

Jörn H. Block, Technische Universität München
Heiner Brockmann, Technische Fachhochschule Berlin
Karsten Kohn, KfW Bankengruppe, Frankfurt
Thorsten Staak, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Thesen zur Ausgestaltung der Gründungsförderung – wirtschaftspolitische Implikationen abgeleitet aus der Aufarbeitung theoretischer und empirischer Literatur

A. Vorwort

Mit dem Ziel Existenzgründungen zu fördern wurden in den letzten Jahren durch Bund und Länder sowie auf EU-Ebene verschiedene Instrumente und Institutionen geschaffen. Der im Jahr 2006 eingerichtete Arbeitskreis „Gründungen und Wirtschaftspolitik“ des Förderkreis Gründungs-Forschung e.V. (FGF) analysiert verschiedene Aspekte der Gründungsförderpolitik und entwickelt Vorschläge zu ihrer Weiterentwicklung.

Aus der Aufarbeitung der ökonomischen Literatur sind bislang zwei Diskussionspapiere entstanden.¹ Im ersten Papier fassen die Autoren Block, Staak und Tilleßen (2007) Argumente aus der wirtschaftstheoretischen Literatur zu Marktversagen zusammen, die förderpolitische Eingriffe in das Gründungsgeschehen begründen können. Im zweiten Papier beleuchten Block, Brockmann, Klandt und Kohn (2008) empirische Evidenz zu Gründungshemmnissen, die auf Finanz-, Arbeits- und Gütermärkten zu beobachten sind oder die im Zusammenhang mit staatlichen und sonstigen Rahmenbedingungen entstehen.

In dem hier vorliegenden Papier werden verschiedene Thesen festgehalten, die das Ergebnis der Diskussionen der beiden Arbeitspapiere in den Sitzungen des Arbeitskreises „Gründungen und Wirtschaftspolitik“ sind.

B. Thesen zum ersten Arbeitskreispapier

B.1) Die Marktversagenstheorie liefert Argumente für staatliche Eingriffe in das Gründungsgeschehen.

Theoretische Überlegungen sprechen dafür, dass Gründungen von Marktversagen betroffen sein können. Ursachen hierfür sind beispielsweise das Vorhandensein externer Effekte, asymmetrische Informationsverteilung oder die Existenz natürlicher Monopole. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht ist damit eine notwendige Bedingung für staatliche Eingriffe grundsätzlich gegeben.

¹ Die Diskussionspapiere können von der Website des Förderkreis Gründungs-Forschung e.V. (FGF, (<http://www.fgf-ev.de/> => „Aktivitäten“ => „Downloads“) heruntergeladen werden. Alternativ sind die Papiere auch hier zu finden: <http://econpapers.repec.org/paper/magwpaper/07007.htm> bzw. <http://ssrn.com/abstract=1155802>.

B.2) Vor einem Markteingriff sollte möglichst exakt bestimmt werden, welcher gründungsrelevante Markt versagt.

Unternehmensgründer können auf verschiedenen Märkten einem Marktversagen ausgesetzt sein. Hier kommen Faktormärkte, wie Finanz- und Arbeitsmärkte, sowie Absatzmärkte in Betracht. Beim Einsatz förderpolitischer Maßnahmen und einer genauen Ziel-Instrumenten-Zuordnung ist es daher wichtig zu bestimmen, welcher der genannten Märkte versagt. Treten beispielsweise gründungsspezifische Unvollkommenheiten auf dem Absatzmarkt auf, könnte es zu Ineffizienzen führen, diesen mit staatlichen Interventionen auf dem Kapitalmarkt zu begegnen.

B.3) Vor einem Markteingriff sollte möglichst exakt bestimmt werden, worin die Ursache des Marktversagens begründet ist.

Im Bereich des Gründungsgeschehens kommen verschiedene Ursachen für allokatives Marktversagen theoretisch in Betracht: asymmetrische Informationsverteilung, externe Effekte oder steigende Skalenerträge bzw. Unteilbarkeiten. Unterschiedliche Ursachen verlangen unterschiedliche Förderinstrumente zur Bereinigung. Um der Gefahr zu begegnen, dass Instrumente an den Marktunvollkommenheiten vorbei entwickelt werden, ist es wichtig genau zu bestimmen, welche Gründe einem identifizierten Marktversagen zugrunde liegen. Externe Effekte könnten beispielsweise eine Überarbeitung des Patentrechts erforderlich machen, während asymmetrische Informationen durch staatliche Risikobeteiligungen kompensiert werden können.

B.4) Förderpolitische Eingriffe können korrigierend an den Ursachen eines Marktversagens oder kompensierend an den Symptomen ansetzen.

