standorte verteilt sind. Der Ansatz erfordert unter Umständen mehr Zeitaufwand und Personal für die Kommunikation und die Organisation von Partnerschaften.

Erfahrungen aus anderen OECD-Mitgliedsstaaten belegen positive Resultate aus der Ansiedelung von Beratungsdiensten innerhalb von Geschäftsinubationseinrichtungen, Technologieparks und Innovationszentren. In einigen lokalen Fallstudiengebieten wurden solche Einrichtungen mit weiterer regionaler Reichweite geschaffen. Sie können auch Cluster von technologieorientierten Unternehmen initiieren, entwickeln und unterstützen und den lokalen Wissenschaftsbetrieb durch Netzwerke, Zwischenunternehmen und Forschungseinrichtungen ohne Berücksichtigung von Verwaltungsgrenzen stärken. Solche Einrichtungen ermöglichen auch wertvolles Feed-back für die politische Gestaltung auf Landesebene und Bundesebene. Die Netzwerkbildung kann ein bedeutender Faktor in der Förderung des Wachstums von kleinen Unternehmen sein. Netzwerkbildung ist insbesondere für Hightech-Firmen eine Möglichkeit, Risiken und Ungewissheiten in der Entwicklung und

wirtschaftlichen Verwertung neuer Produkte und Verfahren abzufedern. In allen lokalen Fallstudiengebieten waren Initiativen für Gute Praxis zu beobachten, in deren Rahmen die Netzwerkbildung zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen ohne Beschränkung auf Verwaltungsgrenzen angeregt wurde. Diese Initiativen basieren auf regionalen Netzwerken und der kontinuierlichen Aufnahme neuer Akteure, wobei der Grundsatz des Vertrauens, der Wechselseitigkeit und des gemeinsamen Vorteils der Beteiligten maßgeblich ist.

Erfahrungen aus den OECD-Mitgliedsstaaten belegen, dass Clusterbildungen oftmals über die Einrichtung von Foren, Plattformen und regelmäßigen Zusammenkünften von Firmen und Organisationen in Verbindung mit bestimmten Produktionsnetzwerken für Teile der lokalen Wertschöpfungskette initiiert werden konnten. Aktivitäten dieser Art können eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von Sektoren wie Gesundheitswesen oder Tourismus spielen, in welchen Standortvorteile von Bedeutung sind. Der Zugang zu strategischen Informationen ist ein guter Anreiz für Zusammenkünfte. Technologieprognosestudien und Untersuchungen zu strategischen Clusterbildungen können auf lokaler Ebene oder mit lokalem Input erstellt werden. Hier ließe sich die Rolle des Regionalmanagements in Bezug auf die Einführung und das Management von Clustern als neue Aufgabe überprüfen.

Für kleine Unternehmen ist die Integration in Cluster und/oder Produktionsketten größerer Unternehmen oft schwierig. In den meisten lokalen Fallstudiengebieten sind Verbände gemeinsam mit den Kammern aktiv mit der Herstellung von Kontakten und Kommunikationswegen befasst, mit deren Hilfe kleine Firmen ihre Position in lokal, regional oder international ausgerichteten Wertschöpfungsketten verbessern können. Oftmals bereiten sich KMU und insbesondere Kleinunternehmen durch Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen auf Wachstumsphasen vor. In allen lokalen Fallstudiengebieten gibt es bereits Initiativen, die dafür sorgen sollen, dass Ausschreibungsverfahren des öffentlichen Sektors sich nicht zum Nachteil kleinerer Unternehmen auswirken. Die lokalen Verwaltungen verbessern ihre Beschaffungsverfahren, um zu gewährleisten, dass kleinere Unternehmen besseren Zugang zu Informationen und bessere Bedingungen für die Teilnahme an Ausschreibungen erhalten. Es werden spezielle Schulungsseminare zur Behandlung der besonderen Schwierigkeiten kleinerer Unternehmen aufgrund mangelnder Kenntnisse bestehender Geschäftsmöglichkeiten organisiert.

