

Schmidt, Matthias

Article — Digitized Version

Neuorientierung der Mittelstandspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmidt, Matthias (1989) : Neuorientierung der Mittelstandspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 8, pp. 388-394

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136547>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

chen Vorgaben für eine gesamtwirtschaftlich angemessene Höhe der Kreditaufnahme im jeweiligen Haushaltsgesetz die Entscheidung des BVerfG dazu, daß bei der Verabschiedung der jährlichen Haushaltsgesetze (auch) in der gesamtwirtschaftlichen Normallage die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sehr viel stärker zu berücksichtigen sind als bisher, und zwar

□ weil die Kreditaufnahme des Bundes nach „festgelegten handhabbaren Orientierungen dafür, ob und in welchem Umfang unter den Gesichtspunkten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Kreditaufnahme des Bundes als unbedenklich angesehen werden kann, einer besonderen Rechtfertigung bedarf oder ausgeschlossen sein muß“²⁸, erfolgt;

□ weil die Höhe der Kreditaufnahme (angesichts der Unbestimmtheit und der dynamischen Komponente des

Begriffs gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht sowie der begrenzten Vorhersehbarkeit wirtschaftlicher Konstellationen einer in die Weltwirtschaft verflochtenen nationalen Volkswirtschaft zumindest nach festgelegtem Verfahren) gesamtwirtschaftlich *begründet* werden muß²⁹;

□ weil „auch die Verwendung des sogenannten Bundesbankgewinns zur Ausgabenfinanzierung – in der Wirkung einer Kreditaufnahme bei der Notenbank ohne Zins- und Tilgungsverpflichtung gleichkommend – bedacht werden muß“³⁰.

Noch ist nicht sicher, ob der Haushaltsgesetzgeber des Bundes sich bei der Verabschiedung des Bundeshaushalts 1990 an die neuen Rahmenbedingungen halten wird; dies wird ein Test darauf sein, wie ernst der Bundesgesetzgeber Vorgaben des BVerfG nimmt, auch wenn er sie bis dahin noch nicht selbst in dem Ausführungsgesetz nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 3 GG formalisiert hat. Kriterium dafür wird die gesamtwirtschaftliche Begründung und die Rechtfertigung einer gegenüber dem Vorjahr erheblich erhöhten Kreditaufnahme sein.

²⁸ BVerfGE D.IV.3.

²⁹ BVerfGE D.IV.3.

³⁰ BVerfGE D.IV.3.

MITTELSTANDSPOLITIK

Matthias Schmidt

Neuorientierung der Mittelstandspolitik

Unter Hinweis auf die Realisierung des EG-Binnenmarktes verstärkt die Bundesregierung die Mittelstandsförderung. Dr. Matthias Schmidt untersucht, ob die gegenwärtige Mittelstandspolitik notwendig und aus volkswirtschaftlicher Sicht zu rechtfertigen ist. Bedarf es einer wettbewerbsorientierten Reform der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen?

Im Etatansatz für das Jahr 1990 hat das Bundesministerium für Wirtschaft eine Aufstockung der Mittelstandsförderung um 30 Mill. DM auf 456 Mill. DM vorgesehen¹. Der größte Teil der Mittelzuführung (28 Mill. DM) entfällt dabei auf das „Euro-Fit-Programm“ zur Vorbereitung und Leistungssteigerung mittelständischer Unternehmen im Hinblick auf den Europäischen Binnenmarkt. Ziel dieses Programms ist es, z. B. über ein

„Euro-Telefon“ Informationsdefizite über die Auswirkungen und Einzelvorhaben des Binnenmarktes abzubauen, die Präsenz mittelständischer Unternehmen auf Auslandsmessen durch Beihilfen zu steigern und die Beratungsleistung der Außenhandelskammern durch EG-Spezialisten zu erhöhen. Wird die mittelstandsspezifische Forschungsförderung miteinbezogen, die von den Verantwortlichen ebenfalls als ein Beitrag zur Vorbereitung der Klein- und Mittelbetriebe auf den EG-Binnenmarkt gesehen wird², wendet die Bundesregierung auch im kommenden Jahr knapp 1,2 Mrd. DM für die Mittelstandsförderung auf.

In die gleiche Richtung wie das „Euro-Fit-Programm“ – aber unabhängig von den Maßnahmen des Bundes –

Dr. Matthias Schmidt, 31, war bis 1988 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln und ist gegenwärtig im Finanzbereich der Henkel KGaA in Düsseldorf tätig.

zielt auf Gemeinschaftsebene der Ausbau der EG-Beratungsstellen von 39 Ende 1988 auf voraussichtlich 200 bis zur Vollendung des Binnenmarktes im Jahre 1992³.