Soweit möglich sind die Ursachen eines Marktversagens zu bekämpfen. Beispielsweise können Informationsasymmetrien zwischen Gründern und Investoren durch Kontaktmessen reduziert werden. Ist eine Ursachenbekämpfung nicht direkt möglich, so kann kompensierend hinsichtlich der Symptome eingegriffen werden. So reduzieren Finanzierungshilfen zwar nicht die asymmetrische Informationsverteilung auf dem Kapitalmarkt, mildern aber durch Asymmetrie begründete Kreditrationierung der Gründer.

C. Thesen zum zweiten Arbeitskreispapier

C.1) Damit der Weg in die Selbständigkeit attraktiv bleibt, ist marktimmanten Gründungshemmnissen entgegenzuwirken. Insbesondere ist sicherzustellen, dass sich Gründer adäquat mit Finanzmitteln versorgen können.

Eine breite empirische Literatur untersucht Gründungshemmnisse, die auf verschiedenen Märkten aus Informationsnachteilen von (potenziellen) Gründern resultieren. Aufgrund der zentralen Bedeutung von Finanzierungsfragen einerseits und einer entsprechend guten Datenverfügbarkeit andererseits stehen Finanzmarktuntersuchungen dabei im Zentrum.

Nationale wie internationaler Evidenz zeigt, dass Einschränkungen beim Zugang zu passenden Finanzierungskanälen ein bedeutendes Gründungshemmnis darstellen. Öffentliche Fördermittel sollten das private Kapitalangebot ergänzen, um finanzierungsbedingte Gründungshemmnisse zu reduzieren.

C.2) Besondere Gründungshemmnisse bestehen zum einen bei innovativen und technologieintensiven Gründungen.

Innovative und technologieintensive Gründungen sind von Finanzierungsengpässen in besonderem Maße betroffen, da die Risikoeinschätzung hier relativ schwierig ist. Angesichts des hohen Kapitalbedarfs solcher Gründungen und deren Bedeutung für die Innovationskraft und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft, sind diese Gründungen durch Bereitstellung passgenauer Finanzierungsformen in Form von Eigen-, Mezzanine- und Fremdkapital zu fördern. Risikokapital in Früh- und in Wachstumsphasen spielt dabei eine herausgehobene Rolle.

Ein weiterer Förderansatz besteht darin, die bestehenden Informationsdefizite direkt zu reduzieren. In diese Richtung wirkt etwa ein Reputationsaufbau auf Seiten der Gründer, der beispielsweise im Zuge von Kontaktmessen, Gründerwerkstätten oder Business Plan-Wettbewerben erreicht wird. Zudem können spezifische Beratungsangebote bereitgestellt werden, die innovative Gründer dabei unterstützen, ihre viel versprechenden Projekte erfolgreich auf den Markt zu bringen.

C.3) Zum anderen sind insbesondere kleine Unternehmensgründungen Gründungshemmnissen ausgesetzt.

Das Gründungsgeschehen ist vor allem durch die Gründung kleiner Unternehmenseinheiten geprägt. Hier erschwert das aus Kapitalgebersicht ungünstige Kosten-Nutzen-Verhältnis kleinvolumiger Finanzierungen die Mittelbeschaffung. Zudem fällt es kleinen jungen Unternehmen schwerer, qualifiziertes Personal zu akquirieren.

Auch in diesem zahlenmäßig bedeutenden Segment ist sicherzustellen, dass der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten offen bleibt. Auch können spezifische Beratungs-, Coaching- und Qualifizierungsmöglichkeiten für (potenzielle) Gründer mit kleinen Projekten diese beim Schritt in die Selbständigkeit unterstützen und die Nachhaltigkeit der realisierten Gründungsprojekte erhöhen.

C.4) Die Wirtschaftspolitik sollte bürokratische Regelungen und Procedere abschaffen oder modifizieren, die Gründungen unnötig oder unangemessen behindern.

Bürokratische Regelungen verzögern den Gründungsprozess oder tragen zu Verschiebungen von Gründungsvorhaben bei. Zur Reduzierung von Gründungshemmnissen sind folgende Schritte erforderlich:

1. Es sind solche bürokratischen Regelungen und Prozedere zu identifizieren, die aus Sicht der Gründer besonders zeit- und kostenaufwändig sind.
2. Es ist zu überprüfen (etwa im internationalen Vergleich), wie sich bestimmte Ziele bürokratischer Regelungen mit Blick auf ihre negativen Nebenwirkungen effizienter organisieren lassen.
3. Die Ziele bürokratischer Regelungen, die in der Regel anderen Bereichen als dem Gründungsgeschehen entstammen, sind mit dem Ziel einer höheren Gründungsdynamik abzuwägen.

C.5) Von der Komplexität mancher Gesetzeswerke gehen negative Rückwirkungen auf die Gründungsdynamik aus. Entlastungen könnten durch Vereinfachungen, Zusammenfassungen oder eine Unterstützung im Umgang erreicht werden.