Die lokalen Fallstudien in Ostdeutschland ergaben eine Reihe von Handlungsempfehlungen, an die im Zuge der Überprüfung der derzeitigen politischen Handlungsansätze in der Unternehmensförderung und in der Förderung des Unternehmertums sowie in der Entwicklung einer lokal ausgerichteten Strategie angeknüpft werden kann, die umfassendes und integriertes Handeln ermöglichen soll. Trotz ihrer lokalen Ausrichtung besitzen die Handlungsempfehlungen doch eine gewisse Relevanz für andere Standorte nicht nur in Ostdeutschland. Daher sollte die nachfolgende Aufstellung von Handlungsempfehlungen von Regierung, Verwaltung und von mit der Förderung des Unternehmertums und mit der kommunalen Wirtschaftsentwicklung befassten Organisationen auf Bundesebene und auf kommunaler Ebene als Checkliste genutzt werden.

Handlungsempfehlungen die Politikgestaltung und –umsetzung betreffend



Erarbeitung einer lokalen Entwicklungsstrategie. Eine lokale Entwicklungsstrategie mit Schwerpunkt Unternehmertum stellt den Rahmen dar, um Bestrebungen und Zusammenwirken von Schlüsselpartnern zur Stärkung und Förderung von Unternehmertum zu formalisieren. Einem umfassenden und integrierten Ansatz folgend sollte durch öffentliche Debatte, Beratung und Konsensbildung eine Entwicklungsstrategie für Unternehmertum und KMU-Entwicklung entstehen. In einem Aktionsplan sollten klare Prioritäten und Rollen für die Partner, Zeitrahmen und Ressourcen definiert werden. Bei der Strategieformulierung sollte man auch wirtschaftlich geographische Ausdehnungen außerhalb der administrativen Grenzen berücksichtigen.

