

IfM-Materialien

Institut für
Mittelstandsforschung

IfM
BONN

www.ifm-bonn.org

Mittelstandspolitik im Wandel

von Friederike Welter, Britta Levering und Eva May-Strobl

IfM-Materialien Nr. 247

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn
Telefon +49/(0)228 / 72997 - 0
Telefax +49/(0)228 / 72997 - 34

Ansprechpartner

Friederike Welter
Britta Levering

IfM-Materialien Nr. 247

ISSN 2193-1852 (Internet)
ISSN 2193-1844 (Print)

Bonn, Mai 2016

Das IfM Bonn ist eine Stiftung
des privaten Rechts.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft, Energie,
Industrie, Mittelstand und Handwerk
des Landes Nordrhein-Westfalen



Mittelstandspolitik im Wandel

"Mittelstand" Policies in Change

Friederike Welter, Britta Levering, Eva May-Strobl

IfM-Materialien Nr. 247

Zusammenfassung

Der Mittelstand wandelt sich seit Jahren. Angesichts eines neuen Selbstverständnisses im Mittelstand sollte sich daher auch die Mittelstandspolitik weiterentwickeln. Empfohlen wird eine rahmenorientierte Politik mit spezifischen Maßnahmen, die Einstellungen, Möglichkeiten und Fähigkeiten zum Unternehmertum positiv beeinflussen. Konkret bedeutet dies: Statt Nachteilsausgleich zu betreiben, sollte die Mittelstandspolitik an den Stärken ansetzen und die Potenziale des Mittelstands zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher Ziele nutzen. Mittelstandspolitik ist eine Querschnittsaufgabe, denn nur gemeinsam mit anderen politischen Akteuren können die Besonderheiten des Mittelstands zur Geltung gebracht werden. Auch sollte sie die heterogenen Teilgruppen differenziert ansprechen, ohne dass jedoch eine Ausdifferenzierung in zahlreiche Förderprogramme stattfindet.

Schlagwörter: *Mittelstand, Mittelstandspolitik, Rahmenpolitik, Nachteilsausgleich*

Abstract

The German Mittelstand has been undergoing considerable change for several years now. In the light of a new self-perception of the Mittelstand, policies targeting the Mittelstand should adjust accordingly. We recommend a framework-oriented policy comprising specific measures which positively influence attitudes, opportunities and skills with regard to entrepreneurship. Policy should not compensate for disadvantages but should rather focus on the strengths of the Mittelstand and use its potential in order to reach overall economic and social aims. Mittelstand policies are a cross-sectional task, since the specific features and capabilities of the Mittelstand can only be fully exploited if the relevant policy makers and stakeholders co-operate. Policy should also specifically address the heterogeneous subgroups of the Mittelstand; however, without offering a broad range of different support programs for each group.

JEL: L53, O43

Keywords: *German Mittelstand, Policies on Mittelstand enterprises, business framework policy, compensation for disadvantages*

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen	II
Kurzfassung	III
1 Einleitung	1
2 Warum Mittelstandspolitik? – Begründungen aus der Sicht der Forschung	2
2.1 Begründungen aus der Theorie der Wirtschaftspolitik	3
2.2 Positive Effekte des Mittelstands	5
2.3 Die Nachteile des Mittelstands	9
2.4 Zwischenfazit	12
3 Der Rahmen für die Mittelstandspolitik	12
3.1 Das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft	12
3.2 Das magische Vieleck	15
3.3 Die Mittelstandspolitik im Gefüge der politischen und wirtschaftlichen Interessen	18
3.4 Zwischenfazit	22
4 Bausteine einer zukunftsorientierten Mittelstandspolitik	22
4.1 Die Grundlinien für die Mittelstandspolitik	23
4.2 Mittelstandspolitik als Rahmenpolitik	25
4.3 Wertorientierung – das mittelstandspolitische Leitbild	30
4.4 Die Zielsetzungen der Mittelstandspolitik	33
4.5 Mittelstandspolitik und unternehmerisches Verhalten	36
5 Ausblick	40
Literatur	44

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Das Magische Vieleck	16
Abbildung 2:	Der Rahmen der Mittelstandspolitik	20
Abbildung 3:	Grundlinien der Wirtschaftspolitik	23
Abbildung 4:	Ansatzstellen der mittelstandsspezifischen Rahmenpolitik	27
Abbildung 5:	"Meilensteine" der Mittelstandspolitik	31
Abbildung 6:	Mittelstandspolitische Ziele	35

Kurzfassung

Aus der Heterogenität des Mittelstands und der Diskrepanz von definiertem und gefühltem Mittelstand ergibt sich eine zentrale Herausforderung für die Mittelstandspolitik: Sie muss sich der Frage stellen, welche Mittelstandsgruppen sie wie und mit welchem Ziel ansprechen möchte.

Grundsätze einer zukunftsorientierten Mittelstandspolitik

Eine mittelstandsspezifische Politik hat den grundlegenden Anforderungen an die Wirtschaftspolitik zu entsprechen: Sie sollte sich an gesellschaftlich anerkannten Werten orientieren und über einen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Grundkonsens verständigen. Mittelstandspolitik muss zugleich aber auch langfristorientiert, konstant und regelgebunden sein.

Vielfalt des Mittelstands bedingt keine Vielfalt an Förderungen

Die Heterogenität des Mittelstands erfordert zwar eine differenziertere Ansprache der einzelnen Teilgruppen, aber keine Ausdifferenzierung bei den Förderprogrammen. Zu befürworten sind stattdessen Maßnahmen, die sich zwar an bestimmte Zielgruppen richten, zugleich aber darauf zielen, das allgemeine Umfeld zu verbessern bzw. für das Unternehmertum zu sensibilisieren. Auf diese Weise werden Anreize gesetzt, eine unternehmerische Betätigung aufzunehmen und diese langfristig erfolgreich zu verfolgen.

Nachteilsausgleich ist nicht mehr zeitgemäß

Eine Mittelstandspolitik, die Nachteile auszugleichen sucht, ist aus der Sicht der Mittelstandsforschung nicht länger gerechtfertigt: Stattdessen gilt es, die Potenziale des Mittelstands für die gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Entwicklung hervorzuheben und an deren Stärkung bzw. Hebung anzusetzen.

Mittelstandspolitik als wirtschafts- und gesellschaftspolitische Aufgabe

Der Mittelstand trägt durch seine Ausbildungsfunktion maßgeblich zur Verbesserung der Lebenschancen bei. Die breite Verteilung mittelständischer Unternehmen im Raum ermöglicht die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Eine moderne und zukunftsorientierte Mittelstandspolitik sollte dies betonen. Auch empfiehlt es sich, neben der Rolle, die der Mittelstand für die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Volkswirtschaft spielt, das Potenzial hervorzuheben.

ben, das in seiner Vielfalt für eine zukunfts-gewandte Wirtschaft und Gesellschaft liegt.

Mittelstandspolitik als Querschnittspolitik

Mittelstandspolitik ist Querschnittspolitik, die die Funktionsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft sichert und die Erreichung der volkswirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Zielsetzungen unterstützt. Sie ist dann erfolgreich, wenn der Mittelstand in seiner Vielfalt in allen Politikfeldern mitberücksichtigt wird: Im Hinblick auf die Wettbewerbspolitik sind die Wettbewerbsbedingungen für neue und alte Formen des mittelständischen Wirtschaftens einzubeziehen. Hybride Erwerbs- und diskontinuierliche Unternehmensverläufe erfordern eine Neuorientierung in der Sozialpolitik.

Mittelstandspolitik als Rahmenpolitik

Grundsätzlich sollte sich die Mittelstandspolitik als verlässliche rahmenorientierte Politik positionieren, die Anreize für Unternehmertum setzt. Nur so besitzt der Mittelstand Planungssicherheit, kann er sich auf das unternehmerische Kerngeschäft konzentrieren und seine Potenziale bestmöglich verwirklichen. Mittelstandsspezifische Elemente der allgemeinen Rahmenpolitik sollten dabei nicht an der Unternehmensgröße oder dem Lebenszyklus eines Unternehmens ansetzen, sondern an den prägenden Merkmalen des Mittelstands, der Identität von Eigentum und Leitung. Ändern sich jedoch die Umfeldbedingungen, sollte die Rahmenpolitik korrigiert werden. Nicht zielführend ist es hingegen, einen konstanten Rahmen mit Hilfe von Fördermaßnahmen korrigieren zu wollen.

1 Einleitung

"Mittelständische Unternehmen sind der Erfolgsfaktor der deutschen Wirtschaft. Sie sind unverzichtbar für Wachstum, Beschäftigung und Innovation in Deutschland. Insbesondere kleine und mittlere Familienunternehmen stehen in Deutschland für eine Unternehmenskultur, die die Einheit von Eigentum, Haftung und Leitung verbindet." (BMWi 2015a, S. 2)

Mittelständische Unternehmen sind nicht nur der dominierende Unternehmenstyp in der deutschen Unternehmenslandschaft, sondern sie sind ein wichtiger Faktor bei der Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele wie z. B. des Wirtschaftswachstums. Die Ausdifferenzierung und Heterogenität des Mittelstands stellt die Mittelstandspolitik jedoch vor Herausforderungen (Welter et al. 2015; Welter et al. 2014). Zudem ist stets zu bedenken, dass nicht eine bestimmte Unternehmensgröße sondern jede Unternehmensgröße ihre spezifischen Vorteile einbringt, eine effiziente Allokation zu ermöglichen, und damit zur Steigerung des Wohlstands der Volkswirtschaft beiträgt. Welche Ziele verfolgt die Mittelstandspolitik? Dient sie beispielsweise dazu, das volkswirtschaftliche Wachstum zu steigern und/oder die Lebensqualität in der Gesellschaft, z. B. durch Teilhabe am Erwerbsleben oder nachhaltiges Wirtschaften, zu steigern? Welchen Stellenwert haben sozialpolitische Fragen, die mit dem Anstieg der Soloselbstständigkeit und hybriden Unternehmensformen an Bedeutung gewinnen wie z. B. der Aufbau einer tragfähigen Alterssicherung?

Zu den Herausforderungen gehört auch die Festlegung der Adressaten unter Beachtung der Heterogenität des Mittelstands: Hier stellen sich bspw. die Fragen, welche Unterschiede innerhalb des Mittelstands auf welche Weise von der Politik berücksichtigt werden sollten, oder wann die KMU, wann der Mittelstand adressiert werden sollten. Zur mittelständischen Wirtschaft gehören laut Abgrenzung des IfM Bonn alle jene Unternehmen, bei denen Eigentum und Leitung in den Händen eines Unternehmers bzw. von bis zu zwei Unternehmerfamilien liegen. Neben der Eigentümerstruktur und der Ausübung der Geschäftsführungsfunktion sind wirtschaftliche Unabhängigkeit und Existenzsicherung aus der selbstständigen Erwerbstätigkeit wichtige Wesensmerkmale des Mittelstands. Im Gegensatz zu den KMU bestimmt sich der Mittelstand also nicht nach der Unternehmensgröße. Mittelstandspolitik sollte daher primär an den Besonderheiten des Mittelstands ansetzen und weniger an der Unternehmensgröße. Dies bedeutet auch, dass Mittelstandspolitik sich von KMU-

Politik unterscheidet. Insbesondere im Hinblick auf große Familienunternehmen sind Mittelstandspolitik und KMU-Politik nicht deckungsgleich.

Grundlage einer erfolgreichen Mittelstandspolitik ist die zielgerichtete Ansprache des Mittelstandes. Eine besondere Herausforderung ergibt sich hierbei aus der Diskrepanz zwischen dem Zugehörigkeitsgefühl von Unternehmen zum Mittelstand und der tatsächlichen Zuordnung (vgl. Welter et al. 2015). Für die Mittelstandspolitik stellen sich im Wesentlichen folgende Fragen: Welchen Mittelstand adressiert die Wirtschaftspolitik? Welchen sollte sie adressieren? Was bedeutet die Segmentierung des Mittelstands für die Mittelstandspolitik? Gelingt es der Mittelstandspolitik die anvisierten Adressaten auch tatsächlich zu erreichen?

Schließlich geht unsere Studie den Fragen nach, welchen Stellenwert die Mittelstandspolitik theoretisch und tatsächlich im Gefüge der Wirtschaftspolitik hat und haben sollte. Oder anders gefragt: Was wäre schlechter, wenn es die Mittelstandspolitik nicht gäbe? Welche Bedeutung wird mittelstandspolitischen Zielen im Vergleich zu anderen politischen Zielsetzungen beigemessen? Wie sieht eine zukunftsorientierte Mittelstandspolitik aus?

In der vorliegenden Veröffentlichung stellen wir die konzeptionelle Fundierung und Stellung der Mittelstandspolitik innerhalb der Wirtschaftspolitik vor. Im Rahmen unseres Forschungsprojekts "Mittelstandspolitik angesichts eines sich wandelnden Mittelstands" werden zwei weitere Teilbeiträge folgen, die sich der Mittelstandspolitik der Länder sowie internationalen Erfahrungen widmen. Im Folgenden präsentieren wir Themen, denen sich die Mittelstandspolitik zu stellen hat bzw. die ihr als Leitlinien dienen können. Zunächst erörtern wir in Kapitel 2, welche Argumente aus Sicht der Forschung eine spezielle Politik für den Mittelstand legitimieren können. Kapitel 3 analysiert den (wirtschaftspolitischen) Rahmen für die Mittelstandspolitik, während Kapitel 4 die Bausteine einer zukunftsorientierten Mittelstandspolitik vorstellt. Die Analyse schließt in Kapitel 5 mit Anregungen, wie eine zeitgemäße Mittelstandspolitik gestaltet werden könnte.

2 Warum Mittelstandspolitik? – Begründungen aus der Sicht der Forschung

Mittelstandspolitik ist ein "uraltetes" Phänomen. Im Zeitverlauf haben sich die Begründungen für die Mittelstandspolitik immer wieder verändert und bestimmte "Moden" herausgebildet (vgl. Klemmer et al. 1996, S. 167 f.). Wie Mittel-

standspolitik aus Sicht der Theorie der Wirtschaftspolitik und der Mittelstandsforschung begründet werden kann, ist Gegenstand dieses Kapitels.

2.1 Begründungen aus der Theorie der Wirtschaftspolitik

Die häufigste Begründung für staatliche und so auch mittelstandspolitische Eingriffe ist aus Sicht der Theorie der Wirtschaftspolitik das Auftreten von Marktversagen. Oberstes Ziel der Wirtschaftspolitik ist es, die größtmögliche Wohlfahrt zu erreichen. Das optimale Wohlfahrtsniveau wird in vollkommenen Märkten immer erreicht. Tatsächlich aber sind Märkte von Unvollkommenheiten, unvollständigen Verträgen und opportunistischem Verhalten der Marktteilnehmer geprägt. Infolgedessen wird das optimale Wohlfahrtsniveau regelmäßig verfehlt (vgl. Richter/Furubotn 2003, S. 12). Das liegt bspw. daran, dass die Koordination unternehmensinterner Handlungen infolge von Hierarchien - insbesondere in großen Unternehmen - mit Kosten verbunden ist (vgl. Williamson 1990, S. 157 ff.). Von Marktversagen ist dann die Rede, wenn Unvollkommenheiten auch durch geeignete Anpassungsstrategien der Marktteilnehmer nicht überwunden werden können und Markttransaktionen deshalb unterlassen werden (nach Bator 1958). Liegt Marktversagen vor, ist es Aufgabe der Wirtschaftspolitik, Marktfehler zu korrigieren bzw. zu verhindern und ggf. Verhaltensänderungen herbeizuführen. Staatliches Eingreifen ist nur sinnvoll, wenn nach Abzug der Kosten für die jeweiligen Maßnahmen das gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsniveau erhöht wird (vgl. Storey 1994, S. 254).

Marktunvollkommenheiten, die Marktversagen hervorrufen können, sind unvollständige Informationen, Unteilbarkeiten, externe Effekte und öffentliche Güter. Unvollkommene Informationen treten entweder in der Form von hohen Suchkosten (vgl. Marschak 1954, Stigler 1961) oder einer asymmetrischen Informationsverteilung auf (vgl. Spence 1973, Arrow 1962). Beispielsweise verzichten Unternehmen auf die Inanspruchnahme externer Beratungen, wenn der Aufwand für die Identifikation geeigneter Angebote (Suchkosten) den Nutzen übersteigt. Ein Beispiel für Marktversagen infolge asymmetrischer Informationen ist eine systematische Kreditverweigerung aufgrund von Informationsdefiziten des Kreditgebers hinsichtlich des jeweiligen Investitionsprojekts. Eine zweite Ursache für Marktversagen sind Unteilbarkeiten. Hier kommt es infolge von Größenvorteilen bei der Produktion zu einer Monopolbildung oder dem Ausbleiben von Neugründungen (vgl. Varian 2006, S. 435 f.). Externe Effekte sind eine dritte mögliche Ursache für Marktversagen (vgl. Dahlmann 1979; Pigou 1960). Ein Beispiel ist der CO₂ Ausstoß im Produktionsprozess,

wenn er für das produzierende Unternehmen keine Kosten verursacht und daher nicht berücksichtigt wird. Eine Folge, die alle betrifft, ist die Klimaverunreinigung. Die saubere Luft hingegen ist ein öffentliches Gut. Für öffentliche Güter können keine Eigentumsrechte durchgesetzt werden und niemand kann vom Konsum ausgeschlossen werden. Daher entsteht am Markt kein Angebot (vgl. Mankiw/Taylor 2012, S. 243 ff.). Einen ähnlichen Charakter hat Software. Für ein privates Gut ist die Möglichkeit "berechtigten" von "unberechtigtem" Konsum zu trennen, unabdingbar. D. h. Definition und Durchsetzung von Verfügungsrechten spielen eine besondere Rolle (vgl. Pasche/Engelhardt 2004, S. 6 f.).

Während sich Marktversagen theoretisch ableiten und objektiv prüfen lässt, sind andere Begründungen für staatliche Eingriffe politisch motiviert und unterliegen Werturteilen. Hierzu zählen insbesondere der Nachteilsausgleich sowie die Einschätzung eines Gutes als meritorisches Gut. Meritorische Güter sind Güter, die aufgrund positiver externer Effekte aus gesellschaftlicher Sicht zu wenig nachgefragt werden. Welche Nachfrage gesellschaftlich erwünscht ist, unterliegt einer subjektiven Bewertung. Ein Beispiel ist die Begründung der Beratungsförderung mit Produktivitäts-, Struktur- und Beschäftigungseffekten, die von erfolgreich beratenen Unternehmen ausgehen. Es ist aber zu bedenken, dass die Förderung marktschwacher Unternehmen negative externe Effekte erzeugt. Ob die positiven die negativen Effekte aufwiegen, lässt sich empirisch nicht immer eindeutig belegen (vgl. Haunschild/Clemens 2006, S. 8).

