

TEIL III

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ALLGEMEINE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Teil III beschließt den vorliegenden Bericht mit einer Zusammenfassung der wichtigsten festgestellten Herausforderungen für das Unternehmertum und für KMU in den ostdeutschen Regionen. Er formuliert die wichtigsten Handlungsempfehlungen zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und erörtert Handlungsoptionen der Politik; ferner wird die Frage erörtert, welche Ebenen von Regierung und Verwaltung am zweckdienlichsten mit der Gestaltung und Umsetzung von Politiken nach der im vorliegenden Bericht dargelegten Auffassung zu betrauen sind, nach welcher der lokale Zuschnitt politischer Maßnahmen ein entscheidender Faktor für deren Wirksamkeit sein kann.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN FÜR ÜBERGREIFENDE POLITIKMASSNAMEN

Andrea Hofer und Jonathan Potter, OECD

Durch einen simplen Ost-West-Vergleich lassen sich zwei wichtige Besonderheiten unternehmerischer Entwicklung in Ostdeutschland erkennen, die in diesem Bericht erörtert worden sind. Die erste besteht darin, dass Ostdeutschland eine bedeutend niedrigere Rate unternehmerischer Aktivität als Westdeutschland aufweist. Dabei ist es für ostdeutsche Unternehmer auch wahrscheinlicher, dass sie ein Unternehmen aus der Not heraus gründen, beispielsweise als seine Alternative zur Erwerbslosigkeit. Die zweite Besonderheit: In Ostdeutschland ist ein rascheres Wachstum bei innovativen Sektoren als im Westteil des Landes festzustellen. Ganz klar ergibt sich daraus die Herausforderung, die Rate unternehmerischer Tätigkeit in Ostdeutschland zu erhöhen und sie stärker auf ein Unternehmertum auszurichten, das aus der Nutzung von Chancen erwächst. Es gibt aber auch Anzeichen für das in Ostdeutschland vorhandene starke Potenzial, innovative Aktivitäten in Gang zu setzen.

Jedoch gibt es aber auch lokale Unterschiede im Hinblick auf Herausforderungen und Chancen für Unternehmertum und KMU-Entwicklung in den ostdeutschen Regionen insgesamt. Diese lassen sich in einem Ost-West-Vergleich nicht herausfinden, sind aber trotzdem von erheblicher Bedeutung für die Politikgestaltung. Um diese Fragen aufzugreifen, setzte die Arbeit für diesen Bericht bewusst bei der lokalen Ebene an, indem ein genauer Blick auf die örtlichen Barrieren und Chancen für Unternehmertum und KMU-Entwicklung sowie auf das Potenzial geworfen wurde, das neue Wege für Politikgestaltung in ausgewählten ostdeutschen Landkreisen und Städten bereithält. Für jedes der in diesem Bericht behandelten Themen wurden Politikempfehlungen zur Förderung neuer und wirksamer Politikansätze und -initiativen entwickelt. Diese basieren auf Befunden aus lokalen Fallstudien, auf der Durchsicht vorhandener lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Literatur und wissenschaftlichen Ergebnissen sowie auf der Prüfung von Ansätzen guter Praxis aus anderen Ländern. Das in den vorausgehenden Kapiteln und den lokalen diagnostischen Berichten verwendete Format zur Erstellung dieser Empfehlungen besteht in einer Checkliste, die die politischen Entscheidungsträger auf Bundes-, Länder- und örtlicher Ebene befähigen soll, gegenwärtigen Ansätze zu überdenken und neue Aktionen zur Stärkung von Unternehmertum und KMU-Entwicklung zu formulieren. Hier sind die detaillierteren Botschaften zur Politikgestaltung in diesem OECD-Bericht zu finden.