An dem neuen europaorientierten Mittelstandsprogramm der Bundesregierung werden wiederum der einzelfallbezogene Charakter – Auslöser ist die Realisierung des Binnenmarktes – und die über die Jahrzehnte zu beobachtende interventionistisch-pragmatische, aber inhomogene Konzeption der Mittelstandsförderung deutlich. Stark geändert hat sich auch die Zielorientierung der Mittelstandspolitik in den vergangenen 40 Jahren. Dabei ist zwischen den übergeordneten Zielen, die durch eine Bündelung verschiedener Förderungsmaßnahmen erreicht werden sollen, und den spezifisch einzelwirtschaftlichen Zielen zu unterscheiden, die unverändert zur Begründung neuer oder als Argument für die Beibehaltung etablierter und nach Ansicht der Befürworter bewährter Mittelstandshilfen dienen. Einzelwirtschaftlich determinierte Ziele waren und sind stets die Steigerung der betriebswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Ausgleich von größenbedingten Wettbewerbsnachteilen mittelständischer Unternehmen, wobei die angebotsorientierte Steigerung der betriebswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den achtziger Jahren maßgeblich an Bedeutung gewonnen hat⁴.

Konzeption der Mittelstandspolitik

Mit den „Grundsätzen einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen“⁵ des Jahres 1970 sollten die mittelstandspolitischen Maßnahmen erstmals an den übergeordneten Zielen der Wirtschaftspolitik des Bundes ausgerichtet werden. Diese „Grundsätze“ als Versuch einer systematisierten Konzeption der klein- und mittelbetrieblich orientierten staatlichen Förder- und Hilfsmaßnahmen entstammen der Intention, die Mittelstandspolitik als betriebsgrößenorientierte Strukturpolitik⁶ im Gesamtkonzept der Globalsteuerung einzusetzen. Die ausbleibenden Erfolge der Globalsteuerung, die sich spätestens in der mißlungenen Bekämpfung

der beiden Rezessionen Mitte der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre manifestierten, hatten allerdings keine nennenswerten Auswirkungen auf die Konzeption und Durchführung der Mittelstandspolitik in der ersten Hälfte der achtziger Jahre. Die Ziele und Instrumente wurden weitgehend den „Grundsätzen“ entsprechend beibehalten, wobei der Zielkatalog noch erweitert wurde, indem der Mittelstandspolitik die Aufgabe übertragen wurde, einen wichtigen Beitrag im Rahmen „der Politik zur Stärkung der Marktkräfte“⁷ zu liefern.

Die gegenwärtige Mittelstandspolitik des Bundes enthält ferner Maßnahmen und Regelungen, die Jahrzehnte vor den Grundsätzen einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen von 1970 eingeführt wurden. Die finanzielle Förderung von Klein- und Mittelbetrieben durch die Bundesregierung existiert bereits seit 1949 und wurde mit einem größenbedingten Nachteilsausgleich „auf den Gebieten der Wirtschaftspolitik, des Kreditwesens, des Steuerrechts und der Sozialgesetzgebung“⁸ begründet, bevor die entsprechenden Programme in die Konzeption der betriebsgrößenorientierten Strukturpolitik integriert wurden. Der Befähigungsnachweis in Handwerk und Einzelhandel sowie die Berufsordnungen sind noch älteren Ursprungs. Sie resultieren aus den jahrzehntelangen gewerbepolitischen Auseinandersetzungen nach Einführung der Gewerbefreiheit im neunzehnten Jahrhundert. Die Mittelstandspolitik des Bundes läßt sich vor dem Hintergrund ihrer gewachsenen Struktur in drei Bereiche aufgliedern:

- Dem ältesten Ziel, dem des Mittelstandsschutzes, sind Regelungen und Instrumente zuzuordnen, die wettbewerbshemmende und damit vermeintlich mittelstandsschützende Wirkungen entfalten sollen.
- Maßnahmen des zweiten Bereiches entstammen der Intention einer betriebsgrößenorientierten Strukturpolitik.
- In den vergangenen zehn Jahren an Gewicht gewonnen hat der dritte Bereich, die beschäftigungsorientierte Strukturpolitik. Gleichrangig mit dem Ziel, die Beschäftigtenzahl zu steigern und deshalb mittelständische Betriebe zu fördern, soll die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit des klein- und mittelbetrieblichen Sektors gestärkt werden, der so auch zukünftig zur Stabilisierung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsverlaufs beitragen soll.

¹ Vgl. BMWi: Presseerklärung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushaltes 1990 für den Einzelplan 09, 6. Juli 1989, S. 2.

² Vgl. o. V.: Forschungsförderung: Neues Gesamtkonzept, in: Handelsblatt, Nr. 96, 22. 5. 1989, S. 6.

³ Vgl. Michael S t a b e n o w : Neue Impulse für den Mittelstand, in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 102, 31. 5. 1989, S. 2.

⁴ Vgl. hierzu ausführlich: Deutscher Bundestag: Grundsätze einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen, Drucksache VII/1666, 29. 12. 1970; ders.: Mittelstandsbericht 1976, Drucksache 7/5248, 21. 5. 1976; Deutsche Bundesregierung: Der Mittelstand – Motor der Marktwirtschaft, Bonn 1984.

⁵ Deutscher Bundestag: Grundsätze einer Strukturpolitik . . . , a.a.O.