Der Nachteilsausgleich wird vor allem mit einer Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie Existenzgründern in Zusammenhang gebracht. Demnach sind Nachteile von KMU, die z. B. aus deren Organisationsstruktur resultieren, auszugleichen. Auch die geringere Marktmacht von KMU im Vergleich zu Großunternehmen wird als Ursache für größenbedingte Nachteile angeführt (vgl. Haunschild/Clemens, S. 8 f.; Klemmer et al. 1996, S. 31). Bei der Förderung im Sinne des Nachteilsausgleichs gilt der Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe. Die Förderung soll nicht als dirigistische Krisenhilfe verstanden werden, sondern dient der Unterstützung der Eigeninitiative von KMU (vgl. Deutscher Bundestag 1976). Durch den Ausgleich von Nachteilen sollen die Start- und Entfaltungschancen von KMU verbessert und die ihnen zugesprochenen Flexibilitäts- und Effizienzvorteile noch besser ausgeschöpft werden (vgl. Klemmer et al. 1996, S. 31). Es stellt sich die Frage, inwiefern sich aus Marktunvollkommenheiten und Nachteilen des Mittelstands Argumente für mittelstandspolitische Eingriffe ergeben. Welchen positiven Beitrag leistet der

Mittelstand und inwiefern lassen sich Ansätze für eine "Stärkung der Stärken" ableiten? Welche Nachteile hat der Mittelstand und sind Argumente des Nachteilsausgleichs noch zeitgemäß?

2.2 Positive Effekte des Mittelstands

Mittelständischen Unternehmen werden eine Reihe von gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Funktionen zugeschrieben. Ihnen werden positive Effekte auf Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und strukturellen Wandel zugesprochen. Auch im Hinblick auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe, die Nachhaltigkeit und die Unterstützung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung werden Hoffnungen in den Mittelstand gesetzt.

Der Mittelstand bildet mit 95 % aller Unternehmen zahlenmäßig die breite Basis unserer Wirtschaft (vgl. Haunschild/Wolter 2010, S. 26). Aber warum ist der Mittelstand so wichtig für Wirtschaft und Gesellschaft? Dem Mittelstand werden gegenüber anderen Unternehmen Effizienzvorteile in Folge geringerer Kontrollkosten zugesprochen. Welter et al. (2015, S. 32) zeigen, dass die strategische Unternehmensführung des Mittelstands wesentlich durch das prägende Merkmal - die Einheit von Eigentum und Leitung - beeinflusst wird. Der Unternehmer handelt im Interesse des Unternehmens und sichert sich bei seinen Entscheidungen durch Rücksprachen mit engen Vertrauten ab. Das lässt sich mit dem Prinzip der vollen unternehmerischen Haftung erklären (Eucken 1952, S. 279 f.). Der persönliche Nutzen des mittelständischen Unternehmers ist direkt an den unternehmerischen Erfolg und Misserfolg gekoppelt. In managergeführten Unternehmen ist dieser Zusammenhang nicht gegeben, sondern muss erst durch Verträge, wie z. B. eine erfolgsabhängige Entlohnung, geschaffen werden. Es entstehen Kontrollkosten infolge von unterschiedlichen Interessenlagen, Informationsproblemen, Opportunismus sowie einer unterschiedlichen Risikoneigung von Manager und Eigentümer (vgl. Pinchot 1988, S. 73 ff.; Fueglistaller et al. 2004, S. 95; Jensen/Meckling 1976, S. 312).

Im Mittelstand manifestieren sich die freiheitlichen Grundwerte unserer Gesellschaftsordnung; und Selbstständigkeit bietet die Chance zum eigenverantwortlichen Handeln und zur Selbstentfaltung (vgl. Welter et al. 2014, S. 45 und dort zitierte Literatur, Hauer et al. 1993, S. 8). So nimmt der Mittelstand z. T. unbewusst eine gesellschaftliche Funktion wahr. Nach allgemeiner Ansicht zeichnet sich der Mittelstand durch bestimmte Werte wie die Verantwortung gegenüber Mitarbeitern, eine langfristige Ausrichtung und ein hohes Vertrauen in Zuverlässigkeit und Kompetenz aus (vgl. Welter et al. 2015, S. 51). Obwohl nicht

immer eindeutig ist, dass diese Werte im Mittelstand tatsächlich stärker gelebt werden als in nicht-mittelständischen Unternehmen, ist der Mittelstand damit Spiegelbild wünschenswerter marktwirtschaftlicher Verhaltensweisen.

Der gesellschaftliche Beitrag des Mittelstands zeigt sich zudem vor allem in seiner hohen Ausbildungsbeteiligung: 82,2 % aller Auszubildenden fanden sich Ende 2013 in Betrieben mit weniger als 500 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.¹ Die Unternehmen erhoffen sich von der Ausbildung qualifiziertes Fachpersonal mit betriebspezifischem Know-how, das sich zudem mit dem Unternehmen identifiziert. Nicht selten werben allerdings andere Unternehmen, insbesondere Großunternehmen, die häufig besser zahlen können, Fachkräfte ab. So profitieren sie von der Ausbildung durch den Mittelstand, ohne selbst zu investieren. Auch für die Jugendlichen selbst hat die Ausbildung im Hinblick auf die persönliche Entwicklung und gesellschaftliche Teilhabe eine wichtige Bedeutung (vgl. Pahnke et al. 2014; S. 1; Frick et al. 1998, S. 36). Die Ausbildung durch den Mittelstand wirkt sich auch auf die regionale Verteilung qualifizierter Arbeitskräfte aus und trägt zu einheitlichen Lebensverhältnissen bei.

Der Mittelstand ist Beschäftigungsträger: Im Jahr 2013 beschäftigten deutsche KMU 59,2 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.² Der Beschäftigtenanteil des Mittelstands dürfte höher liegen (Haunschild/Wolter 2010, S. 35 f.). Auch die Solo-Selbstständigkeit bietet immer mehr Personen eine Erwerbsalternative. Zwischen 1992 und 2012 ist die Zahl der Solo-Selbstständigen um 83 % gestiegen (vgl. Welter et al. 2014, S. 35 f.). Für den Einzelnen kann die Selbstständigkeit Teilhabe bedeuten und eine Möglichkeit darstellen, der staatlichen Fürsorge nachhaltig zu entfliehen (vgl. Icks et al. 2015, S. 17 f., Noll/Wießner 2011, S. 428). Vor allem aber rückt mit der Zunahme der Soloselbstständigkeit und der Zuerwerbsselbstständigkeit die Alltätigkeit des unternehmerischen Handelns in den Vordergrund und trägt so zu einem breiteren Verständnis der Rolle des Unternehmers in Wirtschaft und Gesellschaft bei.

Der positive Beitrag des Mittelstands auf die Beschäftigung wurde in der Vergangenheit u. a. in seiner stabilisierenden Wirkung gesehen. Dahinter steht die Annahme, dass mittelständische Unternehmen weniger stark auf Konjunktur-

¹ Siehe <http://www.ifm-bonn.org/statistiken/mittelstand-im-ueberblick/#accordion=0&tab=0>.

² Siehe <http://www.ifm-bonn.org/statistiken/mittelstand-im-ueberblick/#accordion=0&tab=0>.

schwankungen reagieren und in der Rezession weniger Arbeitskräfte entlassen. Erklärt wird dieser Effekt z. B. dadurch, dass mittelständische Unternehmen Beschäftigungsschwankungen durch Familienangehörige ausgleichen oder Familienangehörige Lohnkürzungen eher akzeptierten (vgl. Thomä 2012, S. 16 f.). Empirische Studien wie z. B. Fendel und Frenkel (1998) fanden Hinweise für die stabilisierende Wirkung von KMU auf den Arbeitsmarkt. Andere Autoren wie z. B. Davidsson (1999) verdeutlichten hierbei die Relevanz qualitativer Merkmale des Mittelstands - also die Einheit von Eigentum und Leitung. Auch für die jüngste Wirtschaftskrise konnten Schlömer-Laufen et al. (2014, S. 29) zeigen, dass große Familienunternehmen zur Stabilisierung des deutschen Arbeitsmarktes und zur Konjunkturerholung beigetragen haben. Vorliegende empirische Studien weisen jedoch konzeptionelle Restriktionen z. B. im Hinblick auf die Datenbasis und die fehlende Berücksichtigung der Heterogenität des Mittelstandes auf, so dass keine eindeutigen Schlüsse gezogen werden können.

Oft wird dem Mittelstand auch eine beschäftigungsschaffende Wirkung zugesprochen. Zwar bestätigen aktuelle Studien des Instituts für Mittelstandsfor-schung (IfM) Bonn den wichtigen Beitrag des Mittelstands zur Beschäftigung, allerdings müssen Beschäftigungseffekte differenziert betrachtet werden. Längst nicht jedes mittelständische Unternehmen schafft neue Arbeitsplätze. Auch gibt es Hinweise, dass indirekte Beschäftigungseffekte von Gründungen bedeutsamer sind als direktes Beschäftigungswachstum (vgl. Schneck/May-Strobl 2013, S. 35). Zudem ist die "Qualität" neu geschaffener Arbeitsplätze zu bedenken. Nicht selten sind diese unsicherer und geringer vergütet oder erfordern andere Qualifikationen, als freigesetzte Arbeitskräfte aufweisen (vgl. May-Strobl/Haunschild 2013, S. 52; Nyström/Elvung 2013, S. 410). Arbeitsplätze im Mittelstand, vor allem in Kleinunternehmen, sind zwar oft aus materieller Sicht weniger attraktiv für Arbeitnehmer, bringen aber immaterielle Vorteile mit sich. Hierzu zählen die vielfältigen Tätigkeiten sowie die größere Selbstständigkeit und Eigenverantwortung (vgl. Kay et al. 2010, S. 107). Damit sind typische unternehmerische Verhaltensweisen angesprochen.

Dazu passt auch die Hypothese, dass KMU lange als Saatbeet für Gründungen angesehen wurden. Man ging davon aus, dass Neugründungen aufgrund des breiten Tätigkeitsspektrums eher aus kleinen und mittleren Unternehmen hervorgehen und in geographischer Nähe zum früheren Arbeitsplatz erfolgen. Die Auswirkung der Größenstruktur regional ansässiger Unternehmen auf Gründungen, muss jedoch differenziert betrachtet werden. So zeigen Studien

wie bspw. Fritsch/Schroeter (2011), dass eine hohe Anzahl von Kleinunternehmen durchaus auch geringere Wachstumseffekte von Gründungen zur Folge haben kann. Aber auch andere regionale Faktoren beeinflussen die Wachstumseffekte von Gründungen maßgeblich, wie Icks et al. (2015, S. 14 ff.) anhand der neueren Gründungsforschung darlegen konnten. Damit stellt die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse eine wichtige Wachstumsgrundlage dar. Das gilt für Gründungen ebenso wie für den etablierten Mittelstand. Zudem bedingt die Heterogenität des Mittelstandes, dass nicht jedes mittelständische Unternehmen gleichermaßen zu Wirtschaftswachstum und Strukturwandel beitragen kann (vgl. Schneck/May-Strobl 2013, S. 34). Insbesondere aber im Hinblick auf das qualitative Wachstum, kommt dem Mittelstand eine besondere Rolle zu. Denn durch seine Markt- und Kundennähe, kann der Mittelstand besonders gut auf individuelle Kundenwünsche eingehen und so zur Verbesserung der Produkt- und Lebensqualität beitragen (vgl. Strotmann 2007, S. 95).

Innovationen sind der Grundstein für konstantes Wachstum und einen steileren Wachstumspfad. Doch ist der Mittelstand innovativer als andere Unternehmen? Den mittelständischen Unternehmen wird eine besonders motivations- und leistungsfördernde Unternehmenskultur und Innovationsorientierung nachgesagt. Werner et al. (2013, S. 32 f.) konnten in kleinen Familienunternehmen eine höhere Innovationstätigkeit nachweisen als in managementgeführten Unternehmen ähnlicher Größe. Die Bereitschaft zur Investition in risikoreiche Innovationsprojekte sinkt jedoch mit jedem Generationswechsel. Darin zeigt sich die Bedeutung von Gründungen für Innovationen (vgl. Icks et al. 2015, S. 12 f. und dort zitierte Literatur). Innovationen in mittelständischen Unternehmen, gerade in den kleineren Unternehmen und in Dienstleistungsbereichen, sind oftmals weniger sichtbar als auf Forschung und Entwicklung (F&E) basierende Innovationsprozesse in Großunternehmen (vgl. Brink et al. 2014, S. 3 ff.; May-Strobl/Haunschild 2013, S. 2). Innovationsprozesse im Mittelstand sind weniger standardisiert und diskontinuierlicher. Innovationen entwickeln sich fortlaufend als spontane Reaktion auf sich ändernde Umfeldbedingungen. Dabei sind die strukturelle Flexibilität und flache Hierarchien in familiengeführten Unternehmen entscheidend für die Nutzung der individuellen Fähigkeiten und Erfahrungen des Unternehmers und seiner Mitarbeiter (vgl. Welter 2001, S. 219; Maaß/Führmann 2012, S. 12 ff. und dort zitierte Literatur).

2.3 Die Nachteile des Mittelstands

Mittelständischen Unternehmen werden aufgrund ihrer überwiegend geringen Unternehmensgröße oder ihres Alters gewisse Nachteile gegenüber etablierten Großunternehmen nachgesagt. Als Ursache gelten Lernkurveneffekte, Skaleneffekte, Synergieeffekte und eine geringere Ressourcenausstattung. Häufig untersuchte Problemfelder sind insbesondere der Zugang zum Finanz- und Beratungsmarkt, die Bürokratiebelastung und Standortnachteile.

Empirische Untersuchungen belegen den Einfluss von Alter und Größe auf die Überlebenswahrscheinlichkeit von Unternehmen (vgl. Fackler et al. 2013, S. 691; Schindele/Weyh 2011, S. 357; Strotmann 2007, S. 95). Das lässt auf gewisse Nachteile des Mittelstands, insbesondere von kleinen Unternehmen in den ersten Lebensjahren, schließen. Aufgrund der vielfältigen Herausforderungen in der frühen Unternehmensphase scheiden junge Unternehmen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit aus dem Markt aus als ältere Unternehmen (liability of newness, Stinchcombe 1965). Der altersbedingte Nachteil schwindet im Laufe der Zeit (vgl. Thornhill/Amit 2003). Auch kleinere Unternehmen besitzen eine geringere Überlebenswahrscheinlichkeit als große Unternehmen der gleichen Alterskohorte (liability of smallness, Aldrich/Auster 1986).

Als wesentliche Ursache für die geringere Überlebenswahrscheinlichkeit junger Unternehmen wird deren geringe Erfahrung angesehen. Während ältere Unternehmen von Lernkurveneffekten profitieren, bestehen in jungen Unternehmen Unsicherheiten bspw. im Hinblick auf die Qualität externer Dienstleistungen, das Konsumentenverhalten oder die eigenen Managementfähigkeiten (vgl. Stinchcombe 1965, Jovanovic 1982, Leibenstein 1960). Ein Beispiel für Lernkurveneffekte bietet der Beratungsmarkt. Insbesondere dann, wenn Unternehmen erstmalig oder selten Beratung in Anspruch nehmen, können sie deren Kosten-Nutzen-Verhältnisse schwer einschätzen. Das gilt umso mehr, weil es auf dem Beratungsmarkt keine verbindlichen Qualitätsstandards gibt. Hier haben etablierte und auch große Unternehmen mit einem höheren Erfahrungsschatz einen Vorteil (vgl. Haunschild/Clemens 2006, S. 10 f.). Qualitätsunsicherheiten spielen im digitalen Zeitalter durch eine bessere Informationsdiffusion allerdings eine immer geringere Rolle. Bspw. lassen sich Unsicherheiten junger Unternehmen hinsichtlich des Konsumentenverhaltens durch online-Plattformen reduzieren, indem die Resonanz potenzieller Kunden vor Produktionsbeginn getestet werden kann (vgl. Faltin 2015, S. 41).

Ein weiteres Beispiel, wo Lernkurveneffekte zum Tragen kommen, ist die Bürokratiekostenbelastung. Bechera (2011) gibt zu bedenken, dass sich Nachteile mittelständischer Unternehmen aus Regelungen der Steuerpolitik, des Vertrags-, Arbeits- und Sozialrechts ergeben. Die Informationsgewinnung über bürokratische Regelungen und deren Umsetzung ist in mittelständischen Unternehmen oft kostenintensiver als in managergeführten Großunternehmen (vgl. Welter et al. 2013, S. 621). Eine Ursache ist das Fehlen von Stabsstellen. Bürokratische Regelungen sind notwendig, damit der Staat öffentliche Aufgaben wie z. B. die soziale Absicherung wahrnehmen und gesellschaftliche Ziele wie z. B. den Umweltschutz umsetzen kann. Gleichzeitig bieten solche Regelungen, gerade den mittelständischen Unternehmen Rechts- und Planungssicherheit bzw. Schutz vor willkürlichen Handlungen (vgl. Kayser et al. 2004, S. 1 f.). Für mittelständische Unternehmen ist insbesondere auch die Konstanz gesetzlicher Regelungen bedeutsam. Je häufiger diese angepasst werden, desto größer die Belastung für den Mittelstand (vgl. Welter et al. 2013, S. 631).

Die geringere Überlebenswahrscheinlichkeit infolge der Unternehmensgröße wird mit unterschiedlichen Faktoren begründet. Bspw. können sich Kostennachteile aus Skaleneffekten bei größeren Produktionsmengen oder Synergieeffekten in Folge einer stärkeren Differenzierung ergeben. Eine geringere Ressourcenausstattung wird bspw. dann zum Nachteil, wenn Ausfälle von Maschinen ausgeglichen werden müssen (vgl. Fackler et al. 2013, S. 693; Esteve-Péres/Manes-Castillejo 2008, S. 234). Falck (2005) zeigt empirisch, dass kleine, neue Unternehmen häufig unterhalb der optimalen, effizienten Produktionsmenge produzieren. In einer modernen Wissensgesellschaft unter Ausnutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung, dürfte dieses Unterauslastungsargument nur noch eingeschränkt beziehungsweise nicht für jede Form der Gründung gelten. So verweist Faltin (2008, S. 89 ff., 100 f. und 2010, S. 218 ff.) auf die vielfältigen Möglichkeiten des "Gründens aus Komponenten". Solche "Komponenten" oder Netzwerke können etablierte Unternehmen ebenso nutzen. Hier kommt es auf die Bereitschaft an, Routinen zu durchbrechen. Im Gegensatz zum klassischen Bild eines Unternehmers, der "selbst" und "ständig" arbeitet, wird auf etablierte und routinierte Dienstleister wie z. B. digitale Vorzimmer zurückgegriffen. Diese bündeln bestimmte Kompetenzen bspw. im Hinblick auf die Buchhaltung und unterliegen keinen größenbedingten Nachteilen. Ein ähnliches Prinzip verfolgen bspw. die sogenannten CoWorkingSpaces, in denen Gründer komplett ausgestattete Arbeitsplätze und zusammen mit anderen ein Vorzimmer nutzen.