- Politik zugeschnitten auf das lokale und regionale Umfeld gestalten.* Eine Anpassung der Zielsetzung in der Politikformulierung an lokale Gegebenheiten und Bedürfnisse schafft Raum für Divergenz und Diversität in der Politik. Daher sollten Anstrengungen unternommen werden, um Koordination und Integration zwischen den auf unterschiedlichen administrativen Ebenen tätigen Institutionen zu erhalten und zu nutzen. Ebenso wichtig sind antizipative und zukunftsorientierte Ansätze in der Unternehmensförderpolitik sowie eine über verschiedene Politikbereiche hinausgehende Kooperation.
- Klare Prioritäten setzen.* Eine Strategie für Unternehmertum und ein abgestimmter institutioneller Rahmen bauen auf klaren Prioritäten. Eine klare Schwerpunktsetzung kann örtlichen Einrichtungen helfen, sich ein besseres Bild über regionales Unternehmertum zu verschaffen. Dies erleichtert ein frühzeitiges Erkennen von Wachstumsunternehmen und eine zugeschnittene Förderung. Ebenso kann durch eine entsprechende Schwerpunktsetzung auf Bedürfnisse und Engpässe von KMU eingegangen werden. Beispiele sind die Entwicklung von Strukturen und Instrumenten der Mikrofinanzierung in Zusammenarbeit mit örtlichen Finanzinstitutionen, um der schwachen Kapitalausstattung zu begegnen, und eine Ausweitung der Wissenstransfer-Aktivitäten in der Innovationsförderung von KMU.
- Die Policy-Cycle-Methode übernehmen und weiter ausbauen.* Die Entwicklung von Politiken und Programmen auf allen Regierungsebenen sollte als Einbeziehung von vier miteinander verbundenen Stufen gesehen werden – Problemdefinition, Entwicklung, Umsetzung und Bewertung. Diese Stufen unterstreichen einen stärkeren und systematischeren Ansatz in bei der Förderpolitik. Das Verbinden von Ziel- und Objektivsetzungen verschiedener Programme und Initiativen ist ein Hauptbestandteil der Formulierung und Bildung einer soliden lokalen Entwicklungsstrategie. Eine systematische Evaluierung und Bewertung früherer und laufender Projekte und Programme unter Einbeziehung bedeutender lokaler und regionaler Partner kann dabei helfen, einen großen Erfahrungsschatz zusammen zu bringen und die verschiedenen Strategien und Aktionspläne entsprechend anzupassen.
- Identifizierung von Unternehmenskategorien und Ausrichtung der Fördermaßnahmen.* Ein institutioneller Rahmen, der durch ein hohes Maß an Koordination, Kooperation und Integration gekennzeichnet ist, kann sich positiv auf unternehmerische Entwicklung und Unternehmenswachstum auswirken. Thematische Koordinierung in funktionellen Politikfeldern sollte verstärkt werden. Im Hinblick auf ländliche Entwicklung, können inter-ministerielle Arbeitsgruppen auf Landesebene unter Einbeziehung des Landwirtschaftsministeriums und anderer für Unternehmertum zuständiger Ministerien dazu beitragen, die Entwicklung von Unternehmertum zu einer gemeinsamen Priorität werden zu lassen. Ein solches Vorgehen könnte auch dazu beitragen, hinderliche Rahmenbedingungen zu identifizieren und entsprechend umzugestalten. Weiterhin könnte dieser Prozess zu einer Vereinfachung von Auflagen verschiedener Förderprogramme beitragen. Auf lokaler Ebene könnten Schlüsselpartner von einer formaleren Zusammenarbeit profitieren, zum Beispiel, indem Partnerschafts- und Netzwerkmodelle – auch solche, die administrative Grenzen übergreifend arbeiten – verstärkt zum Tragen kommen.
- Unterstützung in den Bereichen Technologie und Innovation ausweiten.* Aufgrund der Kostenstrukturen sind KMU in OECD-Ländern in wachsendem Maße darauf angewiesen, mit Technologie und anderen Wertschöpfungskomponenten ihre Wettbewerbsfähigkeit zu festigen. Eine Inanspruchnahme von externen F&E-Dienstleistungen könnte örtliche KMU bei ihren Innovationsbestrebungen unterstützen. Sollten sich die Landkreise für die Schaffung der erforderlichen Innovationsinfrastruktur als zu klein empfinden, könnte eine überregionale Zusammenarbeit mit benachbarten Kreisen oder thematisch verwandten Hochschul- und Forschungseinrichtungen Abhilfe schaffen.
- Förderung von institutioneller Innovation.* Ein institutioneller Rahmen, der durch ein hohes Maß an Integration, Kooperation und transparente Koordination gekennzeichnet ist, hat einen positiven Einfluss auf unternehmerische Entwicklung und Unternehmenswachstum. Es ist wichtig, die Koordinierung in funktionellen Politikfeldern zu verstärken. Inter-ministerielle Arbeitsgruppen auf Landesebene können dazu beitragen, die Entwicklung von Unternehmertum zu einer gemeinsamen Priorität werden zu lassen. Ein derartiges integriertes Vorgehen könnte auch dazu beitragen, hinderliche Rahmenbedingungen zu identifizieren und entsprechend umzugestalten. Weiterhin könnte dieser Prozess zu einer Vereinfachung von Auflagen verschiedener Förderprogramme beitragen. Auf lokaler Ebene könnten Schlüsselpartner von einer formaleren Zusammenarbeit profitieren, zum Beispiel, indem Partnerschafts- und Netzwerkmodelle – auch solche die administrative Grenzen übergreifend arbeiten – verstärkt zum Tragen kommen.
- Einführung von Koordinations- und Kooperationsmechanismen zur Bündelung lokaler Entwicklungsmaßnahmen von bestehenden Netzwerken.* Die Teilnahme an der Politik und Programmgestaltung könnte durch eine Zusammenführung von unterschiedlichen Netzwerken intensiviert werden. Die Einrichtung eines „Sounding Boards“, einer Institution mit beratender Funktion, hat sich andernorts als nützliches Instrument erwiesen, um Rückmeldungen zur Effektivität und den Wirkungen von Politiken und Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums zu erhalten. Außerdem könnten effiziente Koordinationsmechanismen

und das Vorhandensein von Sozialkapital als ein starker lokaler Standortvorteil vermarktet werden.