Als Gründungshemmnis haben sich etwa im Arbeitsrecht weniger einzelne Regelungen selbst erwiesen, die in der Regel neu gegründete Unternehmen (mit ihrer geringen Beschäftigungszahl) gar nicht betreffen, sondern die Komplexität der Gesamtheit aller Regelungen, die von potenziellen Gründern als eine Barriere wahrgenommen wird.

- Entlastungen könnten durch Vereinfachungen erreicht werden, die generell für alle Unternehmen gelten (bspw. durch eine Vereinheitlichung von Beschäftigungsgrenzen), oder durch vereinfachende Sonderregelungen speziell für junge oder kleine Unternehmen (z. B. bei handels- und steuerrechtlichen Buchführungspflichten).
- Rechtliche Bestimmungen für Unternehmensgründungen könnten in einem einheitlichen Gesetzeswerk für kleine und mittlere Unternehmen zusammengefasst werden.
- Alternativ könnten (potenzielle) Gründer sowie junge und kleine Unternehmen durch ein besonderes Dienstleistungsangebot stärker unterstützt werden (z. B. im Rahmen von „One-stop-shop“-Initiativen).

C.6) Die Gründungsförderpolitik sollte stärker auf die Entwicklung gründungsfördernder Persönlichkeitseigenschaften abzielen. Besonders geeignete Institutionen sind neben den Hochschulen dabei die Schulen.

Die Ausprägungen gründungsfördernder (z. B. Leistungsorientierung, Durchsetzungsvermögen) und gründungshemmender (z. B. Unsicherheitsvermeidung, mangelndes Selbstbewusstsein) individueller Persönlichkeitseigenschaften machen in ihrer Summe die gesellschaftliche Gründungskultur aus. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass in Deutschland lebende Menschen ihre eigenen Gründerfähigkeiten systematisch unterschätzen, die Angst zu scheitern hingegen systematisch überschätzen. Außerdem sind in Deutschland lebende Menschen überdurchschnittlich stark durch Unsicherheitsvermeidung gekennzeichnet.

Neben der Erziehung durch die Eltern hat die Sozialisation in der Schule einen großen Einfluss auf die Persönlichkeit eines Erwachsenen. Durch geeignete Maßnahmen in der Schule lässt sich Einfluss auf die Persönlichkeitseigenschaften der in Deutschland lebenden Menschen nehmen und somit indirekt die Wahrscheinlichkeit beeinflussen, dass der Schritt in die Selbständigkeit gewagt wird. Schulische Entrepreneurship-Ausbildung sollte der Entfaltung gründungsförderlicher Persönlichkeitseigenschaften Vorschub leisten. Denkbare Maßnahmen sind z. B. Unternehmens- oder Börsenplanspiele, wodurch bereits in der Schule spielerisch der Umgang mit Risiko und Unsicherheit erlernt wird.

D. Nachwort

Auf der einen Seite liefert die wirtschaftstheoretische Literatur überzeugende Argumente für förderpolitische Eingriffe in das Gründungsgeschehen. Auf der anderen Seite belegt eine breite Palette empirischer Studien eine Vielzahl von Gründungshemmnissen. Häufig ist allerdings unklar, inwieweit identifizierte Gründungshemmnisse tatsächlich auf Marktversagen zurückzuführen sind. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf.

Auch die Diagnose „Marktversagen“ ist lediglich eine notwendige, nicht jedoch eine hinreichende Bedingung für ein staatliches Eingreifen in den Marktprozess. Beim Einsatz einer Maßnahme ist zunächst zu klären, ob diese die gewünschte Wirkung auch erzielt (Effektiv-

tät). Darüber hinaus ist zu überprüfen, welche negativen Wirkungen und Kosten mit einem Eingriff ggf. verbunden sind (Effizienz). Nur wenn die positiven Wirkungen staatlichen Handelns solche negative Wirkungen überwiegen, können staatliche Eingriffe als gerechtfertigt angesehen werden. In Bezug auf die Auswirkungen verschiedener förderpolitischer Maßnahmen besteht ebenfalls weiterer Forschungsbedarf.

Vor diesem Hintergrund sollte der Einsatz förderpolitischer Maßnahmen durch Evaluationen begleitet werden.

Literatur

Block, J. H., H. Brockmann, H. Klandt und K. Kohn (2008): Gründungshemmnisse in Marktmechanismen und Marktumfeld – Facetten empirischer Evidenz, Diskussionspapier, FGF-Arbeitskreis Gründungen und Wirtschaftspolitik, im Internet: <http://ssrn.com/abstract=1155802>.

Block, J. H., T. Staak und P. Tilleßen (2007): Theoretische Argumente für ein staatliches Eingreifen in das Gründungsgeschehen, Diskussionspapier, FGF-Arbeitskreis Gründungen und Wirtschaftspolitik, im Internet: <http://econpapers.repec.org/paper/magwpaper/07007.htm>.