Ein Nachteil mittelständischer Unternehmen, der sich u. a. aus der Unternehmensgröße ergibt, wird in der Abhängigkeit von regionalen Standortfaktoren gesehen. Mittelständler haben weniger als Großunternehmen die Möglichkeit ihren Standort selbst zu gestalten und bspw. fehlende Infrastruktur auszugleichen. Daraus ergeben sich insbesondere Probleme bei der Anwerbung von Fachkräften. Im Mittelstand ist das Personalwesen häufig nicht institutionalisiert, liegt in der Hand des Eigentümerunternehmers und hängt von dessen zeitlichen Ressourcen und seinem spezifischen Know-how ab. Zudem ist der Suchradius kleiner mittelständischer Unternehmen regional und der von großen eher noch stark national ausgerichtet, während Großunternehmen verstärkt überregional und international nach Fachkräften suchen. Regionale Faktoren wie z. B. die Verfügbarkeit gut ausgebildeter Fachkräfte und die Möglichkeit zu deren Weiterqualifizierung sowie die Attraktivität der Region für Fachkräfte, sind damit vor allem für den kleinen Mittelstand bedeutsamer als für Großunternehmen (vgl. Kay/Richter 2010, S. 23, S. 35 ff.).

Ein häufig für kleine und neue Unternehmen angeführter Nachteil sind Kapitalmarktrestriktionen. Aufgrund von asymmetrischen Informationen sowie Konkurskosten besteht auf Finanzierungsmärkten grundsätzlich die Tendenz zur Kreditrationierung. Qualitätsunsicherheiten der Kreditgeber hinsichtlich eines Investitionsprojekts können zwar durch ausreichend Eigenkapital und Sicherheiten ausgeglichen werden. Darüber verfügen Gründer jedoch nur selten. Innovative, wachstumsorientierte Unternehmen trifft eine Kreditrationierung aufgrund ihres höheren Kapitalbedarfs besonders stark (Reize 2005, S. 17, S. 20; Witt/Hack 2008, S. 61 f, S. 65). Die Ursachen einer Kreditrationierung für mittelständische Unternehmen werden in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Der Ursprung von Informationsproblemen wird einerseits bei den Kreditgebern gesehen (vgl. Reize 2005, S. 18). Andererseits werden Managementprobleme sowie eine unzureichende Finanzierungsvorbereitung und damit eine unzureichende Informationsbereitstellung auf Seiten der Unternehmen angeführt (vgl. Wolf 2006, S. 29 f.). Ob ein generelles Unterversorgungsproblem mit Finanzmitteln existiert, kann letztlich weder theoretisch noch empirisch eindeutig bewiesen werden (vgl. Witt/Hack 2008, S. 57, S. 65 und dort zitierte Literatur). Finanzierungsprobleme haben in der Vergangenheit aber eine größere Rolle gespielt als heutzutage. Denn die Finanzierungsanforderungen der Unternehmen haben sich verändert und auch das Angebot wurde weiterentwickelt (vgl. Pahnke et al. 2015, S. 43 f.). Dennoch können Teilmärkte, insbesondere für Wagniskapital und Business Angels, als unterentwickelt bezeichnet werden. Daraus ergeben sich Finanzierungsschwierigkeiten für bestimmte Mittel-

standsgruppen, insbesondere innovative Start-ups in Wachstumsphasen (vgl. Icks et al. 2015, S. 29 ff. und dort zitierte Literatur).

2.4 Zwischenfazit

Die Mittelstandspolitik kann an den positiven Effekten des Mittelstands ansetzen und seine Stärken im Hinblick auf Beschäftigung, Teilhabe, Wachstum und Innovationen unterstützen. Ansätze für eine zielgruppenspezifische Förderung lassen sich hieraus aber nicht ableiten. Es dürfte schwierig bis unmöglich sein, einzelne Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen mit einem bestimmten Beitrag z. B. auf das Wirtschaftswachstum zu identifizieren. Allerdings zeigen sich Ansatzpunkte wie z. B. durch die Verbesserung regionaler Standortfaktoren oder des Klimas für Unternehmertum wie Potenziale des Mittelstands besser genutzt werden können.

Der Nachteilsausgleich setzt an vermeintlichen größen- und altersbedingten Nachteilen des Mittelstands an. Allerdings haben sich die Unternehmenslandschaft und das Umfeld verändert. Viele Informationsprobleme und andere Nachteile des Mittelstands wurden durch die Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien abgeschwächt. Größen- und altersbedingte Nachteile spielen heutzutage nur noch eine untergeordnete Rolle. Zudem ist der Zusammenhang zwischen bestimmten Nachteilen und gewünschten positiven Effekten des Mittelstands unsicher. Eindeutige Ansatzpunkte für einen Nachteilsausgleich lassen sich aus der Forschung nicht ableiten.

3 Der Rahmen für die Mittelstandspolitik

Wir wenden uns nun dem Rahmen für die Mittelstandspolitik zu und fragen danach, welche Aufgaben sich für die Mittelstandspolitik aus dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, den allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und ihrer Stellung im Gefüge der Wirtschaftspolitik ergeben.

3.1 Das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft

Leitlinie der deutschen Wirtschaftspolitik ist das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft. Sie verbindet Wettbewerb und wirtschaftliche Leistung mit sozialem Ausgleich und sozialer Teilhabe. Die in der Marktwirtschaft grundlegende dezentrale Steuerung der Einzelpläne über das Preissystem erfordert einen funktionsfähigen Wettbewerb und verlässliche staatliche Rahmenbedingungen. Wichtige handlungsbestimmende Elemente sind das Privateigentum, die individuelle Entscheidungsfreiheit, Eigenverantwortung und Haftung sowie die An-

erkennung von Leistung und Erfolg. Der soziale Aspekt erfordert zudem ein solides soziales Sicherungssystem (Beauvais 1984, S. 49), beschränkt sich aber nicht darauf. So werden Chancengleichheit durch ein effizientes Bildungssystem, finanzielle Stabilität als Voraussetzung für Generationengerechtigkeit oder die Stärkung der Vermögensbildung, insbesondere in einem Niedrigzinsumfeld, als aktuelle Herausforderungen für die Befähigung zu mehr Freiheit und zu einer eigenverantwortlichen Lebensgestaltung gesehen (vgl. Spahn 2016). In der 100-Tage Bilanz des Bundeswirtschaftsministeriums vom 24.03.2014 heißt es: "Soziale Marktwirtschaft heute bedeutet die kluge und praxisnahe Synthese von Angebots- und Nachfragepolitik, Markt und Staat, Wachstum und Nachhaltigkeit, Industrie und Ökologie, internationaler Wettbewerbsfähigkeit und guter Arbeit."³

Gesetzliche Regeln (Regulierungen) bilden den ordnungspolitischen Rahmen der sozialen Marktwirtschaft. Letztlich wird eine Wirtschaftsordnung aber nicht festgesetzt, sondern gelebt und im Zuge staatlicher und gesellschaftlicher Prozesse entwickelt (vgl. Eucken 1947, S. 84 ff.; Weizsäcker 2014, S. 36). Ein wesentlicher Bestimmungsfaktor sind die in einer Gesellschaft anerkannten Grundwerte. In den westlichen Industrieländern zählen hierzu insbesondere Freiheit, Sicherheit und Gleichheit. Freiheit ist das Recht des Einzelnen, sein Leben eigenständig nach selbst gesetzten Zielen und eigenen Vorstellungen zu gestalten. Eng verbunden mit dem Postulat der Freiheit ist die Gleichheit. Jedes Individuum ist unabhängig von spezifischen Merkmalen wie Geschlecht oder Religion nach gleichem Recht zu behandeln und sollte die gleichen Chancen haben (vgl. Klump 2013, S. 254 f.). Ebenfalls in engem Zusammenhang zur Freiheit des Einzelnen steht seine Sicherheit. Unter Sicherheit werden die Abwehr von Gefahren durch Erhaltung des inneren und äußeren Friedens und die soziale Sicherheit verstanden (vgl. Klump 2013, S. 254 f.). Eine aktuelle Herausforderung, die gleichermaßen die Sicherheit betrifft, ist die Abwehr umweltbedingter Bedrohungen wie die Klimaverschmutzung.

Eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung entspricht diesen Grundwerten, insbesondere dem Freiheitsprinzip. Sie lässt dem Einzelnen größtmögliche Entscheidungsfreiheit, wobei negative Auswirkungen auf die Freiheit anderer Personen in Folge wirtschaftlicher Macht begrenzt werden (vgl. Apolte et al. 2007, S. 311). Der Mittelstand ist nicht nur Teil der Marktwirtschaft, sondern nimmt eine aktive Rolle für Wirtschaft und Gesellschaft ein. Entsprechend wird

³ Siehe <http://www.bmwi.de/DE/ministerium,did=631398.html>.

der Mittelstand im Aktionsprogramm Mittelstand als eine tragende Säule der Sozialen Marktwirtschaft gesehen (BMW 2015a, S. 2). Im Mittelstand manifestiert sich das Freiheitsprinzip. Der Selbstständige löst sich aus dem Verantwortungsbereich anderer, nimmt selbstbestimmt persönliche Freiheitsräume wahr, übernimmt Eigenverantwortung und schafft Möglichkeiten zur Selbstentfaltung (Hauer et al. 1993, S. 8; BMW 2015b, S. 2).

Wichtige Grundlage der Marktwirtschaft ist der freie Leistungswettbewerb. In Deutschland vorherrschendes wettbewerbspolitisches Leitbild ist das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs (vgl. Klump 2013, S. 101 f.; 106). Es zeigt sich in einem prinzipiellen Kartellverbot (geregelt in § 1 GWB), wettbewerbspolitischen Regelungen für die Missbrauchsaufsicht (geregelt in § 19 GWB) sowie der Zusammenschlusskontrolle (geregelt in § 36 und § 42 GWB). Kern des Konzepts ist die Entwicklung von Kriterien, nach denen vom Idealbild abweichende Marktverhältnisse als zufriedenstellend angesehen und kurzfristige Marktmängel (z. B. Fortschrittsmonopole) als wohlfahrtssteigernd wahrgenommen werden können. Staatliche Markteingriffe gelten vor allem dann als legitim, wenn infolge von Marktzutrittsschranken und einer (zu) hohen Unternehmenskonzentration Wettbewerbsfunktionen nicht erfüllt werden können (vgl. Klump 2013, S. 103 f.). Für die Aufrechterhaltung und Dynamisierung des Wettbewerbs spielt die Mittelstandspolitik eine besondere Rolle. Der Mittelstand wird einerseits als Garant und Repräsentant der Marktwirtschaft angesehen: ihm wird als dem Träger von Verfügungsmacht und Verfügungsfreiheit, der für seine Verträge auch haftbar gemacht werden kann und der wegen geringer Marktmacht keine Beeinträchtigung anderer herbeiführt, eine bedeutende wettbewerbspolitische Funktion zugesprochen. Andererseits benötigt seine Existenz einen funktionsfähigen Wettbewerb. Gleichwohl folgte die deutsche Wirtschaftspolitik nie einem Modell atomistischer, vollkommener Märkte. Sie sah es nicht als ihre Aufgabe an, "bestimmte Unternehmensgrößen anzustreben oder zu garantieren" (Deutscher Bundestag 1970, S. 7).

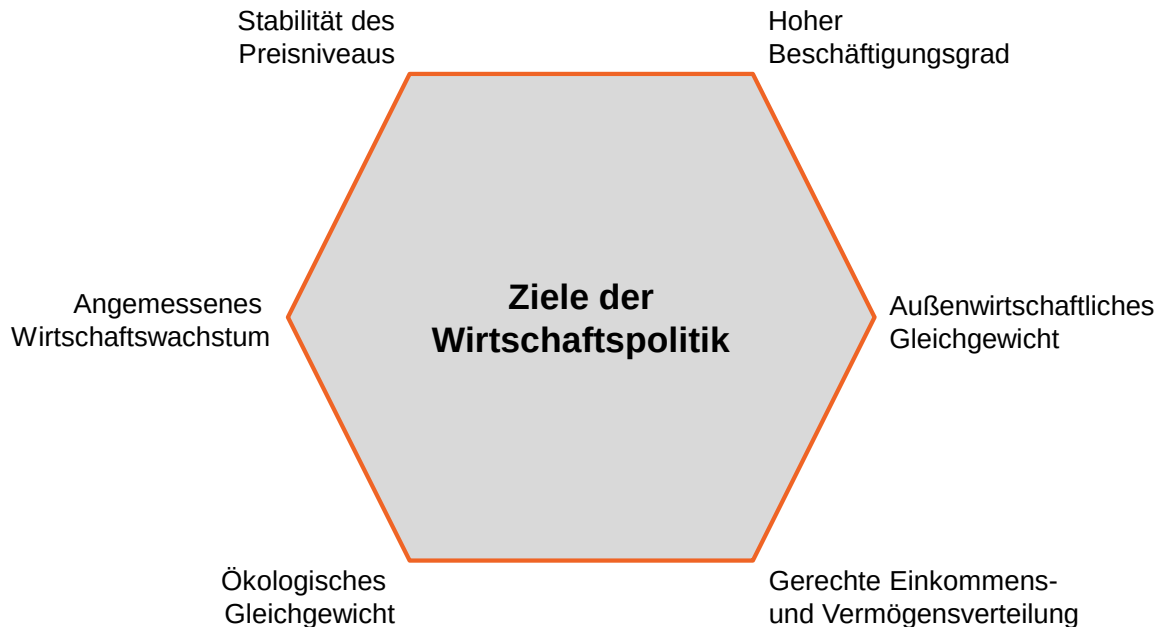
Neben dem Leistungswettbewerb ist der soziale Ausgleich ein wesentliches konstitutives Element der Sozialen Marktwirtschaft. In welchem Verhältnis wettbewerbliche und soziale Aspekte zueinander stehen, kann sich im Zeitablauf ändern und hängt von der vorherrschenden Wertorientierung und der Einigung auf einen gemeinsamen Konsens ab. Der soziale Ausgleich steht dabei in einem grundsätzlich harmonischen Verhältnis zur marktwirtschaftlichen Effizienz (vgl. Schlecht 1990, S. 60).

3.2 Das magische Vieleck

Einen Anhaltspunkt für allgemeingültige Ziele der Wirtschaftspolitik gibt das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 – zuletzt 2006 geändert (vgl. BMWI 2015b, S. 21; Sachverständigenrat 2015, S. 266). Zu den dort formulierten Zielen, dem sogenannten Magischen Viereck, gehören: Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsgrad (Vollbeschäftigung), außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum (vgl. StabG 1967). Seit seiner Verabschiedung haben sich die Rahmenbedingungen verändert und neue Herausforderungen herausgebildet: Demographischer Wandel, Digitalisierung, Globalisierung, Ressourcenknappheit und Umweltzerstörung zählen dazu. Infolgedessen haben sich die Prioritäten verschoben und neue Ziele wurden formuliert (vgl. BMWI 2015b, S. 19 ff.). In der Literatur wird das Magische Viereck regelmäßig um eine gerechte Einkommensverteilung und das ökologische Gleichgewicht ergänzt. Auch in der politischen Diskussion wird das Zielsystem des StabG als ungenügend für eine ganzheitliche Wohlfahrtsbetrachtung eingestuft (vgl. BMWI 2015b, S. 23). So sollte eine ganzheitliche Perspektive eingenommen, die ökologische und soziale Nachhaltigkeit berücksichtigt und der Wachstumsbegriff erweitert werden, indem ein Indikatorensystem zur ganzheitlichen Wohlfahrtsbetrachtung entwickelt wird (vgl. Michaelis et al. 2015, S. 835; Carstensen/Wieland 2013, S. 4; Deutscher Bundestag 2013, S. 28 f.).

Das Zielsystem des Magischen Vierecks dient dazu, durch möglichst gleichzeitige Beachtung aller Ziele Störungen des gesamtwirtschaftlichen Kreislaufes zu begrenzen, Ungleichgewichte zu vermeiden und das Erreichen der optimalen Allokation zu erleichtern und so die Wirtschaft zu stabilisieren. Obwohl in einer Marktwirtschaft keine totale Sicherheit z. B. in Form einer Arbeitsplatzgarantie gewährleistet werden kann, entspricht das Stabilisierungsziel dem gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnis (Apolte et al. 2007, S. 312). Für die Mittelstandspolitik leitet sich aus der Bedeutung der beschäftigungssichernden und -stabilisierenden Funktion des Mittelstandes ein wichtiger Zielbeitrag ab. So adressiert auch der aktuelle Koalitionsvertrag vom 17.12.2013 (S. 21) den Mittelstand vor allem über seine Bedeutung für Beschäftigung und Ausbildung nicht nur im Hinblick auf eine generelle Stärkung des Arbeitsmarktes, sondern auch auf eine ausgewogene räumliche Verteilung von Arbeitsplätzen. Gleichwohl ist die regionale Verteilung von Wachstum und Beschäftigung nicht im engen Zielsystem eingeschlossen.

Abbildung 1: Das Magische Vieleck



© IfM Bonn 16 1503 040

Die Forderung nach einem stetigen Wirtschaftswachstum entspricht dem Wachstumsziel. Durch die Vermeidung starker wirtschaftlicher Ausschläge sollen eine inflationäre Überhitzung und Schwankungen der Beschäftigung vermieden werden. Ein angemessenes Wirtschaftswachstum dient darüber hinaus der allgemeinen Erhöhung des Wohlstands. Wachstum und Wohlstand sind zwar nicht gleichzusetzen, Wirtschaftswachstum hilft aber dabei, den Herausforderungen im wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereich gerecht zu werden. Gleichzeitig kann aber auch ein Zielkonflikt zwischen ökologischen Aspekten und Wachstum bestehen, da eine Steigerung wirtschaftlicher Aktivitäten meist mit einem steigenden Umweltverbrauch einhergeht (vgl. Bofinger 2011, S. 274; Carstensen/Wieland 2013, S. 4; Deutscher Bundestag 2013, S. 24).⁴ Abgesehen vom materiellen Wohlstand, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), gehören zum Wohlergehen einer Gesellschaft weitere Aspekte nicht-materieller Art (vgl. Deutscher Bundestag 2013, S. 251). Dement-

⁴ Was genau unter einem angemessenen Wirtschaftswachstum zu verstehen ist, wird weder für Deutschland noch für andere Länder definiert. In der Regel bezieht man sich auf das quantitative Wachstum, also die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Bofinger 2011, S. 275; Apolte et al. 2007, S. 317). Mit Hinblick auf den Abbau der Arbeitslosigkeit wird ein beständiges Wachstum von rund 2 % für erforderlich angesehen, eine eindeutige Quantifizierung erfolgt aber nicht.

sprechend gewinnt das Konzept des qualitativen Wachstums an Bedeutung, welches Wohlfahrtsaspekte wie z. B. Gerechtigkeit und Teilhabe sowie eine allgemeine Verbesserung der Lebensqualität einschließt (vgl. Bourcarde/Tripp 2006, S. 25 ff.; Apolte et al. 2007, S. 311; Carstensen et al. 2013, S. 4). Das wirtschaftspolitische Wachstumsziel impliziert für die Mittelstandspolitik die Aufgabe, die Wachstumskräfte des Mittelstandes zu mobilisieren. Dabei zählt in erster Linie das Aggregat aller Unternehmen und nicht so sehr das einzelwirtschaftliche Wachstum. Das heißt auch, dass nicht jedes Unternehmen wachsen muss, sondern Marktaustritte ebenso möglich (und bisweilen unvermeidbar) sind.