Die Frage, die beim Abschluss dieses Vorhabens zu stellen ist, lautet: Was kann und sollte 'public policy' insgesamt tun, um eine höhere Rate unternehmerischer Tätigkeit zu erleichtern und die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen in Ostdeutschland zu stimulieren? Mit anderen Worten, wir schauen hier nach übergreifenden Schlüsselbotschaften, die in der Region eine sehr breite Resonanz finden werden. Es sollte ganz klar entweder keinen Ansatz oder nur einen solchen Ansatz geben, der die Einwirkung von Politik in exklusive Richtungen treibt, z. B. indem er entweder Firmenneugründungen in großer Zahl oder nur das Potenzial von Unternehmen mit hohem Wachstum fördert. Was in den meisten Fällen nötig ist, sollte nicht eine Wahl zwischen gegensätzlichen Alternativen, sondern vielmehr eine Schwerpunktverlagerung der Politikziele und -methoden sein. Und hier nun sind die wichtigen Verlagerungen zu erörtern. Im Falle der Wahl zwischen einer

Ausrichtung auf die Zahl von Start-ups oder auf deren Wachstum beispielsweise müssen wir den Unterschied zwischen zwei Politikzielen erkennen – sozialen und ökonomischen – und für jedes Ziel eine eindeutige Förderung bei einem angemessen ausgewogenen Verhältnis gewähren. Die Befunde dieses Berichts deuten allerdings darauf hin, dass doch mehr Gewicht auf Wachstum gelegt werden muss als es bisher der Fall gewesen ist. Wenn untersucht werden soll, wie Politik das Unternehmertum und die KMU-Entwicklung in Ostdeutschland besser voranbringen kann, betrifft eine entscheidende Frage den Grad staatlicher Kontrolle, der der Planung, Umsetzung und Evaluierung von Politikmaßnahmen am besten gerecht. In diesem Bericht untersuchte Annahme, die sich wie ein roter Faden hindurch zieht, lautet, dass ein lokaler Zuschnitt von Politikmaßnahmen einen Unterschied hinsichtlich ihrer Effektivität ausmachen kann, dass aber eine bessere Koordination nötig ist, um das Potenzial dieses Ansatzes zu maximieren.

Davon ausgehend können folgende wichtige Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Die Koordinierung von Politiken zur Förderung von Unternehmertum und KMU-Entwicklung ist quer über die verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns hinweg nicht sehr ausgeprägt. Planung und Umsetzung von Politik lassen Anzeichen von Zersplitterung erkennen, die hauptsächlich durch die große Zahl beteiligter Akteure und das Fehlen umfassender, integrierter und langfristig angelegter regionaler und lokaler Strategien für Unternehmertum und KMU-Entwicklung verursacht wird.
- Es gibt eine große Fülle von KMU-Fördermaßnahmen, die eher auf den Akt von Unternehmensneugründungen und die Förderung von bestehenden KMU ausgerichtet sind als auf die Ermutigung von Innovation bei derartigen Operationen. Es bestehen sehr viele Kleinst-, Klein- und Mittelstandsunternehmen, die ihre Tätigkeit modernisieren und diversifizieren müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Politik muss diese Firmen zur Innovation ermutigen. Außerdem gibt es erhebliche Möglichkeiten für die Schaffung eines Kerns von Firmen mit hohem Wachstumspotenzial aus den stärksten Hochschulen und Forschungseinrichtungen in der Region heraus. Dazu müssen aber die Wege der Kommerzialisierung von Forschungsergebnissen und des Wissenstransfers gestärkt werden.
- Die sozioökonomische Hinterlassenschaft der jüngeren Vergangenheit Ostdeutschlands war für die Entstehung einer Unternehmenskultur nicht günstig. Während in bestimmten Sektoren und Bevölkerungsgruppen unternehmerisches Denken und Handeln stark ausgeprägt sind, ist die Haltung der Gesellschaft insgesamt gegenüber dem Unternehmertum für die Entwicklung unternehmerischen Geistes nicht sehr förderlich. Bestimmte Politikinitiativen haben den Weg gewiesen, aber es muss noch viel getan werden, um die Haltungen zum Unternehmertum als Option für den eigenen Berufsweg zu verbessern und damit das Reservoir an unternehmerisch geprägten Menschen zu vergrößern, von denen unternehmerisches Wachstum ausgehen wird.