⁶ Vgl. Otto S c h l e c h t : Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, 2. Aufl., Köln 1969, S. 31 ff.

⁷ Deutscher Bundestag: Jahreswirtschaftsbericht 1986 der Bundesregierung, Drucksache 10/4981, 30. 1. 1986, Ziff. 55.

⁸ Deutsche Bundesregierung: Maßnahmen der Bundesregierung zur Förderung der kleinen und mittleren Betriebe der gewerblichen Wirtschaft, Bonn 1959, S. 5.

Die Ziele und Maßnahmen des „Euro-Fit-Programms“ lassen sich von ihrer Struktur her dem dritten Bereich zuordnen, der seinen Ursprung in der eher angebotsorientierten Ausrichtung der Wirtschaftspolitik seit 1982 hat. Unter diesem Aspekt sind z. B. auch die jüngst erweiterten Maßnahmen zur Existenzgründungsförderung sowie die neu aufgelegte Förderung technologieorientierter Unternehmensgründungen zu betrachten⁹.

EG-Maßnahmen

Demgegenüber sind die Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen des „EG-Aktionsprogramms für kleine und mittlere Unternehmen“ von ihrer Intention her einer betriebsgrößenorientierten Strukturpolitik – allerdings auf Gemeinschaftsebene – zuzuordnen. Allein für den Zeitraum 1990 bis 1993 sind für mittelstandspolitische Maßnahmen auf EG-Ebene 280 Mill. DM vorgesehen. Die EG-Kommission versucht mit ihrem Aktionsprogramm den von ihr durch Deregulierung und Wettbewerbsintensivierung im Rahmen des Programms „EG-1992“ induzierten Anpassungsdruck zumindest im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen durch Gemeinschaftshilfen zu mildern. Dabei wird wie bei der Mittelstandspolitik des Bundes in den siebziger Jahren auch von größenbedingten Nachteilen mittelständischer Betriebe durch die Realisierung des Binnenmarktes und seiner Wettbewerbswirkungen ausgegangen; eine Annahme, die in dieser Form einer ökonomischen Analyse nicht standhält. Es ist vielmehr anzunehmen, daß sich die EG-induzierten Wettbewerbsintensivierungen positiv für kleine und mittlere Unternehmen auswirken, da sie neue Marktchancen eröffnen und näher an den Idealzustand einer Wettbewerbswirtschaft heranführen, in der die Unternehmensgröße und -entwicklung als Ergebnis komparativer Kostenvorteile bei der gesamtwirtschaftlichen arbeitsteiligen Produktion anzusehen sind. Unter Wettbewerbsbedingungen setzen sich im Marktprozeß die produktions- und organisationskostengünstigen Unternehmensgrößen durch, wobei keine eindeutigen Vorteile für bestimmte Größenklassen bestehen¹⁰.

Aus der ordnungspolitischen Orientierung der deutschen Wirtschaftspolitik ist bei den Maßnahmen der EG-Kommission daher darauf zu achten, daß diese neben Bund und Ländern dritte Förderungsebene der Mittelstandspolitik den Grundsätzen der Komplementarität und Subsidiarität entspricht und sich keine gesamtwirt-

schaftlichen Wohlstandsminderungen durch eine Senkung der Wettbewerbsintensität in den betroffenen Bereichen ergeben¹¹.

Instrumente

Die idealen Rahmenbedingungen einer funktionierenden Wettbewerbswirtschaft ohne die Existenz nicht leistungsbedingter Vorteile einzelner Unternehmensgrößenklassen sind in der Bundesrepublik Deutschland nicht gegeben. Allein die Tatsache, daß nur noch rund 53 % der Wertschöpfung „im unverfälschten Wettbewerb“¹² entstehen und damit den marktlichen Allokationsmechanismen unterliegen und die in den achtziger Jahren unverändert hohe Staatsquote lassen aus ökonomischer Sicht auf Vorteile großer Unternehmen zu Lasten des Mittelstandes schließen. Geringe Wettbewerbsintensität und staatliche Interventionen wirken sich zum größten Teil zugunsten des großbetrieblichen Sektors aus, der in etwa 3500 Unternehmen von rund 1,9 Mill. Unternehmen umfaßt¹³. Die Mittelstandspolitik hat somit auch einen kompensatorischen Bestandteil, der in den offiziellen Zielformulierungen allerdings nicht deutlich wird.

Der in vier Jahrzehnten entwickelte und stets ergänzte Instrumentenkasten der Mittelstandspolitik ist am Ende der achtziger Jahre weitgehend unverändert im Einsatz: die Kooperationsmöglichkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen nach den Ausnahmehereichen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, die direkte, indirekt-spezifische und indirekte Förderung durch Subventionen im Forschungs- und Entwicklungsbereich, die Fremd- und Eigenfinanzierungshilfen sowie als jüngster Maßnahmenbereich, in dem auch der Großteil der EG-spezifischen Maßnahmen anzusiedeln ist, die Förderung von Beratung und Information für mittelständische Unternehmen und Existenzgründer¹⁴. Im folgenden soll beispielhaft dargestellt werden, wie durch mittelstandsspezifische Formulierung der Rahmenbedingungen und durch Interventionen in den Marktpro-

⁹ Vgl. o. V.: Schlecht: Kleinere Unternehmen stärker unterstützen, in: Handelsblatt Nr. 108, 8. 6. 1989, S. 8.