Der Idee des qualitativen Wachstums entsprechend ergänzt der aktuelle Koalitionsvertrag vom 17.12.2013 (S. 8, S. 18) die tradierten wirtschaftspolitischen Ziele um ein "nachhaltiges Wohlstandsmodell mit gleichmäßiger(er) Teilhabe der Bevölkerungsschichten und der Generationen". Der Aspekt der Teilhabe bezieht sich sowohl auf das Erwerbsleben als auch auf die soziale Teilhabe. Hier schließt der gesellschaftspolitische Auftrag der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und einer gerechten Verteilung von Einkommen und Vermögen an. Die Forderung nach einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung konkretisiert im wirtschaftlichen Bereich das gesellschaftliche Gerechtigkeitspostulat. Die gerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen kann allerdings nicht nur die soziale Gerechtigkeit (z. B. Grundsicherung) betreffen, sondern auch die Leistungsgerechtigkeit (z. B. Antidiskriminierung). Wie viel soziale Ungleichheit letztlich als akzeptabel gilt, ist eine wertorientierte, politische Entscheidung (Klump 2013, S. 256; S. 278 f.).

Im Hinblick auf den Aspekt der Nachhaltigkeit und die Teilhabe aller Generationen kann vor allem die Erhaltung einer lebenswerten Umwelt als wichtiges wirtschaftspolitisches Ziel angesehen werden. Bereits 1994 wurde der Umweltschutz im Artikel 20a des deutschen Grundgesetzes als Staatsziel aufgenommen (vgl. Klump 2013, S. 249). Aus ökonomischer Sicht ist die Umwelt vor allem im Hinblick auf ihre Funktion als Ressourcenlieferant und als Empfänger von Abfallprodukten wichtig. Umweltschutz bedeutet Ressourcenschonung und Erhalt der Gesundheit und der Lebensgrundlage und ist somit als ein Ziel mit hohem Rang anzusehen (vgl. Klump 2013, S. 256; S. 276 f.). Mittelstandspolitik sollte die Belastung des Mittelstandes durch die Umweltpolitik im Auge behalten, aber auch die Chance, mit Hilfe des Mittelstands den technologischen Wandel zu Gunsten des Umweltschutzes voranzutreiben. Der Stellenwert des nachhaltigen Wirtschaftens wird allerdings von Seiten der Mittel-

standspolitik wie auch der mittelständischen Wirtschaft eher gering eingeschätzt (vgl. May-Strobl/Welter 2015, S. 14).

3.3 Die Mittelstandspolitik im Gefüge der politischen und wirtschaftlichen Interessen

Historisch können die Stadtwirtschaften als die ersten Träger der Wirtschaftspolitik angesehen werden. Kaufleute und Handwerker waren die Subjekte der Wirtschaftspolitik (vgl. Borchardt 1972, S. 512), so dass hier bereits von einem Vorläufer der Mittelstandspolitik gesprochen werden kann. Zunftmonopole minderten die Risiken der Arbeitsteilung, standen jedoch später durch ihre restriktive Anwendung dem Fortschritt entgegen (vgl. Borchardt 1972, S. 512, Hoppen 1984, S. 70). Mit der Einführung der Gewerbefreiheit in der Reichszunftordnung 1731 und der Gründung eines "Departement für Manufaktur- und Commercialsachen" (1740) erfolgte bereits eine Förderung der gewerblichen Wirtschaft (vgl. Hoppen 1984, S. 70 ff.; Klemmer et al. 1996, S. 167), die den institutionellen Rahmen für die Industrialisierung begründete. Mittelstandspolitik ist aus der frühen Gewerbeförderung, also der heutigen sektoralen Wirtschaftspolitik, entstanden und schwankte zwischen Zugangsbeschränkungen, auch mit dem Ziel die Leistungsqualität zu sichern, und Förderung des Wettbewerbsgedankens. Auch aus heutiger Sicht findet sich bei der Orientierung der Mittelstandspolitik noch teilweise der Zwiespalt im Hinblick auf die Verfolgung einer vorwärts gerichteten Strategie und des Förder- bzw. Schutzgedankens. Genauso sehen wir in Einzelfällen Beschränkungen bezüglich der fachlichen Vorbildung beispielsweise bei Ärzten, Apothekern, im Handwerk oder bei Berufen, die eine besondere Zuverlässigkeit voraussetzen, oder Preissetzungen mit Hilfe von Gebührenordnungen.

Mittelstandspolitik wurde im Zeitverlauf mit unterschiedlichen Inhalten und Bezeichnungen belegt wie z. B. Gewerbepolitik, unternehmensgrößenbezogene Strukturpolitik und KMU Politik. Langen (1978, S. 29) zerlegte Mittelstandspolitik in die Teilkomponenten Gesellschaftspolitik, Wettbewerbspolitik und Strukturpolitik, wobei nur die letzten beiden der Wirtschaftspolitik zugeordnet werden. Allerdings sind Adressaten der Wettbewerbspolitik weniger der Mittelstand als große, marktmächtige Unternehmen mit hohen Marktanteilen. Die gesellschaftspolitische Komponente des Mittelstands wurde in den 1970er Jahren allenfalls als eine Begründung für mittelstandsbezogene Fördermaßnahmen herangezogen. Naujoks (1975, S. 16) wies darauf hin, "dass die Überbetonung der gesellschaftspolitischen Seite der Mittelstandspolitik lange

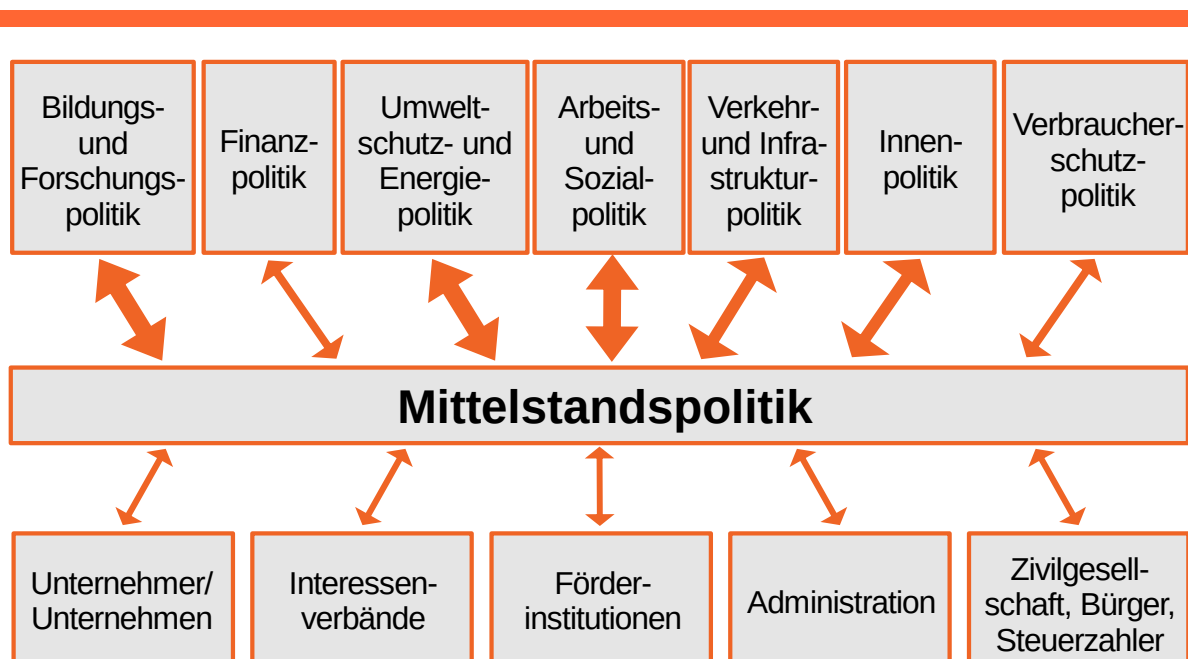
Zeit verhindert hat, dass ein ordnungskonformer Rahmen für die Mittelstandspolitik geschaffen wurde." Zur Ausrichtung der Mittelstandspolitik auf eine rein an der Unternehmensgröße orientierten Strukturpolitik wurde 20 Jahre später festgestellt, dass es "keine wissenschaftliche Grundlage der Mittelstandspolitik in Gestalt einer allgemein anerkannten Theorie einer größenbezogenen Strukturpolitik" (Klemmer et al. 1996, S. 29) gäbe.

Heute ist Mittelstandspolitik mit den unterschiedlichen Aspekten des mittelständischen Wirtschaftens konfrontiert und auf den Mittelstand wirken zahlreiche Politikbereiche: Denn zum Mittelstand zählt nicht nur der zahlenmäßig größte Teil der deutschen Wirtschaft. Die Selbstständigen und Unternehmer, die den Mittelstand formen, verfolgen individuelle Präferenzen, greifen gesellschaftliche Strömungen auf und setzen sie beruflich oder privat um und reflektieren und gestalten so den steten Wandel (vgl. Welter et al. 2014, Welter et al. 2015). Die mittelständische Wirtschaft erstreckt sich auch über alle privatwirtschaftlichen Sektoren und sie ist regional breit gestreut. Daraus ergibt sich zum einen, dass Mittelstandspolitik als ein spezieller Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik anzusehen ist und zur Erreichung der im vorigen Kapitel ausgeführten übergeordneten wirtschaftspolitischen Ziele beiträgt. Sie geht aber darüber hinaus. Zum anderen wird der Mittelstand über seine sektorale und regionale Verbreitung maßgeblich von den Politiken anderer Ressorts beeinflusst. Schließlich entfällt die "Pflege der sozialen Marktwirtschaft" in ihrer sozialen und wirtschaftlichen Dimension oder die "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" mit einer ausgewogenen Verteilung der Wirtschaftsaktivitäten im Raum, ebenfalls in die Aufgabengebiete mehrerer Ressorts wie z. B. Wirtschaft, Arbeit und Soziales, Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit oder Verkehr und digitale Infrastruktur.

Mittelstandspolitik ist somit als Querschnittsaufgabe im Kontext der Wirtschaftspolitik und anderer Politikfelder des Bundes (und ebenso der Bundesländer und Kommunen) zu sehen. Innerhalb der Wirtschaftspolitik bestehen vielfältige Berührungspunkte mit der sektoralen Wirtschaftspolitik (Industrie-/Branchenpolitik, Innovationspolitik, Energiepolitik etc.), darüber hinaus mit der Bildungs- und Forschungspolitik, der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik oder der Regionalpolitik. So wurde mit den veränderten Erkenntnissen über den Beitrag des Mittelstands bzw. der KMU oder der Gründungsunternehmen zum technischen Fortschritt der Mittelstand zum Adressat der Forschungs- und Technologiepolitik. Zugleich ergeben sich z. B. über den Versuch, Innovationen mittels Clusterbildung zu forcieren, Bezüge zur Regionalpolitik. Diese obliegt aller-

dings i. d. R. den Ländern oder Kommunen. Auch bei der Bereitstellung von Kollektivgütern bzw. dem Zugang zu und der Schonung von Ressourcen wird die Wechselwirkung von Mittelstandspolitik und anderen Ressorts deutlich: Denken wir nur an die Erreichbarkeit im Raum, die materiellen und fachlichen Voraussetzungen der Digitalisierung, die Sicherung der Rohstoff- und Energieversorgung oder das umweltschonende und nachhaltige Wirtschaften im Interesse des Verbraucher- oder Klimaschutzes. Umweltschutzpolitik entfaltet vor allem dann (negative) Wirkung auf den Mittelstand, wenn verfahrensbedingte Kostendegressionen als Vorteil für größere Unternehmen vorliegen. Auch im Bereich der Informationsweitergabe und Transparenzschaffung über Umweltschutzanforderungen benötigt der Mittelstand oftmals einen "Übersetzer" aus der Mittelstandspolitik. Dies umso mehr, weil Umweltschutz als höherwertiges, gesellschaftliches Ziel angesehen wird und häufig durch internationale Verpflichtungen unabdingbar ist.

Abbildung 2: Der Rahmen der Mittelstandspolitik



In den Zeiten hoher Arbeitslosigkeit gelangen die Beschäftigungswirkungen des Mittelstands/der KMU und die Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit in den Blickpunkt der Arbeitsmarktpolitik. Arbeitsmarktpolitik hat mit der Beeinflussung von Qualität und Preis des Einsatzfaktors Arbeit stets enge Bezüge auch zur Mittelstands-

politik. Aktuelle gemeinsame Herausforderungen beider Ressorts bestehen in dem demografischen Wandel, der Sicherung des Zugangs zu qualifizierten Arbeitskräften im Mittelstand oder der Eingliederung bestimmter Teilgruppen der Bevölkerung (Inklusion, Flüchtlingsintegration) in den Arbeitsprozess mittelständischer Unternehmen.

Auch werden gesetzliche Regelungen, die das Wirtschaften des Mittelstands beeinflussen, häufig in anderen Ministerien initiiert. Die Auswirkungen solcher bürokratischer Belastungen auf den Mittelstand zu bedenken zu geben bzw. abzumildern, gehört nach wie vor zu den grundlegenden Aufgaben der Mittelstandspolitik (vgl. Beauvais 1984, S. 53).

Welchen Teilbereichen anderer Ressorts eine besondere Bedeutung für die Wirtschaftspolitik und damit mittelbar auch für die Mittelstandspolitik zukommt, ändert sich mit den jeweiligen Herausforderungen, die die Regierung als prioritär ansieht. Häufig kommen die besonderen Herausforderungen, denen sich die Wirtschaftspolitik stellen will, auch im Namen des Ministeriums zum Ausdruck (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie).

Darüber hinaus wirken Akteure, die in die Umsetzung der Mittelstandspolitik eingebunden sind, Interessengruppen und Individuen mit ihrem Verhalten und ihren divergierenden Präferenzen auf die Mittelstandspolitik ein. So haben die Förderbanken ein vitales Interesse an der Stabilisierung bzw. Steigerung ihres Marktanteiles am Fördervolumen. Der Bürger trachtet nach (sozialer) Sicherheit oder gesunder Umwelt, als Steuerzahler hingegen wünscht er möglicherweise geringere Abgaben, als Arbeitssuchender die Bereitstellung von Arbeitsplätzen, als Unternehmer weniger Regulierung im Umweltschutz oder durch Arbeitsgesetze. Unternehmer oder Manager von Großunternehmen mögen über ihre Interessenvertretung versuchen, Subventionen durchzusetzen, um leistungslose Einkommen zu erzielen. Nicht zuletzt verfolgen Mitarbeiter der Ministerien oder Verwaltung persönliche Präferenzen, die mit dem Prestige, der Einflussmöglichkeit, dem Budget oder der Zahl der Mitarbeiter, die das Amt oder die Tätigkeit gewähren, verbunden sind. Die mit der Mittelstandspolitik beauftragten Akteure werden daher stets den widerstreitenden Interessen anderer Ressorts und anderer Wirtschaftssubjekte gegenüber stehen.

3.4 Zwischenfazit

Die Stellung der Mittelstandspolitik im Gefüge der gesamten Wirtschaftspolitik sowie die übergeordneten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen definieren und begrenzen den mittelstandspolitischen Aufgabenbereich. Mittelstandspolitik ist Querschnittspolitik. Sie dient dazu, die Funktionsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft zu sichern und die Erreichung der volkswirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Zielsetzungen zu unterstützen. Sie setzt an der bedeutsamen Funktion und Rolle des Mittelstands für Wirtschaft und Gesellschaft an. Aus beschäftigungspolitischer Sicht liegt die Aufgabe der Mittelstandspolitik in der Sicherung bzw. dem Ausbau der Beschäftigung im Mittelstand. Zugleich kommt der Fachkräfteversorgung des Mittelstands eine zunehmend wichtigere Bedeutung zu. Aus wettbewerbspolitischer Sicht sorgt Mittelstandspolitik für die Aufrechterhaltung eines dynamischen Wettbewerbs – er dient dem Erhalt der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Mittelstands. Die Heterogenität des Mittelstandes erfordert aber auch eine Neukalibrierung der Wettbewerbspolitik, die neuen Formen des Wirtschaftens (z. B. Uber, Airbnb) Rechnung trägt und gleiche Wettbewerbsbedingungen für neue und alte Angebotsformen schafft. Hierin liegt eine wichtige aktuelle Herausforderung der Mittelstandspolitik. Schließlich ist eine wesentliche Aufgabe der Mittelstandspolitik auch immer die Unterstützung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Teilhabe.

Die Arbeitsteilung zwischen der Mittelstandspolitik und der Wirtschaftspolitik bzw. anderen Ressorts sollte darin bestehen, dass bei allen politischen Entscheidungen und Regulierungen die Betroffenheit des Mittelstands geprüft und den Besonderheiten des Mittelstands Rechnung getragen wird. Dabei sollten weniger die Besonderheiten von Größe oder Alter als die sich aus der Einheit von Eigentum und Leitung ergebenden Besonderheiten im Fokus der Mittelstandspolitik stehen.