Diese drei Schlussfolgerungen werden nachstehend in Empfehlungen für eine Gesamtpolitik übersetzt.

Zersplitterung bei Politikplanung und -umsetzung angehen

Die Förderung von Unternehmertum und KMU-Entwicklung ist ein horizontales Politikfeld, das mehrere staatliche Bereiche mit einer bedeutenden lokalen Dimension umfasst. Um die Politik und die staatlichen Programme effektiver und effizienter zu machen, muss auf dem Gebiet des Unternehmertums der institutionellen Anpassung über die ministeriellen Ressortgrenzen hinweg mehr Beachtung geschenkt werden. Eine verstärkte Koordinierung auf der Ebene des Bundes und der Länder

wird ebenfalls helfen, um die Abstimmungsschwierigkeiten auf örtlicher Ebene zu minimieren, da verschiedene Ministerien und Dienststellen auf einer höheren Ebene häufig andere Schwerpunkte, Zielstellungen und Einzelziele setzen. Diese werden dann in sich überlappende Strategien, Maßnahmen und Initiativen auf der nächst niedrigeren Ebene übersetzt. Eine derartige Zersplitterung bringt die Wahrscheinlichkeit der Duplizierung und des ineffizienten Gebrauchs von Ressourcen mit sich.

Der Politikmix bei der Förderung von Unternehmertum sollte im Idealfall die lokalen Kontexte und die lokalen Erfordernisse widerspiegeln, auf die die Politik Anwendung findet. Es müssen deshalb Kommunikationskanäle zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen dort geschaffen, wo sie bislang nicht vorhanden waren bzw. vorhandene gestärkt werden. Eine stärkere Einbeziehung von Länderministerien und -dienststellen in vorhandene lokale Netzwerke würde Chancen bieten, die Politiken stärker auf die örtlichen Bedingungen zuzuschneiden. Eine potenzielle Schwierigkeit könnte sein, dass die stärkere Einbeziehung von Einrichtungen höherer Ebene von den lokalen Akteuren als Einschränkung gegenüber ihrer Flexibilität und ihres schöpferischen Denkens wahrgenommen werden könnte. Trotzdem könnte eine regelmäßige Kommunikation helfen zu gewährleisten, dass lokale Akteure Zugang zu rechtzeitiger Kommunikation über staatliche Programme und sich verändernde Kriterien und Regelungen über Anspruchsberechtigung bei öffentlicher Finanzierung sowie über Ansätze erhalten, die sich anderswo als erfolgreich erweisen. Solche Verknüpfungen und Beziehungen liefern auch wertvolle Informationen für die Partner von staatlichen Stellen auf Bundes- und Länderebene darüber, funktioniert hat und was nicht.

Eine weitere Hürde für effektive Politikplanung und -umsetzung besteht darin, dass die Mehrzahl von Initiativen zur Förderung unternehmerischer Tätigkeit in Ostdeutschland hierarchisch ('top-down') von der Ebene der Bundesländer bei unterschiedlichem Ermessensspielraum und Input auf lokaler Ebene in Gang gesetzt werden und somit den Grad des bestehenden lokalen Zuschnitts einschränken. Es wird deshalb empfohlen, systematische Analysen der lokalen Erfordernisse und politischer Optionen im Hinblick auf Unternehmertum und KMU-Entwicklung einzuführen. Zum Gebrauch der Methode des Politikzyklus auf lokaler Ebene sollte ermutigt werden. Dabei geht es um die Konzeptualisierung des Prozesses der Entwicklung von Politik in vier miteinander verknüpften Phasen: Darlegung des Problems, Planung, Umsetzung und Evaluierung. Dies ist ein proaktives Vorgehen, das eher zukunftsorientiert als reaktiv auf ökonomische Veränderungen vor Ort und Initiativen auf höherer Ebene eingeht.