¹⁰ Vgl. Matthias Schmidt: Ziele und Instrumente der Mittelstandspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1988, S. 55.

¹¹ Vgl. o. V.: Europäische Mittelstandspolitik im Aufwind, in: BDI Informationen und Meinungen 6/89, S. 3.

¹² Monopolkommission: Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgrößen, Baden-Baden 1986, Tz. 32.

¹³ Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 8 Umsatzsteuer, Wiesbaden 1988.

¹⁴ Vgl. Matthias Schmidt: Ziele und Instrumente . . . , a.a.O., S. 108 ff.

¹⁵ Vgl. Christian Watrin: Der Befähigungsnachweis in Handwerk und Handel, Diss. Köln 1958, S. 27 f. und die dort aufgeführte Literatur.

¹⁶ Vgl. dazu die immer noch aktuelle Kritik von Christian Watrin: Der Befähigungsnachweis . . . , a.a.O.

¹⁷ Vgl. BMWi: Kooperationserleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen nach § 5b GWB, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 25. Jg., 1975, S. 386/394.

zeß der (kompensatorische) Nachteilsausgleich und die Leistungssteigerung mittelständischer Unternehmen im Strukturwandel erreicht werden sollen.

Die Erkenntnis des dynamisch-evolutorischen Wesens eines offenen marktwirtschaftlichen Systems hat in der mittelstandspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik die Forderung nach allgemeinen Schutzmaßnahmen für Klein- und Mittelbetriebe nach und nach verstummen lassen. Rahmensetzende Mittelstandspolitik soll in den achtziger Jahren vielmehr als Bestandteil der Ordnungspolitik einen „fairen Leistungswettbewerb“ gewährleisten. Den leistungsorientierten „Wettbewerb der Könner“¹⁵ soll im Handwerk und Handel der große Befähigungs- und der Sachkundenachweis gewährleistet, die älteste rahmensetzende mittelstandspolitische Maßnahme. Ohne die Diskussion über die wettbewerbs-senkende Wirkung marktzutritts-hemmender Qualifikationsnachweise hier aufzunehmen¹⁶, sei nur darauf verwiesen, daß durch die Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt 1992 ausländische Handwerksbetriebe z. B. des Bauhaupt- und Ausbaugewerbes ihre Dienste ohne diese weitgehende Regulierung anbieten können. In den Grenzregionen dürfte sich die Wettbewerbssituation für die durch Berufsordnungen gebundenen deutschen Handwerksbetriebe verschärfen.

Wettbewerbs-senkende Wirkungen ergeben sich auch aus den Kooperationsmöglichkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen nach den Ausnahmereichen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Der § 5 GWB gestattet mittelständischen Unternehmen gleicher oder ähnlicher Produkt- bzw. Angebotsstruktur eine zwischenbetriebliche Zusammenarbeit in den Bereichen Produktion, Forschung und Entwicklung, Finanzierung, Verwaltung, Werbung, Einkauf und Vertrieb¹⁷.

Die Senkung des Anpassungsdruckes durch die staatliche Erlaubnis zur Kartellbildung verbessert die Position der Grenzanbieter, deren Kostenstruktur die Absatzpreise im kartellierten Bereich bestimmt. Einzelwirtschaftlich resultieren hieraus für die effizienteren Unternehmen Renten, da der Effizienzvorsprung nicht im Preis weitergegeben wird. Gesamtwirtschaftlich bleiben die Unternehmen im Markt, die einem unbeschränkten Wettbewerb vermutlich nicht gewachsen wären. Daß diese nun im Markt verbleiben, ist nicht als erfolgreiche Leistungssteigerung zu bewerten, sondern ist darauf zurückzuführen, daß die Auslesefunktion des Wettbewerbs teilweise durch eine staatlich ermöglichte Verringerung der Wettbewerbsintensität eingeschränkt worden ist. Die Intensität und Dauer der Schutzwirkung sind jedoch in hohem Maße von der Möglichkeit einer Substitutionskonkurrenz abhängig. Dies relativiert die Wir-

kungen der Kartelle nach § 5 GWB, es ändert jedoch nichts an der Feststellung, daß die mittelstandsspezifischen Bestimmungen des GWB keinesfalls zur Leistungssteigerung und damit zur Verbesserung der Wettbewerbsposition kleiner und mittlerer Unternehmen beitragen können.