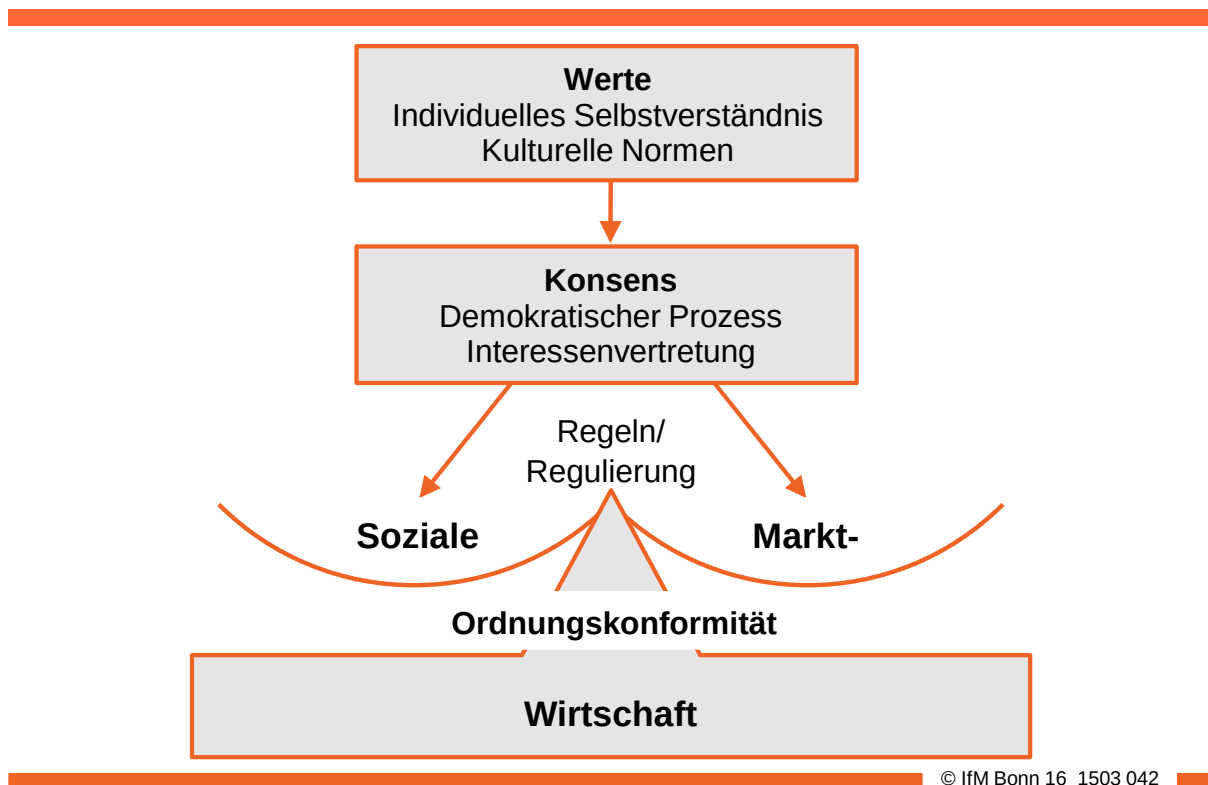
4 Bausteine einer zukunftsorientierten Mittelstandspolitik

In diesem Kapitel wenden wir uns nun den Bausteinen einer zukunftsorientierten Mittelstandspolitik zu. Diese leiten sich aus den grundlegenden Werten und Zielen der sozialen Marktwirtschaft ab.

4.1 Die Grundlinien für die Mittelstandspolitik

Eine mittelstandsspezifische Politik hat den grundlegenden Anforderungen an die Wirtschaftspolitik zu entsprechen: Sie muss wertorientiert, konsensorientiert und ordnungskonform sein.

Abbildung 3: Grundlinien der Wirtschaftspolitik



Da sich der Verfassungsgeber im Grundgesetz nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat (vgl. Lampert/Bossert 2004, S. 150), unterliegt das Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft in gewissem Grad einer demokratischen Entscheidung auf Basis wirtschaftspolitischer Werte. Die Verständigung über die in der Gesellschaft geltenden und gewünschten Wertehaltungen braucht einen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Grundkonsens und den Willen zum Ausgleich, den "wertbewußten Kompromiss" (Giersch 1960, S. 66).⁵ Darüber hinaus wird permanent zwischen der freiheitlichen (Eigentums- und Wettbewerbsordnung) und der sozialen Komponente (Gemeinwohlorientierung, Teilhabe) der Wirtschaftsordnung abzuwä-

⁵ Die Problematik eines fehlenden Grundkonsenses über Werte, die alle Staaten verbinden, wird z. B. im aktuellen Dissens über Europäische Grundwerte deutlich.

gen sein.⁶ Gerade für kleine mittelständische Unternehmen ist ein Übergewicht der Freiheitsgewährungen nicht immer adäquat: Für sie ist Teilhabe vergleichsweise wichtig, sei es um soziale Risiken abzufedern, sei es um Zugang zu notwendigen Ressourcen zu erhalten.

Als Leitlinie für die Wirtschaftspolitik ist das Prinzip der System- bzw. Ordnungskonformität heranzuziehen, nach der die praktische Wirtschaftspolitik in Übereinstimmung mit der existierenden Wirtschaftsordnung stehen muss. In der Marktwirtschaft hat die Marktkonformität als das relevante Kriterium für wirtschaftspolitische Maßnahmen zu gelten: Praktische Wirtschaftspolitik muss mit der marktwirtschaftlichen Ordnung kompatibel sein, d. h. vor allem, dass der Preisbildungsmechanismus am Markt nicht außer Kraft gesetzt werden sollte, aber auch dass die Wettbewerbsintensität und die Leistungsmotivation, z. B. durch eine hohe Abgabenquote, nicht beeinträchtigt werden sollten (vgl. Klump 2013, S. 201). Dieses Kriterium regelt die Hierarchie wirtschaftspolitischer Maßnahmen: Demnach sollten Interventionen so wenig wie möglich den Marktprozess ersetzen, sondern an dem Datenkranz ansetzen, d. h. "günstige legislative und institutionelle Voraussetzungen sowie ein für wirtschaftliche Aktivitäten günstiges gesamtwirtschaftliches Klima schaffen" (Klemmer et al. 1996; S. 71). Rahmenpolitik genießt folglich Vorrang vor diskretionären Einzelmaßnahmen.

Gegen die Grundprinzipien der Marktwirtschaft wird verstoßen, wenn der Staat mit Hilfe von Subventionen, durch bürokratische Reglementierung oder durch außenwirtschaftliche Handelshemmnisse in das Marktgeschehen eingreift. Der Zweck solcher Interventionen kann entweder sein, vom Wettbewerb bedrohte Unternehmen oder Industrien zu schützen oder den wirtschaftlichen Strukturwandel durch Förderung von aussichtsreich erscheinenden Innovationen in bestimmte Bahnen zu lenken (vgl. Hax 2004, S. 6). In der Literatur wird allerdings mit der alleinigen Forderung nach Marktkonformität die soziale Dimension unserer Wirtschaftsordnung außer Acht gelassen. Ordnungskonformität bedeutet, dass die Kompatibilität mit der sozialen Ordnung bzw. die Berücksichtigung des Gemeinwohlinteresses der Marktkonformität gleichgestellt ist. Ein aktuelles Beispiel ist die jüngst erfolgte Ausnahmegenehmigung durch den

⁶ Vgl. die aktuelle Diskussion um einen Sozialpakt für die deutsche Bevölkerung, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/fluechtlingsdebatte-streit-zwischen-gabriel-und-merkel-wegen-sozialpakets-fuer-deutsche/13024058.html>. Download am 26.2.2016.

Wirtschaftsminister für den Zusammenschluss von Edeka und Tengelmann: Hier begründet der Arbeitsplatzverlust das Gemeinwohlinteresse.

In Kapitel 3 wurde die Mittelstandspolitik innerhalb des Gefüges der Wirtschaftspolitik als Querschnittsaufgabe verortet, die viele – wenn nicht die meisten – Politikbereiche berührt. Mittelstandspolitik erfolgt nicht für sich allein, sondern Mittelstand ist überall zu berücksichtigen. Diesen Gedanken greifen wir hier als weiteren Baustein einer zukunftsorientierten Mittelstandspolitik, die mit der Vielfalt des Mittelstandes umzugehen weiß, wieder auf. Auswirkungen hat dies auf die strategische Ausgestaltung der Mittelstandspolitik in Bezug auf ihre Rolle als Rahmenpolitik, ihr Leitbild, die Zielsetzungen und die Adressaten.⁷

4.2 Mittelstandspolitik als Rahmenpolitik

Mittelstandspolitik bewegt sich im Spannungsverhältnis von rahmenorientierter Politik und der expliziten, aber selektiven Förderung einzelner Gruppen oder Segmente (Klemmer et al. 1996, S. 26) bzw. der Beeinflussung wirtschaftlicher Prozesse, die vom Mittelstand maßgeblich gestaltet werden.

Wird Rahmenpolitik als Ordnungspolitik verstanden, so werden die Konstituierung wirtschaftspolitischer Instanzen (Zuständigkeiten) und die Regelungen ihres Zusammenspiels (Handlungsgrundsätze) in den Blick genommen. Dieses System rechtlicher und institutioneller Regelungen basiert auf geistesgeschichtlichen Grundlagen (vgl. Klump 2013, S. 199) und orientiert sich an gesellschaftlichen Werten, die ihren Niederschlag in der Staatsverfassung gefunden haben. Ordnungspolitik gibt den handelnden Wirtschaftssubjekten, den Unternehmen ebenso wie den privaten Haushalten, einen allgemein verbindlichen Rahmen für ihre Dispositionen vor (vgl. Hax 2004, S. 3) und regelt die Aufgabenteilung zwischen Staat und privaten Akteuren.

Der ordnungspolitische Rahmen in Deutschland umfasst mehrere Teilordnungen, die überwiegend aus dem Grundgesetz abgeleitet sind: namentlich das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Konsumfreiheit, freie Berufswahl, Gewerbefreiheit), die Eigentumsordnung (sichere Eigentumsrechte, verlässliches und erzwingbares Vertragsrecht), die Verankerung der Prinzipien der

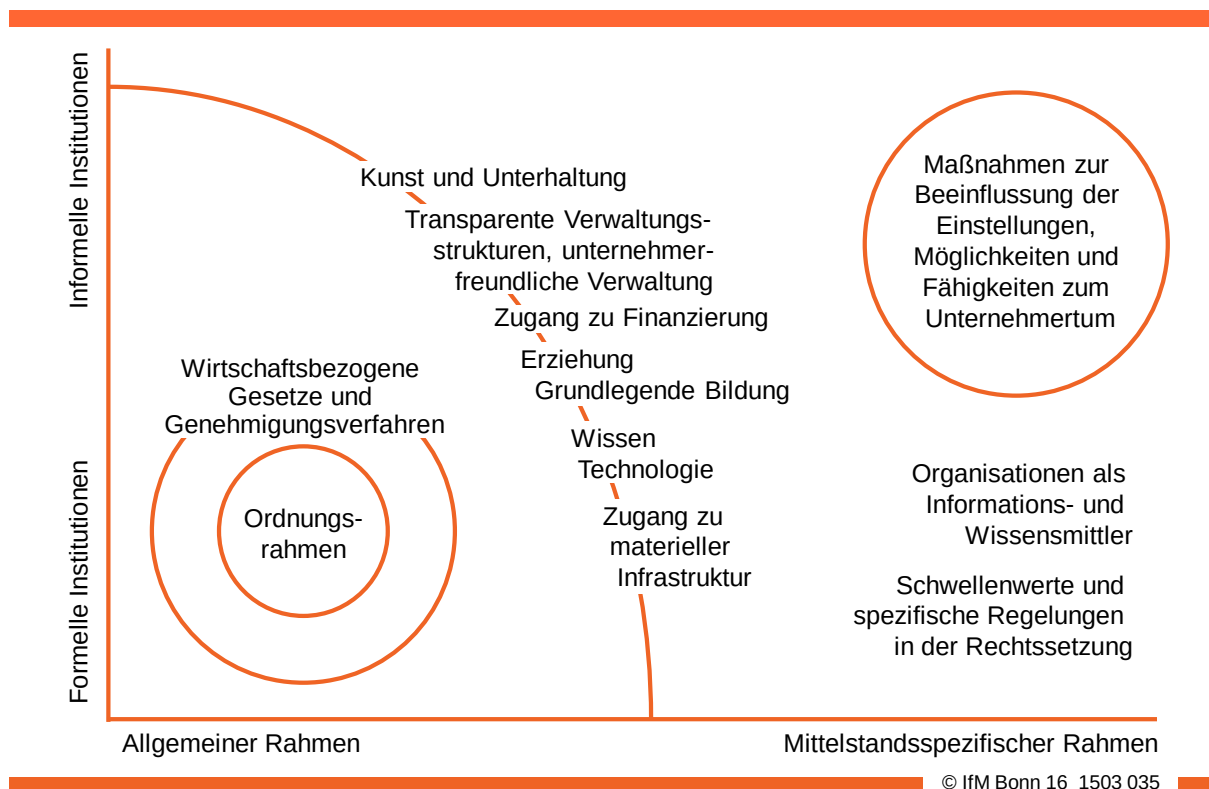
⁷ Die Frage nach der operativen Ausgestaltung (z. B. Zuständigkeiten, Arbeitsteilung zwischen den politischen Akteuren und Ebenen – Bund, Land, Kommunen) wird hier nicht weiter betrachtet.

Rechts- und Sozialstaatlichkeit, die Wettbewerbsordnung (freier Zugang zu Märkten, Monopolkontrolle, Missbrauchsaufsicht, öffentliches Vergabewesen), die Sozialordnung (Sozialversicherungsgesetze, Tarifvertragsgesetz, Arbeitsrecht), die Finanzverfassung (Gestaltung von Steuern und Abgaben, Korrektur der Einkommensverteilung, Finanzausgleich), die Außenwirtschaftsordnung (Öffnung der Märkte für den internationalen Handel) und die Geldordnung (Währungssystem und räumlicher Geltungsbereich, Mandat der Zentralbank). Darüber hinaus bilden alle weiteren in Gesetzen, Verordnungen, Erlassen und internationalen Abkommen festgelegten Regelungen (z. B. Zulassungsregelungen, Gemeinsame Handelspolitik, Produkthaftungsauflagen, Umweltschutzaufgaben, Regelung zur Bekämpfung des Zahlungsverzugs, Ladenschlussgesetz, Preisauszeichnungspflicht, Verpackungsverordnung, Bau- und feuerpolizeiliche Vorschriften) die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, die die rechtlichen Normen für das wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Handeln der einzelnen Akteure – Unternehmen, Verbraucher, Staat – setzen. Solche, als Regulierungen bezeichnete Rahmensetzungen beschränken die Handlungsfreiheit oder Präferenzen des Einzelnen, um Probleme, die einer höheren Wohlfahrt zahlreicher Bürger oder dem Gemeinwohl entgegenstehen, zu beseitigen (vgl. Weizsäcker 2014, S. 20). Zunehmend folgen nicht nur die makroökonomische Ordnungspolitik (z. B. EZB-Zinspolitik, Harmonisierung der Märkte) sondern auch die Rahmenbedingungen für die Produktion und das Marktverhalten (z. B. Richtlinie für die Anerkennung von Berufsqualifikationen, Glühlampenverordnung, Abfall-Rahmengesetzgebung, Lebensmittelinformationsverordnung) europaweiten Regelungen.

Ein weiterer Bestandteil der Rahmensetzung sind Regelungen darüber, welche Güter privat, welche öffentlich angeboten werden. Der Zugang zu Ressourcen wie Erziehung, grundlegender Bildung, Kompetenzentwicklung, Kultur, Wissen und Technologie oder zur materiellen Infrastrukturausstattung ist grundlegende Voraussetzung für gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe, aber auch für die Produktion. Die Bereitstellung solcher öffentlicher oder vielmehr meritokratischer Güter durch den Staat unterliegt gesellschaftlichen, wertorientierten Abstimmungsprozessen. Eine Öffnung von Märkten für ehemalige Kollektivgüter (Deregulierung, Privatisierung) kann einerseits mehr Möglichkeiten für Privatinitiative eröffnen und die Angebotsvielfalt und Effizienz erhöhen (z. B. Telekommunikation, Rundfunk, Kreativwirtschaft). Andererseits kann eine Unterversorgung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen oder Regionen resultieren, die Wohlfahrtseinschränkungen, Produktionsengpässe und Wachstumseinbußen zur Folge hat (z. B. Verkehrsanbindung, Breitbandver-

sorgung, Fachkräftemangel, Bedeutung "weicher" Standortfaktoren für die Gewinnung von Fachkräften an peripheren Standorten). Kleinere mittelständische Unternehmen dürften aufgrund ihrer räumlichen Streuung und ihrer vergleichsweise geringen individuellen Nutzungsintensität von einem ubiquitären und kostengünstigen Zugang zu materieller und immaterieller Infrastruktur in besonderem Maße abhängen. Infolgedessen ist die Frage nach der Aufgabenteilung zwischen Staat und Privat bei der Bereitstellung von Ressourcen unter mittelstandspolitischen Gesichtspunkten von hoher Bedeutung.

Abbildung 4: Ansatzstellen der mittelstandsspezifischen Rahmenpolitik



Neben den allgemeinen ordnungspolitischen Regeln, die die gesamte Volkswirtschaft einbeziehen, gehören die lediglich für spezielle Bereiche der Wirtschaft geltenden Regelungen zu den spezifischen Rahmenbedingungen. Eine mittelstandsfreundliche oder mittelstandsfördernde Rahmenpolitik ist eine selektive, an den Bedürfnissen mittelständischer Unternehmen und mehr noch an den gesellschaftlichen bzw. politischen Präferenzen über erwünschte wirtschaftliche bzw. größenbezogene Strukturen ausgerichtete Ausgestaltung des Regelwerks. Das Selektionskriterium kann einerseits auf die Unternehmensgröße (KMU-Politik) oder den Unternehmenslebenszyklus abstellen. Andererseits können die prägenden Eigenschaften des Mittelstandes, z. B. die Einheit von Eigentum und Leitung, und somit indirekt die wirtschaftliche und rechtliche

Selbstständigkeit, die Personenbezogenheit, die langfristige Ausrichtung oder die Art der Rechtsform und der Finanzierung im Vordergrund stehen. Teilweise werden Rahmensetzungen für Wirtschaftszweige, die traditionell eine starke Verbreitung kleiner und mittlerer Unternehmen aufweisen, noch zur Mittelstandspolitik gezählt wie z. B. Rahmenbedingungen im Handwerk oder in den Freien Berufen, also sektorale Wirtschaftspolitik. Im Hinblick auf die Größen- und Zyklusbezogenheit zielt Mittelstandspolitik darauf ab, Wettbewerbsnachteile kleinerer, jüngerer oder wachsender Unternehmen im Bereich der Gesetzgebung (Bürokratieentlastung, Verringerung des Erfüllungsaufwand bei der Beachtung bzw. Durchsetzung der Normen und Gesetze, Schwellenwerte für das Greifen von Normen/Vorschriften, Beteiligung am öffentlichen Beschaffungswesen), im Unternehmen (Kosten der Durchsetzung von Verträgen, Steuerlast, steuerliche und rechtliche Regelungen von Familiennachfolgen) und bei der Informationsversorgung (Bereitstellung von Informationen für die Unternehmen z. B. über Digitalisierung und Globalisierung, Bereitstellung von Informationen für die Mittelstandspolitik, um Kenntnisse über die Wirkung von Regulierungen oder Maßnahmen im Mittelstand zu erhalten, Pflege der Kammer- und berufsständischen Organisationen) zu mildern.

Aus wettbewerbspolitischer Sicht wird eine ausreichende Zahl von leistungsfähigen Marktakteuren, auch unter branchen-, größen-, altersbezogenen und regionalen Aspekten, für wünschenswert gehalten. Da individuelle und gesellschaftspolitische Präferenzen im Hinblick auf den Marktzutritt häufig divergieren, gehört die Schaffung und Pflege eines unternehmerfreundlichen bzw. gründungsfreundlichen Klimas zu den wesentlichen Elementen einer mittelstandsspezifischen Rahmenpolitik. Einerseits sollen die individuellen Präferenzen für eine unternehmerische Berufstätigkeit (Gründungsneigung) sowie die Befähigung zum Unternehmer (Schulung von Chancenerkennung, Managementtalent, Unternehmensführung) positiv beeinflusst werden. Andererseits soll die Einstellung der Gesellschaft zu Risikoübernahme und Scheitern, die Wertschätzung des Unternehmertums und die Aufgeschlossenheit für gesellschaftliche und technologische Veränderungen entsprechend geformt werden.