Regionale oder lokale Strategien zur Entwicklung von Unternehmertum und Unternehmen werden in anderen Regionen und Städten innerhalb der OECD erfolgreich angewendet, um die Politikkoordinierung und den lokalen Zuschnitt von Politikmaßnahmen zu unterstützen. Solche Strategien haben eine langfristige Orientierung und schließen in Fällen bester Praxis Vorkehrungen für das Monitoring und die Evaluierung *ex ante* sowie im Verlaufe und am Ende des Prozesses ein, was bei Notwendigkeit auch eine Reorientierung der Strategie zulässt. Eine regionale oder lokale Strategie sollte idealerweise gemeinsame Zielstellungen sowie Maßnahmen darlegen, die von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen durchzuführen sind. In einigen Fällen können örtliche Stellen auf Landkreis- oder Gemeindeebene den Wunsch zur Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn haben, um ein ausreichendes Ausmaß und Integration für eine kombinierte lokale oder regionale Strategie zu schaffen. Lokale oder regionale Strategien für das Unternehmertum können auch zur stärkeren Einbeziehung privater Finanzierungsquellen in Projekten zur wirtschaftlichen Entwicklung und Förderung von Unternehmertum beitragen.

Unternehmenswachstum fördern

Eine wichtige Entscheidung, die es bei der Politik für Unternehmertum und KMU-Entwicklung zu treffen gilt, betrifft die relative Gewichtung bei der Förderung, d. h. ob eine große Zahl von Personen und Unternehmen oder eine kleinere Gruppe von Unternehmen mit hohem Wachstumspotenzial gefördert werden sollen. In Ostdeutschland erfolgt eine sehr weit reichende Förderung zugunsten von Unternehmensneugründungen ('start-ups') und von bestehenden KMU, obwohl viele dieser Firmen weder exportieren noch innovativ sind. Als Strategie für wirtschaftliche Entwicklung hat dieses Vorgehen erhebliche Schwächen, da eben gerade die relativ kleine Gruppe von Innovations- und Exportunternehmen sowie „unternehmerisch“ geführte Firmen Arbeitsplätze und Einkommenszuwachs für die lokale und regionale Wirtschaft schaffen. Es wird deshalb empfohlen, dass verstärkt das Schwergewicht auf die Überwindung der Barrieren gelegt wird, die der Entwicklung dieser Gruppe von Firmen und Personen mit Wachstumspotenzial in Ostdeutschland entgegenstehen. Dazu zählen sowohl neue Unternehmer/Innen und Unternehmen als auch bestehende Firmen, die an Modernisierung und Innovation interessiert sind. Die Rolle der Politik besteht hierbei darin, ein kleinen Pool von potenziellen Innovatoren und Wachstumsträgern zu identifizieren und dieser Gruppe durch spezielle Förderung zu helfen, die spezifischen Hemmnisse, denen sie sich gegenübersehen, zu überwinden, beispielsweise bei der Entwicklung von Managementfähigkeiten, bei der Wachstumsfinanzierung, der Suche nach Partnern auf externen Märkten, der Verknüpfung mit einer Infrastruktur zur Innovationsförderung und beim Zugang zu geeigneten Gewerbeflächen und -räumen. Eine stärkere Ausrichtung auf handelbare Produkte und Dienstleistungen und eine größere Internationalisierung der Tätigkeit von KMU sollte durch die Politik gefördert und unterstützt werden. Die generelle Verlagerung der Politik seitens des Bundes und der Länder in Richtung Innovationsförderung und weg von Investitionsbeihilfen sollte beibehalten und dazu ermutigt werden.