Von besonderer Aktualität sind die Mittelstandsempfehlungen nach § 38 Abs. 2 Nr. 1 GWB. Sie erlauben es Vereinigungen von mittelständischen Unternehmen, Empfehlungen auszusprechen, welche die Durchführung des Absatzes, die Art der Preisfestsetzung und die Preishöhe betreffen. Die Mittelstandsempfehlungen wurden in den vergangenen Jahren vor allem in Bereichen mit hoher Wettbewerbsintensität und entsprechendem Anpassungsdruck (Möbelhandel, Haushalts- und Unterhaltungselektronik) genutzt¹⁸. Der Gesellschaftszweck der Mittelstandskreise besteht in der einheitlichen Sortimentsgestaltung, der Abstimmung von Preisen und Kalkulationen sowie in der Gemeinschaftswerbung. Aus ökonomischer Sicht, welche die Signal- und Informationsübermittlungsfunktion des Preissystems betont, erscheint vor allem die Tatsache interessant, daß die Mittelstandsempfehlung in der Praxis zu regional festen Endverbraucherpreisen für Markenartikel führt¹⁹. Der Preiswettbewerb zwischen Händlern einer Marke wird teilweise aufgehoben. Neben den Nachteilen für die Konsumenten ist auch hier wiederum festzustellen, daß eine einzelwirtschaftliche Situationsverbesserung nicht durch eine Leistungssteigerung, sondern durch eine Senkung der Wettbewerbsintensität erreicht wird.

Forschungsförderung

Die Forschungsförderung für Klein- und Mittelbetriebe stellt mit 735 Mill. DM in 1989 den Kernpunkt der Mittelstandsförderung dar. Die zum größten Teil indirekte und indirekt-spezifische Forschungsförderung mit ihren Schwerpunkten Gemeinschaftsforschung, Mikrosystem-, Informations- und Fertigungstechnik übertrifft in ihrem Volumen. Eine theoretische Betrachtung des Innovationsprozesses und die Auswertung spezieller Untersuchungen zum Innovationsverhalten mittelständischer Unternehmen ergeben keine eindeutigen Vorteile für bestimmte Unternehmensgrößenklassen im Innovationswettbewerb – ein hinreichender Grund für eine Forschungsförderung in dem bestehenden Ausmaß ist nicht gegeben²⁰.

¹⁸ Vgl. Peter Stippel: Das Vertriebssystem im Mittelstandskartell garantiert einheitliche Preise und eine gesicherte Distribution, in: Handelsblatt, Nr. 12, 20. 1. 1986, S. 16.

¹⁹ Vgl. Matthias Schmidt: Ziele und Instrumente . . . a.a.O., S. 114 ff.

Allerdings besteht Chancengleichheit für innovative Unternehmen unterschiedlicher Größe nur bei gleichen Ausgangssituationen im Wettbewerb. Eine Betrachtung der allgemeinen Forschungs- und Technologiepolitik zeigt, daß die Wettbewerbsposition großer Unternehmen durch forschungspolitische Interventionen des Staates verbessert wird, so daß sich nicht leistungsbedingte Nachteile mittelständischer Unternehmen ergeben. Von den Gesamtausgaben des Bundes für zivile Forschung und Entwicklung fließen noch nicht einmal 20 % in den mittelständischen Bereich²¹. Die Aufwendungen des Bundes für den Mittelstand haben neben dem maßnahmenspezifischen Förderzweck somit auch einen kompensatorischen Bestandteil, um die staatsinduzierten Vorteile für Großunternehmen im Innovationswettbewerb zu mildern.

Aber auch im Segment der Klein- und Mittelbetriebe ergeben sich Wettbewerbsverzerrungen durch die Forschungsförderung. Ausgeschlossen von den Fördermitteln sind aufgrund der technologischen Interpretation des Innovationsbegriffes durch die bewilligenden Stellen alle Unternehmen, die nicht dem produzierenden und verarbeitenden Gewerbe angehören. Die Forschungssubventionen beschränken sich somit auf 3 % aller mittelständischen Betriebe. Die Förderung wird nicht an wirtschaftlichen, sondern an den technischen Aspekten der Innovationstätigkeit ausgerichtet. Aus ökonomischer Sicht gibt es jedoch keinen Grund anzunehmen, daß die unter technischen Gesichtspunkten ausgewählten Förderungsgebiete oder -projekte in einem höheren Maß zum gesamtwirtschaftlichen Wohlstand beitragen als die Innovationsfelder im Handels- und Dienstleistungsbereich in Gestalt von neuen Handelsformen oder erstmalig angebotenen Dienstleistungen. Erweisen sich die geförderten technischen Innovationsprojekte ohne Subvention als nicht überlebensfähig, ist der Subventionsbetrag als staatliche Fehlinvestition anzusehen und gleichbedeutend mit der Vernichtung von Einkommen, welches an anderer Stelle Arbeitsplätze geschaffen hätte. Ein weiterer Effekt, der neben die Diskriminierungswirkungen der Förderungsverteilung tritt.

Reine Finanzierungshilfen

Die reinen Finanzierungshilfen des Bundes setzen sowohl auf der Fremd- als auch auf der Eigenfinanzierungsseite an. Bei der Fremdfinanzierung besteht die Beihilfekomponente in einem Zinszuschuß bzw. einem unter Marktkonditionen liegenden Zins²². Weniger ausgeprägt sind bedingt rückzahlbare Kredite, deren bedingte Rückzahlbarkeit als Eigenfinanzierungskomponente anzusehen ist. Das spezielle Förderprogramm

zur Stärkung der Eigenkapitalbasis mittelständischer Unternehmen umfaßt das ERP-Beteiligungsprogramm und das Eigenkapitalhilfeprogramm, für das 1990 135 Mill. DM bereitgestellt werden²³.