- Bereits bestehende Netzwerke für neue Mitglieder geöffnet lassen.* Eine Einbeziehung weiterer Akteure, die für die Bearbeitung neuer Themen und Probleme, wie beispielsweise bei der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen, Unternehmensnachfolge und der Entwicklung des ländlichen Tourismus von Bedeutung sind, sollte in einem bestehenden Netzwerk stets bedacht werden. Eine verstärkte Einbeziehung der kommunalen Selbstverwaltung könnte dazu beitragen bestimmte Verfahren in Bezug auf Unternehmensanmeldung sowie Verwaltungsangelegenheiten zu vereinfachen.

- Verstärkung internationaler Netzwerkaktivitäten.* Eine aktive Teilnahme an internationalen Netzwerken könnte einen Beitrag zur Internationalisierung der lokalen Wirtschaft leisten. Es ist wichtig, Schlüsselakteure in der lokalen/regionalen Wirtschaftsentwicklung mit Kollegen in anderen Regionen zusammenzubringen. Als Beispiele solcher Netzwerken können genannt werden: die Europäische Vereinigung Regionaler Entwicklungsagenturen (*European Association of Development Agencies, EURADA*) - diese plant gerade den Start eines europäischen Netzwerks von Universitäten und Regionen -, der Internationale Rat für Wirtschaftliche Entwicklung (*International Economic Development Council, IEDC*) in den Vereinigten Staaten von Amerika, das Netzwerk der Europäischen Business Engel (*European Business Angels Network*), die Nationale Vereinigung der Business Inkubatoren (*National Business Incubation Association*) sowie die Aktivitäten des Programmes für Lokale Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung der OECD (*Local Economic and Employment Development, LEED*).

- Steigerung des privaten Engagements in der Infrastrukturentwicklung.* Öffentliche Bezuschussungen und Unterstützungsleistungen in der Unternehmensförderung sind in Ostdeutschland zwar möglicherweise noch auf längere Zeit gegeben, jedoch wird empfohlen, verstärkt auch private Mittel einzubringen, zum Beispiel in die Immobilienkomponente einer Unternehmensförderstrategie. In Anbetracht des künftig höheren Bedarfs von Unternehmen an einer qualitativ und quantitativ diversifizierten Innovationsinfrastruktur sollten private Entwickler und Manager von High-Tech-Standorten frühzeitig in die Planung eingebunden werden. Erfolgreiche Firmen werden sich in den kommenden Jahren mit großer Geschwindigkeit entwickeln müssen. Standorte müssen hierauf vorbereitet sein; anderenfalls besteht das Risiko, dass erfolgreiche Start-Ups und bestehende Unternehmen andernorts nach Räumlichkeiten und Personal suchen.

- Nachdenken über die Schaffung einer Unternehmensagentur.* Eine Unternehmensagentur, die (evtl. als *One-Stop-Shop*) auf langfristige formelle und informelle Beziehungen mit Unternehmensförderorganisationen und der lokalen Unternehmensgemeinschaft bauen kann, könnte dabei helfen, die Effektivität und Effizienz öffentlicher Förderprogramme zu steigern, potentielle Interessenten über bestehende Programme zu informieren und so die Verbindungen zwischen Wissenschaft und Industrie erhöhen. Eine erfolgreiche Agentur ist auf aktive Unterstützung durch die lokalen und regionalen Interessenvertreter angewiesen, wie z. B. Kammern, Angestellte von größeren privaten und öffentlichen Institutionen, einschließlich des Krankenhauses und Finanzinstitutionen, deren Dienste der Schlüssel zur Entwicklung von kleinen Unternehmen ist. Ohne vorherige Erfahrungen mit einer derartigen Zusammenarbeit wird es wahrscheinlich eine schwierige Aufgabe sein, Unterstützung von diesen Interessenvertretern zu erhalten. Deshalb wäre eine starke Führerschaft durch die kommunale Selbstverwaltung in politischer und praktischer Hinsicht so wichtig. Eine solche Unternehmensagentur könnte mit der Entwicklung einer Strategie zur Förderung des Unternehmertums beauftragt werden.