Es ist auch ein erhebliches Potenzial dafür vorhanden, innovatives Unternehmertum im Umfeld von Kernstärken in Wissenschaft und Technik an ostdeutschen Hochschulen und Forschungseinrichtungen zu entwickeln. Trotzdem sind Barrieren zu überwinden, da es angesichts der gegebenen Hochschul- und Forschungsstrukturen sowie des Regelungsrahmens an dem Vermögen mangelt, sich der Aufgabe der Stimulierung von Unternehmertum anzupassen. Die zu beschreitenden Wege bestehen einerseits in Erleichterungen bei der Ausgründung von Unternehmen und andererseits in der Stimulierung und Stärkung des Transfers von Technologie und Wissen von Hochschuleinrichtungen zu Unternehmen, insbesondere von den leistungsfähigsten universitären Exzellenzzentren. Eine Reihe von unternehmerischen Programmen und Initiativen zur Erleichterung des Wissenstransfers wurden in Ostdeutschland in Gang gesetzt: Die Beteiligung an Wissenstransfer-Aktivitäten und die Zahl von Ausgründungen nehmen zu, aber in dieser Hinsicht kann noch weiteres Potenzial erschlossen werden.

Unternehmerische Kultur schaffen

In vielerlei Hinsicht wird das Leben in Ostdeutschland von einer Arbeitnehmermentalität beherrscht, die die Menschen dazu veranlasst eher Beschäftigung in etablierten Unternehmen oder im öffentlichen Sektor zu suchen als ihr eigenes Unternehmen zu gründen und zu betreiben. Darüber hinaus ist die Rate unternehmerischer Tätigkeit niedrig, ein hoher Anteil von Existenzgründungen erfolgen aus der Not heraus, negative Urteile über Ostdeutschland als Standort für die Gründung und Betreibung eines Unternehmens sind vorherrschend, viele talentierte Menschen ändern ab. Selbst dort, wo Leute eigene Unternehmen gründen und betreiben, wird ihr Tun oft nur von dem Wunsch motiviert, die Erwerbslosigkeit zu vermeiden und weniger von dem Bestreben, wahrgenommene Marktchancen zu nutzen; solche Existenzgründer werden in der Tendenz mit relativ schwachen Aussichten für ein Wachstum und das Überleben des Unternehmens assoziiert. Deshalb werden mehrere Aktivitäten zur Förderung unternehmerischer Fähigkeiten und Motivierungen empfohlen.

Dazu zählen die Förderung erfolgreicher Rollenmodelle als Unternehmer, die Stärkung des Bewusstseins für unternehmerische Chancen und Etablierung von Mentoren für neue und potenzielle Unternehmer/Innen.

Eindeutig ist ein Gleichgewicht erforderlich zwischen Aktivitäten zur Förderung der Herausbildung von unternehmerischen Haltungen und Fertigkeiten in der Bevölkerung als Ganzes und Aktivitäten zur Förderung von Existenzgründungen und bestehenden Kleinunternehmen. Es kann jedoch leicht eintreten, dass zuviel Augenmerk auf die sog.'harte' Förderung für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) wie Finanzierung, Gewerbeflächen und -räume und Ausbildung und nicht genug auf die 'weiche' Förderung zur Erweckung der richtigen Fähigkeiten und Motivierungen gerichtet wird. Die letztgenannten Aktivitäten sollten verstärkt werden. Sie zielen darauf, Menschen dazu zu ermutigen, Unternehmertum als eine lohnenswerte Wahl für ihre eigene berufliche Entwicklung für sich selbst und für Menschen anzusehen, die sie kennen. Dabei sollten sie Unternehmertum nicht nur als das Betreiben einer Firma oder die Arbeit in derselben, sondern vielmehr als die Wahrnehmung von Chancen betrachten, aus denen durch die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen, neuer Märkte und neuartiger Formen der Produktionsorganisation Nutzen gezogen werden kann.

Durch ein Mehr an 'weicher' Förderung wird die Politik zunehmend einen eher traditionellen Ansatz der 'KMU-Politik' für neue und bestehende Unternehmen verbinden können mit einer neueren 'Politik für Unternehmertum', um so entsprechend der besten Praxis in anderen Ländern den Pool an unternehmerisch gesinnten Menschen und künftigen Unternehmer/Innen stärken zu können.