Die Eigenfinanzierungshilfen des Bundes setzen an der richtigen Stelle an, da in diesem Bereich rechtsformspezifische Nachteile für mittelständische Unternehmen bestehen. Dies ist einmal auf die höheren Informationskosten zurückzuführen, die bei einem Anleger entstehen, der Kommandit- oder Geschäftsanteile einer mittelständischen Unternehmung nachfragt. Die Transaktionskosten des Kapitalverkehrs, die auf rechtliche Bestimmungen, die vergleichsweise geringe Stückelung der Gesellschaftsanteile und die mangelnde Fungibilität der Anteile zurückzuführen sind, bilden ein weiteres Hemmnis bei der externen Eigenfinanzierung und haben zu einer Unterentwicklung dieses Kapitalmarktsegmentes geführt.

Demgegenüber erweist sich der Markt für Beteiligungstitel von Aktiengesellschaften als der effizienteste Teilmarkt. Daß nur ein relativ geringer Teil der Unternehmen in dieser Rechtsform die Fazilitäten am Aktienmarkt auch nutzt, ist nicht nur auf die mit einer Emission verbundenen Kosten²⁴ zurückzuführen: Bei einer Emission können die Eigentumsrechte der bisherigen Eigentümer verdünnt werden, „denn wer Risikokapital beansprucht, muß Kontrollrechte einräumen“²⁵. Für viele mittelständische Unternehmen sind somit nicht allein die geringeren Transaktionskosten entscheidend für die Kapitalaufnahme am Aktienmarkt.

Kapitalmarkttheoretische Überlegungen lassen auch im Bereich der Fremdfinanzierung größenspezifische Nachteile vermuten, welche auf die höheren Kosten der Losgrößentransformation und auf die höheren Kosten in bezug auf den Kreditbetrag bei der Bonitätsprüfung mittelständischer Unternehmen zurückzuführen sind. Die marktendogenen Nachteile, die zu ungünstigeren Kreditkonditionen für Klein- und Mittelbetriebe führen müß-

²⁰ Die positiven externen Effekte der Grundlagenforschung und die substantiellen Unterschiede zwischen privaten und sozialen Erträgen in diesem Bereich sind weitgehend unbestritten und rechtfertigen durchaus eine staatliche Forschungsförderung.

²¹ Vgl. die jeweiligen Bundesberichte Forschung und die Faktenberichte zum Bundesbericht Forschung, hrsg. als Bundestagsdrucksache.

²² Es handelt sich hierbei um die Darlehensprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Ausgleichsbank für mittelständische Unternehmen und Existenzgründer.

²³ Vgl. o. V.: 30 Millionen Mark mehr für die Mittelstandsförderung, in: Handelsblatt Nr. 129, 7. 7. 1989, S. 5.

²⁴ Vgl. Ulrich Fritsch: Mittelständische Unternehmen – Kandidaten für die Börse? Referat zum Bayreuther Symposium für Betriebswirtschaft 1983, S. 8.

²⁵ Johannes Völling: Die Bedeutung des Kapitalmarktes für die Unternehmensfinanzierung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 49. Jg., Nr. 5/1979, S. 364.

ten, werden jedoch nur in älteren Untersuchungen als merkliche Finanzierungshemmnisse dargestellt und haben in der jüngeren Vergangenheit fast völlig an Bedeutung verloren²⁶. Dies dürfte vor allem Ergebnis eines verschärften Wettbewerbs unter den Kapitalanbietern sein²⁷, für die das mittelständische Firmenkundengeschäft einen bislang vernachlässigten Wachstumsmarkt darstellt.

Die bestehenden Fremdfinanzierungshilfen sind zumindest im bestehenden Umfang nicht mehr notwendig, und ihre Akzeptanz bei den Unternehmen dürfte mehr auf Mitnahmeeffekten denn auf mangelnden Alternativen bei der Fremdkapitalbeschaffung beruhen.

Der jüngste Maßnahmenbereich innerhalb der Mittelstandspolitik ist die Beratungsförderung für mittelständische Unternehmen und Existenzgründer. Gerade bei kleineren Mittelbetrieben und Existenzgründern lassen sich Mängel beim dispositiven Faktor Unternehmensführung feststellen. Die Schwachstellen liegen dabei auf dem Gebiet der systematisch-betriebswirtschaftlichen Unternehmensführung, bei der auch die Beratungsförderung ansetzt. Dagegen haben mittelständische Unternehmen Stärken beim innovativen Unternehmertum, dem entrepreneurship²⁸, gegenüber schwerer beweglichen großbetrieblichen Organisationen.