Grundsätzlich steht jedoch eine mittelstandsspezifische Rahmenpolitik als eine Ordnung, die nicht den Allgemeingültigkeitscharakter für sämtliche wirtschaftlichen Akteure wahrt, in gewissem Widerspruch zur (allgemeinen) Rahmenpolitik. Sie bedarf einer Begründung, warum die allgemeine Ordnungs- und Rahmenpolitik nicht "genügt" (bspw. im mittelstandspolitischen Leitbild, vgl. Kapitel 4.3), zumal der Mittelstand die deutsche Wirtschaft zahlenmäßig dominiert. In

Kapitel 2 finden sich Argumente hierfür. Eine mittelstandsspezifische Rahmenpolitik muss gleichwohl den grundlegenden Kriterien der rahmenorientierten Wirtschaftspolitik genügen: Langfristorientierung, Breitenwirksamkeit, Regelgebundenheit bzw. Verlässlichkeit und Konstanz.

Rahmenbedingungen sollen im Hinblick auf die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte eine sichere Orientierung ermöglichen (vgl. Bernholz 2013, S. 466) und demzufolge langfristig ausgerichtet sein. Dies kommt in der Forderung nach konstanten Rahmenbedingungen zum Ausdruck: So umfassten die sieben konstituierenden Prinzipien Euckens u. a. die Konstanz der Wirtschaftspolitik (vgl. Giersch 1960, S. 183). Die Dauerhaftigkeit von institutionellen Arrangements und Regelbindungen werden auch als günstig für den Aufbau von Reputation angesehen und verstärken die Glaubwürdigkeit wirtschaftspolitischer Institutionen (vgl. Klump 2013, S. 308 ff.). Glaubwürdigkeit ist eine wichtige Voraussetzung, um das Verhalten der Adressaten von Wirtschaftspolitik in die gewünschte Richtung zu lenken. Glaubwürdigkeit impliziert, dass Regeln kontrolliert und Regelverstöße sanktioniert werden.

Ausnahmen von generellen institutionellen Regelungen stören nicht nur die marktwirtschaftliche Effizienz, die Innovationskraft und das Wachstum. Unternehmen und Private werden darin beeinträchtigt, stabile Erwartungen zu bilden und verlässliche Planungen aufzustellen (vgl. Bernholz 2013, S. 471). Sie verändern das unternehmerische Verhalten, fördern eine Subventionsmentalität und begünstigen stets nur Teilbereiche der Wirtschaft. Der Mittelstand profitiert insofern vergleichsweise stark von allgemeingültiger Rahmenpolitik - soweit diese keine Besserbehandlung nicht-mittelständischer bzw. Großunternehmen beinhaltet (vgl. Klemmer et al. 1996, S. 27), da diese alle Unternehmen gleichermaßen erfasst und behandelt.

Die Forderung nach Langfristorientierung, Konstanz und Regelgebundenheit bzw. Verlässlichkeit der Rahmenpolitik bedeutet jedoch nicht, dass die rahmenorientierte Wirtschaftspolitik zum Nichtstun verurteilt wäre, und damit Tür und Tor für zahlreiche Fördermaßnahmen geöffnet werden, mit dem Ziel, einen unveränderlichen Rahmen korrigieren zu wollen. Entstehen durch den technischen Fortschritt (z. B. Verringerung der Transaktionskosten durch Internetnutzung) oder durch veränderte Werte (Unternehmertum wird alltäglich) neue Handlungsalternativen der wirtschaftlichen Akteure (Industrie 4.0, Sharing-Economy) oder werden Probleme neu bewertet (Kernenergienutzung nach Fukushima), muss die Wirtschaftspolitik darauf reagieren. Dies kann in

einem Nachlassen, einer Änderung oder einer Verstärkung von Regulierungen bestehen. Je größer die Unsicherheit, je mehr unvorhersehbare Entwicklungen eintreten, desto mehr verlieren Regelbindungen ihre Vorteile (vgl. Klump 2013 S. 311). Überraschende Maßnahmen ergreifen zu können, kann größere Effekte hervorrufen und wirksamer sein (vgl. Icks et al. 2015, S. 34).

4.3 Werteorientierung – das mittelstandspolitische Leitbild

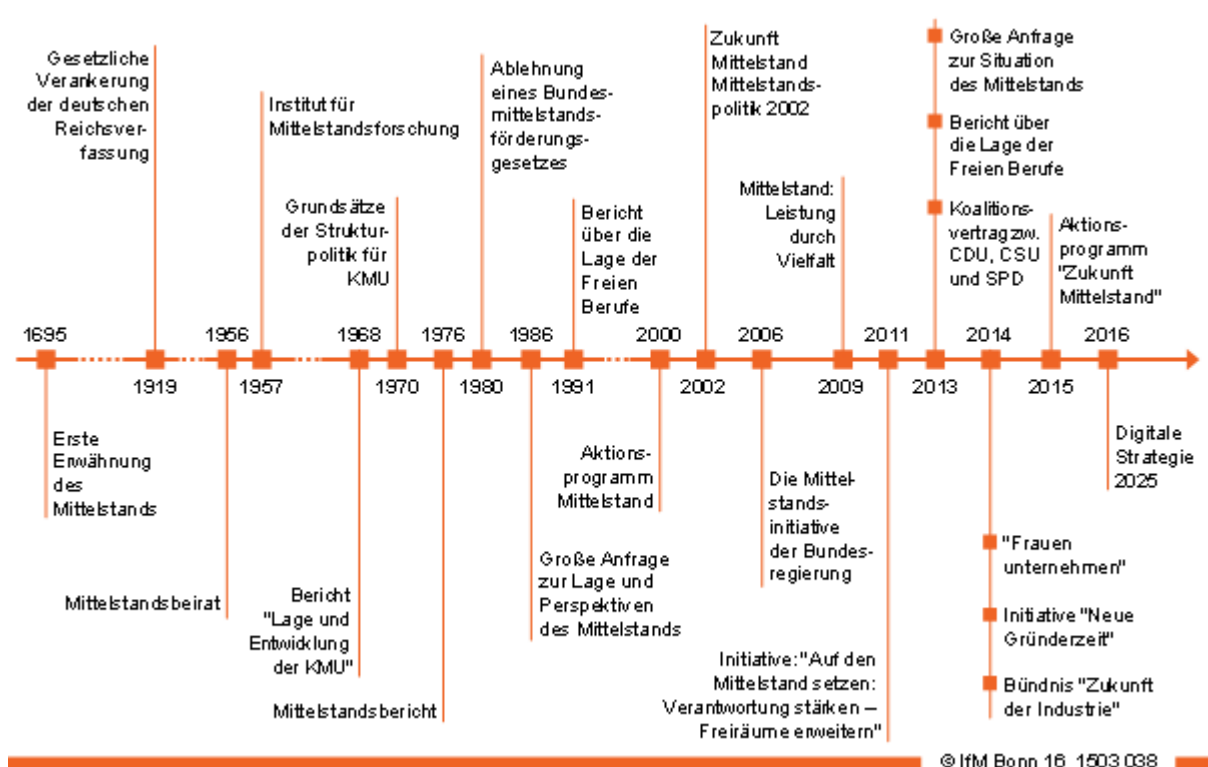
Strategie und Instrumente der Mittelstandspolitik entwickeln sich aus der Erkenntnis, dass und in welchen Feldern der Mittelstand Werte einlösen und Zielbeiträge leisten kann (vgl. Kap. 2), einem gemeinsamen Verständnis der Träger der Mittelstandspolitik über die grundlegende gesellschaftliche Werthaltung und die wirtschaftspolitischen Ziele (vgl. Kap. 3) und aus dem Zusammenwirken unterschiedlicher öffentlicher und privater Akteure, die bei der Umsetzung der Maßnahmen mitwirken. Um die Ziele klar ausrichten, die Zielbeiträge unterschiedlicher Akteure koordinieren und die heterogenen Zielgruppen adressieren zu können, benötigt die Mittelstandspolitik ein einheitliches "Grundverständnis": das mittelstandspolitische Leitbild, in dem eine übergeordnete Philosophie für eine zukunftsorientierte und adressatengenaue Mittelstandspolitik sowie für die Zielsetzungen klar formuliert werden. Ein solches Bekenntnis sollte institutionell hoch angesiedelt sein (vgl. Bridge 2010, S. 18 f.).

In den 1960er Jahren wurden die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit des Individuums, die Freiheit der Einkommens- und Vermögensverwendung und der Konsumwahl, freie Berufswahl und Berufsausübung als Werte eines freiheitlichen und demokratischen Staats durch die Selbstständigkeit und das kleine Unternehmen verwirklicht gesehen. So standen nach Auffassung von Ludwig Erhard der Selbstständige und das kleine Unternehmen als Träger von Werten, wie die Leistungsbereitschaft, die Eigenverantwortlichkeit oder die Risikobereitschaft, für den Erhalt der marktwirtschaftlichen Ordnung.

1970 legte die damalige Bundesregierung die Grundsätze einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen vor, um "den Standort der kleinen und mittleren Unternehmen in Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik näher zu bestimmen und die Aufgaben und Möglichkeiten der Wettbewerbs- und Strukturpolitik im Hinblick auf diese Unternehmen zu verdeutlichen" (Deutscher Bundestag 1970, S. 2). Diese größenbezogene Strukturpolitik löste die bisherige Gewerbepolitik ab (Schmidt 1988, S. 73) und war ein erster Schritt von der eher reagierenden zur agierenden Mittelstandspolitik, wenngleich der Begriff

"Mittelstand" damals – noch – nicht auftauchte. In den Grundsätzen wird insbesondere eine Politik vertreten, die unter der Voraussetzung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Ausgleich größenbedingter Benachteiligungen abzielt. Die größenbezogene Strukturpolitik folgt den allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und soll darauf hinwirken, "daß sich im marktwirtschaftlichen Prozess leistungsfähige Unternehmensgrößen herausbilden, Produktivitätsreserven mobilisiert und Verbraucherwünsche bestmöglich befriedigt werden." (Vgl. Deutscher Bundestag, 1970, S. 7). Die größenbezogene Strukturpolitik ist eingebettet in die sektorale und regionale Strukturpolitik. Die Maßnahmen zielen neben einem besseren Zugang zu Märkten (Kapitalmarkt, Beratung), Wissen und Qualifikation auf eine Überprüfung der Gesetzgebung im Hinblick auf KMU benachteiligende Regelungen sowie auf die Erschließung eines umfassenden Systems sozialer Sicherung für Selbstständige. Eine Orientierung der KMU und der KMU-Politik an Werten wurde so gut wie nicht angesprochen. Ebenso spielten Gründungen eine randständige Rolle.

Abbildung 5: "Meilensteine" der Mittelstandspolitik



Die gesellschaftspolitische Dimension des Mittelstands als Garant der freiheitlichen Wirtschaftsordnung und Pluralität und insbesondere als Träger erwünschter Verhaltensweisen und Werte wie Privatinitiative, Leistungswille, Ideenreichtum, Verantwortungsbereitschaft oder Risikobereitschaft, aber auch Kreativität und Kulturgestaltung wurde im Zeitverlauf immer deutlicher hervor-

gehoben. Ferner erlangte die Gründungsförderung einen besonderen Stellenwert in der Mittelstandspolitik: mit der Förderung der Kultur der Selbstständigkeit, der Gründungsoffensive und der gründungsbezogenen Arbeitsmarktpolitik. Ebenso wurden Gründungen zur besseren Durchsetzung einer marktwirtschaftlichen Ordnung in den neuen Bundesländern oder zur besseren Erwerbsbeteiligung von Frauen ein wesentliches Element der Mittelstandspolitik (vgl. BMWi 2000; BMWi 2009; BMWi 2013; BMWi 2015a). Darüber hinaus gibt es weitere Elemente der Mittelstandspolitik, die über mehrere Legislaturperioden relevant waren und es bis heute sind z. B. Aus- und Weiterbildung, Technologien und Innovationen, Internationalisierung, Finanzierung.

Unterschiedliche Wirtschaftsminister stellten mittels Mittelstandskampagnen ihre Zuständigkeit für den Mittelstand heraus (vgl. BMWi 2002, BMWi 2009). So bezeichnete sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie als "der Ansprechpartner für den Mittelstand" (2002, S. 2) Im Aktionsprogramm "Zukunft Mittelstand" stellt sich das BMWi als Mittelstandsministerium dar und weist dem Politikfeld damit eine herausragende Bedeutung zu. Auch hier wird die aktive Rolle des Mittelstandes für Wirtschaft und Gesellschaft hervorgehoben und darüber hinaus die mittelständische Werteorientierung betont. Doch spielt auch der Nachteilsausgleich immer noch eine Rolle z. B. mit Blick auf strukturschwache Räume. Grundsätzlich orientiert sich das Konzept aber an der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung und den Wettbewerbsvorteilen, die dem Mittelstand beigemessen werden (vgl. BMWi 2015a).

Wir sehen eine Herausforderung bei der Adressierung des Mittelstands in der Neuakzentuierung des Begriffs Mittelstand: Welche Gemeinsamkeiten verbergen sich heutzutage dahinter? Nur durch Betonung der Zusammengehörigkeit können die Adressaten in ihrer Breite angesprochen werden. Gerne werden heute in der Öffentlichkeit und der Wirtschaftspolitik mittelständische Unternehmen als die "hidden champions" kommuniziert – wie z. B. im Jahreswirtschaftsbericht (2015, S. 20): "Deutschlands Stärken liegen im innovativen Mittelstand und in einer modernen und dynamischen Industrie." In einer solchen Sichtweise stehen viele mittelständische Branchen mit zahlreichen Kleinstunternehmen und insbesondere Soloselbstständige am Rande, sie werden als Mittelstand nicht apostrophiert und fühlen sich als Mittelstand nicht wahrgenommen bzw. nicht zugehörig. Ebenso führt die im mittelstandspolitischen Diskurs häufig hergestellte Verbindung des Mittelstands mit der Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Ziele wie Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsbeiträge zur Ausgrenzung. Die Vielzahl der Soloselbstständigen und Kleinstunter-

nehmer leisten jeder für sich genommen keinen herausragenden Beitrag zur volkswirtschaftlichen Entwicklung – wohl aber alle zusammengekommen.

Ohne die Überfrachtung mit den tradierten "hehren" Attributen des Unternehmertums erscheint uns eine Ansprache des (kleinen) Mittelstands, die die hervorstechenden Eigenschaften Selbstständiger wie Selbstverantwortung, Selbstvertrauen, Individualität, Kreativität, Bereitschaft und Fähigkeit, Neues zu gestalten, in den Vordergrund rückt und damit die gesellschaftspolitischen Aspekte von Freiheitlichkeit, Selbstbestimmtheit und Teilhabe anspricht, (wieder) zeitgemäß. Damit bezieht die Mittelstandspolitik zugleich die zunehmende Alltäglichkeit des Unternehmertums ein. Viele Selbstständige streben kein unternehmerisches Wachstum an. Ihre Intention ist, die eigenen Fähigkeiten bestmöglich zu nutzen und die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts unter der Nebenbedingung der Verwirklichung größtmöglicher persönlicher Freiheit und der Bereitschaft zur Übernahme eines begrenzten Risikos.

In diesem Sinne sollte unseres Erachtens ein zeitgemäßes Leitbild für die Mittelstandspolitik festgelegt und regelmäßig überprüft werden. Dem untergeordnet ist eine klare Zielformulierung und Zielhierarchie notwendig.

4.4 Die Zielsetzungen der Mittelstandspolitik

Mittelstandspolitik ist kein Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck – sie soll mittelständische Unternehmen in die Lage versetzen, die ihnen zugedachte gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Funktion zu erfüllen. Mittelstandspolitische Ziele sind deshalb grundsätzlich so festzulegen, dass sie dazu beitragen können, übergeordnete wirtschaftspolitische und gesellschaftliche Ziele zu erreichen. Der in Kapitel 3 aufgespannte Rahmen für die Mittelstandspolitik setzt eine solche grundlegende Zielorientierung der Mittelstandspolitik voraus. Aus dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft leiten sich damit die Unterziele Wahrung und Stärkung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, Aufbau einer Kultur der Selbstständigkeit, Gewährleistung von Erwerbsalternativen und Teilhabe sowie der sozialen Absicherung und der Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung und Entwicklung ab (Abbildung 6, linke Seite). Mit diesen Zielsetzungen setzt die Mittelstandspolitik mittelbar an den positiven Effekten des Mittelstands und seinen Potenzialen an. Wichtig ist: Diesen Zielsetzungen sind nicht per se einzelne mittelstandspolitische Maßnahmen zuzuordnen, sondern hier greifen die mittelstandspolitische Rahmenpolitik und das Leitbild der Mittelstandspolitik, das die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung der Selbstständigkeit bzw. der Alltäglichkeit des unternehmeri-

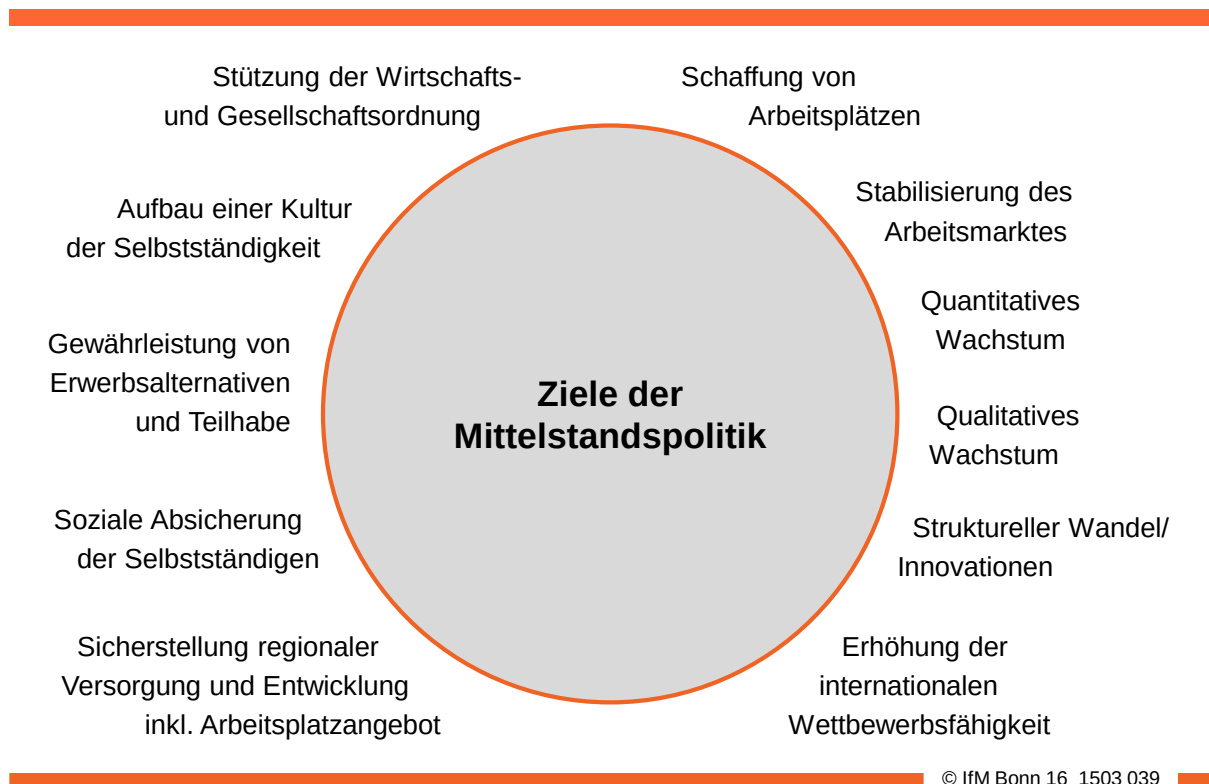
schen Handelns hervorheben und in den Mittelpunkt stellen sollte. Beispielsweise sollte Mittelstandspolitik bei dem Ziel Aufbau einer Kultur der Selbstständigkeit vorrangig an der Beeinflussung individueller Präferenzen ansetzen (ein Beispiel in dieser Hinsicht ist das jüngst gestartete Programm "Frauen.Unternehmen") und stetig darauf hinwirken, dass individuelle Kompetenzen und Kenntnisse für die unternehmerische Betätigung in der Erziehung, Bildung und Ausbildung verankert werden. Diskretionäre und auf Einzelförderung ausgerichtete Maßnahmen wären dann zeitlich begrenzt, bis die Veränderungen der Rahmenbedingungen Wirkung zeigen und sich generelle Anreize ausbilden. Ohne Frage ist für Veränderungen von Einstellungen und Verhaltensweisen eine langfristige Perspektive zu veranschlagen.