- Einführung einer "Charta für Kleinunternehmen".* Zweck der Einführung einer Charta für Kleinunternehmen ist eine Abstimmung und entsprechende Veränderungen von internen Verwaltungsabläufen, die direkt dem Mittelstand zugute kämen. Es geht nicht darum, kleine Firmen zu bevorzugen oder große zu diskriminieren. Alle Abteilungen der betroffenen Behörden sind während der Einführungsphase der Charta an einer Bewertung der gegenwärtigen Verfahrensweisen beteiligt, um so eine unternehmensfreundlichere Verwaltung zu gestalten. Die Umsetzung einer solchen Charta erfordert viel Beratung und Schulung innerhalb der Verwaltung, um bestmöglich die Bedürfnisse von KMU zu berücksichtigen. Eine starke politische Führung ist sowohl für die Einführung als auch für die bleibende Wirksamkeit einer solchen Charta nötig.

- Die Existenz einer Charta für Kleinunternehmen allgemein bekannt machen.* Für eine bestmögliche Wirkung muss die Charta allgemein bekannt gemacht werden. Repräsentative Unternehmensorganisationen können in die Ausarbeitung der Charta und in die periodische Einschätzung ihrer Wirksamkeit einbezogen werden. Bei internationalen Vermarktungsaktivitäten könnte ein Hinweis auf die Existenz einer solchen Charta die Attraktivität des Stadtbezirks als Unternehmensstandort erhöhen, da er das Engagement der lokalen Verwaltung für eine effektive Zusammenarbeit mit den KMU deutlich macht.



Überprüfung der Beschaffungspolitik örtlicher Behörden. Die Teilnahmebedingungen für Ausschreibungen örtlicher Behörden können oftmals von kleinen Unternehmen kaum erfüllt werden. Die zum Risikoschutz eingeführten Auflagen und Beschränkungen machen, wie Erfahrungen anderenorts zeigen, die öffentliche Verwaltung oftmals übertrieben vorsichtig. Dies kann zur Folge haben, dass der öffentlichen Hand so ein wertvolles Instrument zur Förderung kleiner Unternehmen vorenthalten bleibt. Marketingmaßnahmen müssen gestartet werden, um kleine Unternehmen auf die Änderungen und Möglichkeiten aufmerksam zu machen. Schulungen von Mitarbeitern der Behörden sind notwendig, um zu gewährleisten, dass die Bedingungen von öffentlichen Ausschreibungen die Bedürfnisse kleiner Unternehmen berücksichtigen. Schulungs- und Förderprogramme für kleine Unternehmen können diese bei der Erstellung von erfolgreichen Angeboten bei Ausschreibungen unterstützen.

Box 1. Lesen was-wie-woanders funktioniert - Gute Praxis in der Politikumsetzung

[Annahme einer Charta für Kleinunternehmen: Beispiele aus dem Vereinigten Königreich:](#) Lokale Behörden unternehmerfreundlich gestalten.

[Gemeinsames Handeln in der Unternehmensförderung: Enterprise Estonia – Estland.](#)

[Die institutionelle Architektur in der Politikumsetzung in Nordost England – Vereinigtes Königreich.](#)

[Wissenschaft und KMU in Nordjütland – Dänemark:](#) regionale Industriepolitiken und Rationalisierungsumsetzungen neu gestalten.

[Eine regionale Strategie für kleine Unternehmen, Ontario – Kanada.](#)

[Harmonisierung von Planungsinstrumenten der Stadt-, Dorf- und Regionalentwicklung – Deutschland:](#) Ein einzelnes nicht-formalisiertes und flexibles regionales Planungsinstrument.

[Integriertes Förderprogramm „Regionales Wachstum“ mit drei Modulen – Deutschland:](#) Programm zur Maximierung der öffentlichen Förderung durch einen integrierten Ansatz, welcher technische Assistenz und Budget-Abwicklungen miteinander verknüpfen.