Während es auch ökonomisch sinnvoll sein kann, innovative Gründer durch Beratungshilfen zu fördern, um den Wettbewerb „von unten“ zu lockern und zu intensivieren, ist die Sinnhaftigkeit der ausgeprägten Beratungsförderung für etablierte Mittelstandsbetriebe, auf die auch das „Euro-Fit-Programm“ abzielt, zweifelhaft. Der dispositive Faktor einer Unternehmung ist Ausdruck der Humankapitalausstattung eines Betriebes und damit ein marktendogener Wettbewerbsparameter. Erkennt ein Mittelbetrieb die dispositiven Mängel, so können die entsprechenden Kenntnisse über den Markt nachgefragt werden. Gerade in bezug auf den Binnenmarkt 1992 bieten nicht nur reine Beratungsfirmen, sondern auch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Banken Beratungsleistungen an. In dem Dienstleistungsmarkt für unternehmensspezifische Informationsbeschaffung und -übermittlung von dispositivem Know-how besteht ein Angebotswettbewerb sowie eine zu-

nehmende Angebotsvielfalt, die staatliche Subventionen nicht erfordert.

Bei den rahmensetzenden, quasi legislativen Maßnahmen der Mittelstandspolitik im Handwerk und Handel bieten sich kaum Optionen für eine Neuordnung der Mittelstandspolitik. Die Durchsetzungskosten im politischen Prozeß scheinen im Vergleich zu den erreichbaren Wettbewerbsintensivierungen als zu hoch. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, daß sowohl die Qualität der handwerklichen Produkte als auch die dreistufige Ausbildung in diesem Bereich auch grenzüberschreitendes Renommee besitzen, obwohl aus ökonomischer Sicht durch eine Lockerung der Regeln noch Effizienzgewinne möglich sind. Bei den Mittelstandsempfehlungen gerade im Bereich der preissensitiven Unterhaltungselektronik ist jedoch darauf zu achten, daß es nicht faktisch zur Wiedereinführung der Preisbindung der Zweiten Hand kommt. Auch wenn dies auf Markenartikel und/oder Regionen begrenzt ist, die Nachteile sind offensichtlich und widersprechen der Grundidee des Wettbewerbs im Handel.

Optionen für eine Neuorientierung

Im Bereich der Forschungsförderung sollte richtig verstandene Mittelstandspolitik bei den Großunternehmen ansetzen. Eine Reduzierung der Forschungsförderung für Großunternehmen könnte stimulierend auf die Innovationstätigkeit in Klein- und Mittelbetrieben wirken, weil nicht leistungsbedingte Vorteile der Großbetriebe vermindert und die Chancen des Mittelstandes im Innovationswettbewerb verbessert würden. Eine mögliche Senkung der Abgabenlast für Klein- und Mittelbetriebe, die das Ergebnis verminderter Forschungssubventionen sein könnte, schüfe im mittelständischen Unternehmenssegment ebenfalls neue Freiräume für die unternehmerische Innovationstätigkeit. Allerdings ist eine solche mittelstandsfreundliche Reduzierung der großbetrieblichen Subventionen kaum in Sicht. Im Gegenteil sollen zusätzlich zu nationalen Maßnahmen auf EG-Ebene bis 1994 weitere 16 Mrd. DM allein für grenzüberschreitende, überwiegend großbetriebliche Forschung aufgewendet werden²⁹. Vor diesem Hintergrund kann die gegenwärtige Forschungsförderung im Mittelstand nur als Kompensation für Staatsinterventionen an anderer Stelle gesehen werden – mit den entsprechenden Diskriminierungswirkungen im mittelständischen Unternehmenssegment.

Bei den Finanzierungshilfen sollte im Bereich der Fremdkapitalförderung das Subsidiaritätsprinzip wieder

²⁶ Vgl. Karl-August Sprenger, Peter von Hinten, Joachim Steiner: Finanzierungssituation und Finanzierungsverhalten mittelständischer Betriebe, Göttingen 1982, S. 134 f.

²⁷ Vgl. Gerhard Kutscher: Die Banken überlassen den Sparkassen beim Mittelstand nicht mehr das Feld, in: Handelsblatt Nr. 162, 26. 8. 1987, S. 7.

²⁸ Vgl. hierzu Israel M. Kirzner: Wettbewerb und Unternehmertum, Tübingen 1978.

²⁹ Vgl. William Dawkins: Brussels proposes big rise in high-tech research, in: Financial Times, 26. 7. 1989, S. 1.

verstärkt beachtet werden. Die Finanzierungshilfen der Länder liegen hier bereits über denen des Bundes und sind zum Teil deckungsgleich, so daß Kumulationseffekte möglich sind. Ob mittelstandsspezifische Programme bei der Fremdfinanzierung überhaupt noch notwendig sind, ist ferner angesichts mittelstandsspezifischer Finanzierungsfazilitäten der Kreditinstitute fraglich. Hier sind gesamtwirtschaftlich positive Wirkungen durch einen Rückzug des Staates möglich, denn „eine dauerhafte Gesundung der Wirtschaft verlangt auch, daß wir die Subventionen überprüfen . . . und die staatlichen Leistungen effektiver einsetzen“³⁰.