Neuer mittelstandspolitischer Handlungsbedarf kann durch strukturelle Veränderungen im Mittelstand ausgelöst werden: So gewinnt das Ziel der sozialen Absicherung der Selbstständigen mit den zunehmend hybriden Erwerbsverläufen und Wechseln zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung (vgl. Welter et al. 2014; Suprinovič et al. 2016) an Bedeutung. Allerdings ist hier auch danach zu fragen, inwieweit, im Sinne des Freiheitsprinzips der Sozialen Marktwirtschaft, individuelle Präferenzen durch eine Vorsorgepflicht des Staates ersetzt werden sollen.

Ebenso müsste der Rahmen für die Mittelstandspolitik angepasst werden, würde beispielsweise das Stabilitätsgesetz und die übergeordneten Zielsetzungen novelliert. Vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen und der Ausdifferenzierung des Mittelstands müssen jedoch regelmäßig auch Ziele der Mittelstandspolitik, die mittelbar der Erreichung der in Kapitel 3.2 erläuterten Stabilitätsziele dienen, überdacht werden. Der Beitrag des Mittelstands liegt in seiner Funktion als Beschäftigungs- und Ausbildungsträger sowie in seinen originären Beiträgen zu einer innovativen und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur und -entwicklung, sowohl national als auch regional (vgl. Kap. 2). Bei der globalen Zielsetzung Energiewende und Klimaschutz werden dem Mittelstand Zielbeiträge durch die Entwicklung neuer Geschäftsfelder sowie die Verbesserung der Energieeffizienz zugesprochen (vgl. BMWi 2015a, S. 19). Mehr Teilhabe soll durch Gründungen, insbesondere in bestimmten Segmenten (Frauen, strukturschwache Regionen) verwirklicht werden. Allerdings wird in diesem Zusammenhang den sozialpolitischen Aspekten (z. B. die Vorsorge für das Alter) keine Beachtung geschenkt.

Damit leiten sich aus den allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen die mittelstandspolitischen Zielsetzungen: Schaffung von Arbeitsplätzen und Stabilisierung des Arbeitsmarktes, quantitatives und qualitatives Wachstum, Strukturwandel und Innovation sowie Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ab (Abbildung 6, rechte Seite).

Abbildung 6: Mittelstandspolitische Ziele



Bei dem Ziel der Bereitstellung von Arbeitsplätzen zeichnet sich bereits heute ein Bedeutungswandel ab. Bedingt durch die Digitalisierung und den Wandel hin zur Wissens- und Informationsgesellschaft wird die lebenslange Qualifizierung aller Beschäftigten an Bedeutung gewinnen. Der Mittelstand wird nicht mehr nur eine Ausbildungsfunktion für den Berufseinstieg erfüllen, sondern die Erfahrungen älterer Mitarbeiter nutzbar machen müssen. Wer letztendlich für das lebenslange Lernen Verantwortung trägt – der Staat, der Arbeitnehmer selbst oder die Unternehmen - wird politisch zu entscheiden sein. Im Hinblick auf die Soloselbstständigkeit als bewusste unternehmerische Entscheidung ist zu berücksichtigen, dass Beschäftigtenwachstum heute und in Zukunft nicht notwendigerweise über das Unternehmenswachstum erfolgen wird, sondern über die stetige Zunahme dieser Teilgruppe des Mittelstands. Schließlich erfordert die Alterung unserer Gesellschaft die Erschließung neuer Beschäftigtengruppen und die Formulierung altersgerechter Arbeitsbedingungen im Mit-

telstand, um das Beschäftigungsniveau einzel- wie gesamtwirtschaftlich zu stabilisieren bzw. im Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte die Attraktivität des Mittelstands als Arbeitgeber behaupten oder stärken zu können.

Mit Blick auf die Wachstumsziele ist hervorzuheben, dass die Rolle des Mittelstands als Träger qualitativen Wachstums möglicherweise stark unterschätzt wird und wesentlich bedeutsamer sein dürfte als gemeinhin gemessen wird. Die Messbarkeit seiner wirtschaftlichen Beiträge ist ein grundsätzliches Problem im Mittelstand, denn viele Merkmale des Mittelstands sind eben nicht immer zählbar, sondern bedürfen eines spezifischen Wertmaßstabs. Ähnlich wie es sich bei der Bewertung des Beitrags, den der Mittelstand zu Innovationen leistet, verhält.

Ebenso wichtig wie die Festlegung und die regelmäßige Überprüfung und Anpassung der Zielsetzungen sind die Klärung von Zielhierarchien und die Regelungen bei Zielkonflikten. Denn nicht alle mittelstandspolitischen Ziele können gleichzeitig und mit derselben Intensität verfolgt werden. So sind Zielkonflikte zwischen den beiden Wachstumszielen offensichtlich⁸, ebenso stehen qualitatives Wachstum und die Erhöhung des Beschäftigungswachstums in Konflikt zueinander. Zudem stehen Ziele der Mittelstandspolitik möglicherweise allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen entgegen. Beispiele sind die Steigerung der Gründungsaktivität und die Reduzierung des Fachkräftemangels, die Steigerung der Gründungsaktivitäten, die möglicherweise Qualität und Stabilität der Gründungen außer Acht lässt, Wechselwirkungen zwischen einer Erhöhung der Gründungszahl und der Stabilität des alteingesessenen Mittelstands (vgl. Icks et al. 2015). Die Mittelstandspolitik bewegt sich im Spannungsfeld von dem, was politisch und gesellschaftlich wünschenswert, was im Gefüge von Bund, Ländern und der Europäischen Union durchsetzbar und zweckmäßig ist, und dem, was der Mittelstand selbst benötigt und fordert. Hier ist danach zu fragen, wie und mit wem der Mittelstand am besten die gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen erreichen kann und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit der Mittelstand seinen Beitrag gut leisten kann.

4.5 Mittelstandspolitik und unternehmerisches Verhalten

Für die Mittelstandspolitik von grundlegender Bedeutung ist die Erkenntnis, dass die Konsequenzen politischer Handlungen in hohem Maße von den

⁸ Es sei denn, es würde ein Bewertungsmaßstab für qualitatives Wachstum geschaffen.

Handlungen anderer abhängen (vgl. Pierson 2004, S. 32). Daher müssen politische Maßnahmen stets mit Blick darauf überprüft werden, welche Reaktionen von den Adressaten der Politikmaßnahmen sowie anderen Marktteilnehmern und Anspruchsgruppen erwartet werden (vgl. Pierson 2004, S. 33). Eine Besonderheit des Mittelstands in Bezug auf den Austausch zwischen Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, den Zugang zur Wirtschaftspolitik und die Konsensfindung stellt allerdings der geringere Organisationsgrad des Mittelstands dar. Wirtschaftsorganisationen stellen einerseits Informationen für ihre Mitglieder und die Politik zur Verfügung, die anderenfalls nur mit erheblichen Kosten erhoben werden könnten. Andererseits üben sie im Interesse ihrer Mitglieder politischen Einfluss aus. Da homogene Gruppen ihre Interessen besser institutionell organisieren können als heterogene (vgl. Klump 2013, S. 297), sind die Austausch- und Einflussmöglichkeiten homogener Gruppen größer. Zudem sind die Interessen des Mittelstands gerade aufgrund seiner Heterogenität häufig nicht gleichgerichtet, so dass eine einheitliche Interessenlage nicht existiert. Eine solche asymmetrische Interessenrepräsentation von Lobbygruppen bedeutet für den Mittelstand einen "Nachteil" im Hinblick auf seine Interessenformulierung und -wahrung. So wäre in Bezug auf die mittelstandsspezifische Rahmenpolitik zu klären, ob und welche Segmente des Mittelstands einer besonderen Unterstützung, beispielsweise im Sinne von gesetzlichen Ausnahmeregelungen, bedürfen. Dabei bewegt sich die Mittelstandspolitik im Spannungsfeld unterschiedlicher Ansprüche. Verschiedene Gesellschaftsgruppen stellen Anforderungen an die Politik, die es in Einklang zu bringen gilt. Auch die Macht einzelner Lobbygruppen ist zu bedenken. Wenn eine Regierung erst ihre Bereitschaft zu Ausnahmeregelungen zu erkennen gibt, werden damit Anreize geschaffen, solche Regelungen zu erwirken. Die Neigung zu entsprechender politischer Einflussnahme wächst (vgl. Laaser/Rosenschon 2015, S. 7).

Als Ansprechpartner der Mittelstandspolitik in Bezug auf mittelständische Informations- und Einflussinteressen stehen die Wirtschaftsorganisationen zur Verfügung. Jedoch stellt sich die bereits aufgeworfene Frage, wer die Interessen "des Mittelstands" inwieweit vertritt. Beispielsweise gestaltet sich aufgrund der Heterogenität und der individualistisch geprägten Einstellung der neuen Selbstständigen die einheitliche Interessenvertretung dieser Gruppe in den etablierten Wirtschaftsverbänden schwierig. Schließlich ist in Erwägung zu ziehen, dass einzelne Verbände Informationen interessensgeleitet aufbereiten und filtern. Im Grunde genommen fehlt "dem Mittelstand" ein übergeordneter Dachverband – ähnlich BDA oder BDI. Ungewiss ist, ob ein solcher Dachver-

band, der für den Mittelstand als Ganzes mit einer Stimme sprechen kann, existieren kann. Die Frage danach, welche Ansprüche bedient werden müssen oder sollen, ist immer auch ein Ergebnis von Aushandlungen. In dieser Hinsicht stellt die Vielfalt des Mittelstands die Mittelstandspolitik vor eine ganz wesentliche Herausforderung: Es gibt ganz offensichtlich ein Problem der Willensbildung und der "Sprechfähigkeit" des Mittelstands: die Interessensvertretung der Zielgruppen, also derjenigen, die Mittelstandspolitik erreichen möchte. Die vergleichsweise geringe politische Einflussmöglichkeit über Lobbygruppen ist allerdings aus marktwirtschaftlicher Sicht einer der Vorteile der mittelständischen Wirtschaft, da Ressourcen nicht für die politische Einflussnahme, sondern zur Erzielung eines Marktergebnisses eingesetzt werden.

Verhaltensanpassungen der Betroffenen machen es schwer herauszufinden, woran es liegt, wenn bestimmte politische Maßnahmen nicht die gewünschten Ergebnisse generieren (vgl. Pierson 2004, S. 38), zumal wenn Wirtschaftsorganisationen als Informationsmittler fehlen. Auf den Mittelstand wirkt eine Vielzahl unterschiedlicher Einflüsse, die eng miteinander verwoben sind. Wie diese Einflüsse wahrgenommen und in unternehmerische Handlungen überführt werden, hängt in erster Linie vom mittelständischen Unternehmer ab. Sein Handeln wird durch seine individuellen Einstellungen und Werte sowie durch das soziale und systemische Umfeld bestimmt (vgl. Welter 2011). Das gesamte Systemgefüge bildet ein Anreizsystem, auf welches der Unternehmer reagiert (vgl. North 1992, S. 98). Inwiefern mittelstandspolitische Maßnahmen die erhoffte Wirkung wie z. B. eine Steigerung der Gründungsquote bewirken können, wird also vom Handlungsumfeld des Unternehmers sowie seinen individuellen Einstellungen bestimmt. Weitere wichtige Aspekte sind die Vielfältigkeit des Unternehmertums, gesellschaftliche Veränderungen und schließlich die Zeiträume, in denen Einstellungs- und Verhaltensänderungen bewirkt werden können (vgl. Williamson 2000). Mittelstandspolitik kann daher nicht singular gedacht werden, sondern muss neben den anderen Politikfeldern immer den individuellen, regionalen und globalen Kontext des unternehmerischen Handelns im Blick haben.

Bei der Festlegung von Zielen und Zielprioritäten ist beispielsweise die Heterogenität des Mittelstands zu berücksichtigen und kontinuierlich mitzudenken. Die Mittelstandspolitik steht hier vor einem Dilemma: Die Ausdifferenzierung der Zielgruppe sollte nicht notwendigerweise eine entsprechende Segmentierung und Ausdifferenzierung der Zielgruppen in der Mittelstandspolitik nach sich ziehen. Eine derartige Segmentierung der Mittelstandspolitik zielt darauf

ab, diejenigen Gruppen, die den höchsten Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung liefern können, zu fördern (vgl. Bennett 2014; Freel 1998; Smallbone et al. 2002). Jedoch kann die Mittelstandsforschung in dieser Hinsicht keine schlüssigen Antworten darauf liefern, wie diese Gruppen von Unternehmen oder Gründern innerhalb des Mittelstands ex ante treffsicher und trennscharf identifiziert werden können (vgl. Cantner/Kösters 2012; Storey 1994), ungeachtet der Tatsache, dass viele Studien Nachteile bestimmter Gruppen nachgewiesen haben (vgl. Kapitel 2.3). Eine selektive Mittelstandspolitik, die auf die Förderung spezifischer Unternehmensgruppen setzt, läuft damit Gefahr, möglicherweise erst im späteren Verlauf der Unternehmensentwicklung erfolgreiche Unternehmen bereits früh vom Markt zu verdrängen, unternehmerische Eigeninitiative zu unterbinden und die falschen Anreizsignale für potenzielle Gründer/Unternehmer zu setzen.

Andererseits können mittelstandspolitische Maßnahmen auch nur dann greifen, wenn die Adressaten sie auf sich beziehen, weil sie anderenfalls nicht wahrgenommen werden (z. B. von Start-ups, Soloselbstständigen) oder ausgrenzend wirken, wenn bestimmte Erwartungen nicht erfüllt werden (z. B. für die großen Familienunternehmen). Gerade die Heterogenität des Mittelstands sowie das Auseinanderfallen von Zugehörigkeitsgefühl zum Mittelstand und seiner definitorischen Abgrenzung⁹ (vgl. Welter et al. 2015, S. 40) stellen die Mittelstandspolitik vor eine weitere große Herausforderung: Die Ansprache der Zielgruppe sollte deren eigene Motivationen und Ziele reflektieren. Die Zielvorstellungen der Mittelstandspolitik stimmen zudem nicht notwendigerweise mit den unternehmerischen Zielen überein.

Die Merkmale des Mittelstands und seine unternehmerischen Ziele und Motive zu kennen, ist aus diesem Grund wichtig für eine zielorientierte Ansprache durch die Wirtschaftspolitik. Anhaltspunkte liefert hier die Mittelstandsbefragung des IfM zum Wesen des Mittelstands, in der auch unternehmerische und persönliche Motive und Zielsetzungen erfragt wurden. Grundsätzlich wird der Mittelstand durch bestimmte Werte (Verantwortung gegenüber den Marktpart-

⁹ Durch Berücksichtigung der definitorischen Zuordnung und der Selbsteinschätzung können drei Teilgruppen des Mittelstands gebildet werden:

- Konsistenter Mittelstand, bei dem Definition und Gefühl übereinstimmen.
- Gefühlter Nicht-Mittelstand, der definitionsgemäß zum Mittelstand zählt, sich aber nicht als Mittelstand fühlt.
- Gefühlter Mittelstand, der sich als Mittelstand bezeichnet, aber nach Definition nicht zum Mittelstand gehört.

nern und Mitarbeitern, langfristige Ausrichtung, hohes Vertrauen in seine Zuverlässigkeit und Kompetenz) und die Prägung durch die Unternehmerperson charakterisiert (vgl. Welter et al. 2015). Damit bestätigt sich als Grundmotiv für unternehmerisches Handeln das stets als prägend angesehene Wesensmerkmal des mittelständischen Unternehmers: die Selbstverwirklichung als leistungsfähige Fachkraft. Auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist insbesondere beim Mittelstand, der sich selbst nicht als Mittelstand fühlt, ein äußerst wichtiges Motiv, möglicherweise durch den wachsenden Anteil an Unternehmerinnen, aber sicherlich auch bedingt durch sich ändernde Lebenseinstellungen bei der jüngeren Generation. Ebenfalls von hoher Bedeutung sind im Mittelstand finanzielle Aspekte: die Einkommenserzielung und die Vermögensmehrung. Für den Mittelstand selbst, nicht so sehr für den gefühlten Mittelstand¹⁰, sind darüber hinaus die primär-qualitativen Merkmale (Unabhängigkeit sowie Eigentum und Leitung in einer Hand) sowie die Sicherung des Lebensunterhalts von hoher Bedeutung.

Der gefühlte Nicht-Mittelstand, zu dem der kleinere und jüngere Mittelstand, auch in neuen Branchen und mit neuen Unternehmensformen gehört, weist der Wachstumszielsetzung eine vergleichsweise geringere Bedeutung bei – eine Mittelstandspolitik, die sich auf quantitatives Wachstum bezieht, würde hier also ihr Ziel verfehlen; eine, die qualitatives und ökologisch motiviertes Wachstum betont, dagegen möglicherweise auch dieses Mittelstandssegment ansprechen.