Im Bereich der Eigenfinanzierung dürfte sich die Fortführung des Eigenkapitalhilfeprogramms als Maßnahme des Nachteilsausgleichs positiv auswirken. Dieser indirekten Förderung der Eigenfinanzierung überlegen sind jedoch die legislativen Maßnahmen, welche die Zugangsschranken mittelständischer Betriebe zum Markt für Beteiligungskapital abbauen. Damit werden die Grenzen abgesteckt, in denen sich der Marktprozeß vollzieht, die Allokation am Markt bleibt weitgehend unbeeinflußt. Das Börsenzulassungsgesetz, der geregelte Markt und das Gesetz über Unternehmensbeteiligungsgesellschaften sind Maßnahmen, die zu einer wettbewerbskonformen Neuordnung der Mittelstandshilfen beitragen. Die Ergebnisse, etwa in Form von Neuemissionen mittelständischer Betriebe, zeigen den Erfolg dieser Politik. Gleichwohl besteht aus ordnungspolitischer Sicht noch eine Fülle weiterer Ansatzpunkte in diesem Bereich: z. B. die Gesellschaftsteuerbelastung bei Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft oder die doppelte Vermögensteuerbelastung bei dieser Rechtsform, sowohl bei der Gesellschaft als auch bei den Anteilseignern – ein spezifisches Problem für den mittelständischen Unternehmer, der einen großen Teil des Aktienkapitals selbst besitzt.

Völlig abzulehnen ist die auch im Mittelstand geforderte Betriebssteuer³¹, die durch ihre Unterscheidung zwischen thesaurierten und entnommenen Gewinnen die Eigenkapitalsituation verbessern soll. Es kann aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive nicht oft genug auf die „Kapitalfalle“³² hingewiesen werden, die sich durch eine Spaltung der Steuersätze ergibt. Der Produktionsfaktor Kapital verbleibt in einzelwirtschaftlich als ökonomisch richtig erachteten Verwendungen, weitgehend unabhängig von anderen, eventuell lohnenderen Ver-

wendungsmöglichkeiten, deren Rentabilität durch die Differenz zwischen Einbehaltungs- und Ausschüttungssteuersatz belastet wird.

Abbau von Verzerrungen

Im Bereich der Beratungsförderung lassen sich nur Maßnahmen für Existenzgründer rechtfertigen. Das größtenteils bei der Beratungsförderung anzusiedelnde „Euro-Fit-Programm“ zielt dagegen auf etablierte, teilweise bereits im Ausland tätige Mittelständler. Damit werden wahrscheinlich Mitnahmeeffekte bei den Unternehmen bewirkt, die sich ohnehin aufgrund ihrer grenzüberschreitenden Orientierung für den kommenden Binnenmarkt „fit gehalten“ hätten. Ob durch ein „Euro-Telefon“ eine Leistungsverbesserung im Mittelstand bei der Vorbereitung auf EG-1992 erzielt werden kann, ist aus ökonomischer Sicht fraglich. Die Entdeckung und Besetzung neuer Märkte ist das Kernstück innovativen Unternehmertums. Aufgrund der Marktnähe müßte der individuelle Kenntnisstand dem der auskunfterteilenden Behörde überlegen sein. Damit dürfte das „Euro-Fit-Programm“ nur eine Informationsfunktion über rechtliche Regularien und geänderte Rahmenbedingungen haben – und diese Dienstleistung sollte bei entsprechender Nachfrage auch durch Private erbracht werden können, ohne daß es des Aufwandes von 28 Mill. DM bedarf.

Mit dem pragmatisch-einzelfallbezogenen Charakter des „Euro-Fit-Programms“ ist es wiederum versäumt worden, der Mittelstandspolitik und ihren Maßnahmen eine an den wettbewerblichen Bedingungen des Marktsystems orientierte Ausrichtung zu geben. Eine gesamtwirtschaftlich effiziente Leistungssteigerung im Mittelstand, welche die Ausgangssituation der deutschen Klein- und Mittelbetriebe im Binnenmarkt verbessert, ist eher möglich, wenn die Mittelstandspolitik darauf achtet, daß

auf regulierten Märkten der bestehende Regulierungsgrad abgebaut und damit die Wettbewerbsintensität erhöht wird sowie die Markteintrittskosten gesenkt werden,

die bestehenden rechtlichen und finanziellen Begünstigungen für große Unternehmen abgebaut und damit die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Größenklassen verringert werden und

jederzeit ein freier Marktzugang gewährleistet ist, d. h. nur marktendogene Zugangshemmnisse bestehen, die keine Begünstigung etablierter Unternehmen gegenüber neuen Wettbewerbern und Gründern zulassen.

³⁰ Deutsche Bundesregierung: Programm der Erneuerung, Regierungserklärung vom 4. Mai 1983, S. 52 f.

³¹ Vgl. o. V.: Der Mittelstand plädiert für eine Betriebssteuer, in: FAZ, Nr. 297, 21. 12. 1988, S. 11.

³² Ulrich Müller: Reform der Unternehmensbesteuerung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 35. Jg., Nr. 1/1985, S. 81.