Gemeinwohlorientierte und gesellschaftsbezogene Ziele oder Motive sind allerdings keine Spezifika des Mittelstands (mehr). Beim wirtschaftspolitischen Ziel eines hohen Beschäftigungsgrads kann die Mittelstandspolitik jedoch auf die Unternehmen, die sich als Mittelstand fühlen, setzen: Die Verantwortung für den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen genießt vor allem beim konsistenten, aber auch beim gefühlten Mittelstand eine besondere Bedeutung.

5 Ausblick

Mittelstandspolitik ist wichtig. Sie ist zudem erfolgreich, wenn ein öffentlicher Diskurs über Mittelstand stattfindet und wenn bei der Zusammenarbeit mit an-

¹⁰ Das sind Unternehmen, die die Mittelstandsdefinition nicht erfüllen, sich aber selbst als Mittelstand ansehen.

deren wirtschaftspolitischen Instanzen beharrlich die Besonderheiten des Mittelstands zur Geltung gebracht werden. Auch ist die Mittelstandspolitik der "Wächter und Werber" der sozialen Marktwirtschaft: Sie gestaltet das Klima für Selbstständigkeit und Unternehmertum, unterstützt die öffentliche Wertschätzung des Mittelstands und sorgt dafür, dass der Wettbewerb nicht missbraucht wird.

Eine Mittelstandspolitik des Nachteilsausgleichs ist aus der Sicht der Mittelstandsforschung nicht mehr zu rechtfertigen: Der Nachteil, der sich durch Kleinheit und Neuheit ergibt, ist aufgrund der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung nicht mehr in dem Maße wie früher gültig. Teilweise beruht das Argument auch auf einem Ausgleich eines von der Politik herbeigeführten Vorteils von nicht-mittelständischen Großunternehmen bzw. deren Markteinfluss, der nicht unterbunden wird. In solchen Fällen wäre nicht der Nachteil auszugleichen, sondern es müsste die Berechtigung des Vorteils auf Seiten der nicht-mittelständischen Wirtschaft überdacht werden.

Ein anderes Beispiel sind die nachweislich höheren bürokratiebedingten Kosten für kleine Unternehmen, die z. B. durch den vermehrten Erfüllungsaufwand bedingt sind. Diese müssen jedoch im digitalen Zeitalter nicht unbedingt über Schwellenwerte oder Ausnahmeregelungen in gesetzlichen Vorschriften aufgefangen werden. Schließlich können sich Schwellenwerte auch als Wachstumsbremse erweisen. Dies ist der Fall, wenn Unternehmen, die die Kleinunternehmerregelung in Anspruch nehmen, ihre Umsätze bewusst niedrig halten oder sogar mit den wachsenden Umsätzen in die Schattenwirtschaft abwandern. Grundsätzlich schaffen Regelungen in einer sozialen Marktwirtschaft Rechtssicherheit und Einzelfallgerechtigkeit für kleinere Unternehmen, die weniger Einfluss durch Interessenverbände nehmen können als große Unternehmen. Unter diesen Gesichtspunkten ist das Handlungsumfeld mittelständischer Unternehmen sicherlich stetig zu prüfen. Die Transaktionskosten der Bürokratie können durch vermehrte Anstrengungen im e-Government gesenkt werden. Es bedeutet keinen substanziellen Fortschritt und Minderaufwand, wenn lediglich die bereits existierenden Formulare und Verfahren elektronisch bearbeitet werden. Stattdessen bedarf es interaktiver, auf die jeweils individuellen Bedürfnisse zugeschnittene Prozesse.

Während der Nachteilsausgleich unserer Ansicht nach keine zeitgemäße Begründung für mittelstandspolitische Eingriffe darstellt, belegen die positiven Effekte, die jeder Unternehmenstyp individuell leistet, die hohe Bedeutung des

Mittelstands für die Aufrechterhaltung der sozialen Marktwirtschaft. Zugleich wird hierdurch deutlich, dass Mittelstandspolitik mehr als Wirtschaftspolitik ist. Sie ist eine Querschnittsaufgabe, mit der die gesellschaftspolitische Bedeutung der Teilhabe, der Selbstverwirklichung und der Freiheit betont wird. Das zeigt sich beispielsweise im Hinblick auf die Sozialpolitik: So ist infolge der Zunahme hybrider Erwerbs- und Unternehmensverläufe der generelle Einbezug der Selbstständigen in die sozialen Sicherungssysteme wünschenswert. Dies zeigt sich aber auch im Bezug der Mittelstandspolitik zur Wettbewerbspolitik: Vor dem Hintergrund neuer Geschäftsmodelle, die aus der Share-Ökonomie heraus entstehen, kann eine Justierung der Wettbewerbsbedingungen erforderlich sein.

Unserer Ansicht nach sollte eine moderne und zukunftsorientierte Mittelstandspolitik die Rolle des Mittelstands und das Potenzial, das in genau seiner Vielfalt liegt, für eine wettbewerbsfähige und zukunftsgewandte Wirtschaft und Gesellschaft betonen. Schließlich trägt der Mittelstand durch seine Ausbildungsfunktion maßgeblich zur Verbesserung der Lebenschancen bei. Die breite Verteilung mittelständischer Unternehmen im Raum ermöglicht die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse.

Die Heterogenität des Mittelstands erfordert dabei allerdings eine differenzierte Ansprache der spezifischen Teilgruppen. Dies impliziert jedoch nicht automatisch eine Ausdifferenzierung der Mittelstandspolitik in eine Vielzahl von Fördermaßnahmen. Auf diese Weise entstehen lediglich Transaktionskosten sowohl bei den Fördergebern als auch bei den Fördernehmern. Häufig wird dann der "Förderdschungel" kritisiert, der nur mit Hilfe weiterer Maßnahmen behoben werden kann. Es sind daher Maßnahmen zu befürworten, die sich zwar an bestimmte Zielgruppen richten und zugleich darauf zielen, das allgemeine Umfeld zu verbessern. Zugleich sollten sie für Unternehmertum sensibilisieren und Anreize setzen, eine unternehmerische Betätigung aufzunehmen und langfristig erfolgreich umzusetzen. Die Vermittlung und Durchsetzung eines solchen mittelstandspolitischen Leitbilds bedarf eines starken Treibers, beispielsweise indem der Wirtschaftsminister der Mittelstandspolitik einen prominenten Stellenwert zuweist.

Die Mittelstandspolitik operiert in einem vielfältigen (wirtschaftspolitischen) Umfeld – sie hat sich daher kontinuierlich zu hinterfragen, weiterzuentwickeln und ihre Wirkungsmechanismen zu überprüfen; auch über Wahlperioden hinaus. Wir empfehlen daher eine klare Positionierung der Mittelstandspolitik als

rahmenorientierte Politik, die gleichzeitig Anreize zur unternehmerischen Betätigung setzt und den Rahmen so gestaltet, dass die Potenziale des Mittelstands bestmöglich ausgeschöpft werden können. In den Zeiten größerer Unsicherheit, in der wir heute leben, und in der mehr unvorhersehbare Entwicklungen eintreten, müssen zugleich Regelsetzungen im Umfeld der wirtschaftspolitischen Akteure kontinuierlich weiterentwickelt werden, weil die Handlungsspielräume der mittelständischen Unternehmen nicht durch (zu) starre Vorgaben eingeschränkt sein dürfen. Eine rahmenorientierte und Anreize setzende Mittelstandspolitik ist also aufwändiger, mühseliger und von den Ergebnissen her "unsichtbarer" – jedoch in unserer komplexen Umwelt wichtiger und zeitgemäßer denn je.

Literatur

Aldrich, H.; Auster, E. R. (1986): Even Dwarfs Started Small: Liabilities of age and size and their strategic implications, *Research in Organizational Behavior*, 8, S. 165-198.

Apolte, T.; Bender, D.; Berg, H.; Cassel, D.; Erlei, M. (2007): *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, München.

Arrow, K. (1962): Economic welfare and the allocation of resources for invention, in: Princeton Univ. Press (Hrsg.): *The rate and direction of inventive activity: economic and social factors*, New Jersey, S. 609-626.

Bator, F. M. (1958): The Anatomy of Market Failure, *The Quarterly Journal of Economics*, 72 (3), S. 351-379.

Beauvais, E. v. (1984): Mittelstandspolitik in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Maßnahmen der Bundesregierung zur Versorgung der Wirtschaft mit Risikokapital, in: IfM Bonn (Hrsg.): *Mittelstandsforschung und Mittelstandspolitik im internationalen Vergleich*, Bonn, S. 48-62.

Bechara, F. (2011): *Mittelstandspolitik in Deutschland - Ein Überblick*, Berlin.

Bennett, R. J. (2014): *Entrepreneurship, Small Business and Public Policy: Evolution and Revolution*, London/ New York.

Bernholz, P. (2013): Ordnungspolitik heute, *ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 64, S. 465-474.

Bofinger, P. (2011): *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre: eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten*, München.

Borchardt, K. (1972): Grundriß der deutschen Wirtschaftsgeschichte, in: Ehrlicher, W. (Hrsg.): *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Göttingen, S. 504-553.

Bourcarde, K.; Tripp, C. (2006): Ausweg qualitatives Wachstum?, *Zeitschrift für Wachstumsstudien*, 2 (2006), S. 25-27.

Bridge, S. (2010): *Rethinking Enterprise Policy - Can Failure Trigger New Understanding?*, Chippenham and Eastbourne.

Brink, S.; Kriwoluzky, S.; Bijedic, T.; Ettl, K.; Welter, F. (2014): Gender, Innovation und Unternehmensentwicklung, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 228, Bonn.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2013): Bericht der Bundesregierung zur Lage der Freien Berufe, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015a): Aktionsprogramm Zukunft Mittelstand, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015b): Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht Dezember 2015, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015c): Jahreswirtschaftsbericht 2015 - Investieren und Deutschlands und Europas Zukunft, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2000): Aktionsprogramm Mittelstand, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): Zukunft Mittelstand - Mittelstandspolitik 2002, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2006): Die Mittelstandsinitiative der Bundesregierung, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009): Mittelstand: Leistung durch Vielfalt, Berlin.

Bundesregierung (2013): Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html>, Abruf am 23.05.2016.

Cantner, U.; Kösters, S. (2012): Picking the winner? Empirical evidence on the targeting of R&D subsidies to start-ups, *Small Business Economics*, 39 (4), S. 921-936.

Carstensen, K.; Wieland, E. (2013): Wohlstand und Wachstum, *ifo Schnelldienst*, 66 (15), S. 3 - 32.

Dahlman, C. J. (1979): The Problem of Externality, *The Journal of Law & Economics*, 22, (1), S. 141-162.

Davidsson, P.; Lindmark, L.; Olofsson, C. (1999): SMEs and Job Creation During a Recession and Recovery, , in: Acs, Z. J.; Lindmark, L.; Olofsson, C. (Hrsg.): Entrepreneurship, Small and Medium-Sized Enterprises and the Macro-economy, Cambridge, S. 286-309.

Deutscher Bundestag (1970): Grundsätze einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen, Drucksache VI/1666, Bonn.

Deutscher Bundestag (1976): Bericht über Lage und Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen (Mittelstandsbericht), Bundestagsdrucksache 7/5248, Bonn.

Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Drucksache 17/13300, Berlin.

Esteve-Pérez, S.; Mañez-Castillejo, J. A. (2008): The Resource-Based Theory of the Firm and Firm Survival, Small Business Economics, 30 (3), S. 231-249.

Eucken, W. (1947): Die Grundlagen der Nationalökonomie, Godesberg.

Eucken, W. (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen.

Fackler, D.; Schnabel, C.; Wagner, J. (2013): Establishment exits in Germany: The role of size and age, Small Business Economics, 41 (3), S. 683-700.

Falck, O. (2005): Das Scheitern junger Betriebe: ein Überlebensdauermodell auf Basis des IAB-Betriebspanels, IAB: IAB-Forschungsbericht Nr. 13, Nürnberg.

Faltin, G. (2008): Kopf schlägt Kapital, München.

Faltin, G. (2015): Wir sind das Kapital: erkenne den Entrepreneur in Dir - Aufbruch in eine intelligenter Ökonomie, Hamburg.

Fendel, R.; Frenkel, M. (1998): Do Small and Medium-Sized Enterprises Stabilize Employment? Theoretical Considerations and Evidence from Germany, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 118 (2).

Freel, M. S. (1998): Policy, prediction and growth: Picking start-up winners?, Journal of Small Business and Enterprise Development, 5 (1), S. 19-32.

Frick, S.; Lageman, B.; Voelzkow, H.; Rosenblatt, B. v.; Welter, F. (1998): Möglichkeiten zur Verbesserung des Umfeldes für Existenzgründer und Selbständige: Wege zu einer neuen Kultur der Selbständigkeit, in: RWI (Hrsg.): Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 25, Essen.

Fritsch, M.; Schroeter, A. (2011): Why does the effect of new business formation differ across regions?, Small Business Economics, 36 (4), S. 383-400.

Fueglistaller, U.; Müller, C.; Volery, T. (2004): Entrepreneurship: Modell - Umsetzung - Perspektiven: Mit Fallbeispielen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz, Wiesbaden.

GG (1949): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Fassung vom 23. Dezember 2014.

Giersch, H. (1960): Allgemeine Wirtschaftspolitik, Wiesbaden.

GWB (1958): Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Fassung vom 17. Februar 2016.

Hauer, A.; Kleinhenz, T.; Schuttenbach, L. v. (1993): Der Mittelstand im Transformationsprozeß Ostdeutschlands und Osteuropas, Heidelberg.

Haunschild, L.; Clemens, R. (2006): Konsistenz und Transparenz in der Beratungsförderung des Bundes und der Bundesländer: Empirische Analyse und Handlungsoptionen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 199, Bonn.

Haunschild, L.; Wolter, H. (2010): Volkswirtschaftliche Bedeutung von Familien- und Frauenunternehmen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 167, Bonn.

Hax, H.: (2004). Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik - Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, <http://www.kas.de/china/de/publications/5265/>, Abruf am 24.05.2016.

Hoppen, W. (1984): Unternehmungsgründung und Industrieevolution, in: Nathusius, K.; Klandt, H.; Kirschbaum, G. (Hrsg.): Unternehmungsgründung, Bergisch-Gladbach, S. 67-78.

Icks, A.; Levering, B.; May-Strobl, E.; Ettl, K. (2015): Wirtschaftspolitische Implikationen der Gründungsforschung, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 237, Bonn.

Jensen, M. C.; Meckling, W. H. (1976): Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, 3 (4), S. 305-360.

Jovanovic, B. (1982): Selection and the Evolution of Industry, *Econometrica*, 50 (3), S. 649-670.

Kay, R.; Richter, M. (2010): Fachkräftemangel im Mittelstand: Was getan werden muss, WISO Diskurs, März 2010, Bonn.

Kay, R.; Suprinovič, O.; Werner, A. (2010): Deckung des Fachkräftebedarfs in kleinen und mittleren Unternehmen - Situationsanalyse und Handlungsempfehlungen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 200, Bonn.

Kayser, G.; Clemens, R.; Schorn, M.; Wolter, H.-J. (2004): Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, IfM Bonn: Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 105 NF, Wiesbaden.

Klemmer, P.; Lageman, B.; Friedrich, W.; Frick, S.; Halstrick-Schwenk, M.; Knospe, D.; Puxi, M.; Scheuer, M.; Schrumpf, H.; Welter, F. (1996): Mittstandsförderung in Deutschland - Konsistenz, Transparenz und Ansatzpunkte für Verbesserungen, in: RWI (Hrsg.): Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 21, Essen.

Klump, R. (2013): Wirtschaftspolitik: Instrumente, Ziele und Institutionen, München.

Laaser, C.-F.; Rosenschon, A. (2015): Der Kieler Subventionsbericht: Eine Aktualisierung bis zum Jahr 2013/2014, IfW Kiel: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 547/548, Kiel.

Lampert, H.; Bossert, A. (2004): Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union, München.

Langen, W. (1978): Unternehmensgrößenbezogene Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, IfM Bonn: Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 74, Göttingen.

Leibenstein, H. (1960): *Economic Theory and Organizational Analysis*, New York.

Maaß, F.; Führmann, B. (2012): Innovationstätigkeit im Mittelstand: Messung und Bewertung, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 212, Bonn.

Mankiw, N. G.; Taylor, M. P. (2012): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart.

Marschak, J. (1954): Towards an Economic Theory of Organization and Information, in: Thrall, R. M.; Coombs, C. H.; Davis, R. L. (Hrsg.): Decision Processes, New York, S. 187-220.

May-Strobl, E.; Haunschild, L. (2013): Der nachhaltige Beschäftigungsbeitrag von KMU: Eine sektorale Analyse unter besonderer Berücksichtigung der FuE- und wissensintensiven Wirtschaftszweige, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 206, Bonn.

May-Strobl, E.; Welter, F. (2015): Das Zukunftspanel Mittelstand Herausforderungen aus Unternehmensicht, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 239, Bonn.

Michaelis, H.; Elstner, S.; Schmidt, C. M. (2015): Überprüfung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, Wirtschaftsdienst, 95 (12), S. 830-836.

Naujoks, W. (1975): Unternehmensgrößenbezogene Strukturpolitik und gewerblicher Mittelstand - zur Lage und Entwicklung mittelständischer Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen.

Noll, S.; Wießner, F. (2011): Erfolg von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit - manchmal ist ein Indikator nicht genug, Wirtschaftsdienst, 91 (6), S. 428-430.

North, D. C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.

Nyström, K.; Elvung, G. Z. (2014): New firms and labor market entrants: Is there a wage penalty for employment in new firms?, Small Business Economics, 43(2), S. 339 - 410.

Pahnke, A.; Große, J.; Kay, R.; Brink, S. (2014): Die Ausbildungsbeteiligung von Kleinstbetrieben, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 231, Bonn.

Pahnke, A.; Schröder, C.; Leonhardt, F.; Wiedemann, A. (2015): Finanzierungsstrukturen und-strategien kleiner und mittlerer Unternehmen: Eine Bestandsaufnahme, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 242, Bonn.

Pasche, M.; Engelhardt, S. v. (2004): Volkswirtschaftliche Aspekte der Open-Source-Softwareentwicklung, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Friedrich-Schiller-Universität Jena: Jenaer Schriften zur Wirtschaftswissenschaft Nr. 18, Jena.

Pierson, P. (2004): Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis, New Jersey.

Pigou, A. C. (1960): The Economics of Welfare, London.

Pinchot, G. (1988): Intreprenuring - Mitarbeiter als Unternehmer, Wiesbaden.

Reize, F. (2005): Investitionsfinanzierung im Mittelstand - gibt es ausreichend Kredite für kleine und mittlere Unternehmen, Mittelstands- und Strukturpolitik, 33, S. 17-42.

Richter, R.; Furubotn, E. G. (2003): Neue Institutionenökonomik, Tübingen.

Sachverständigenrat (2015): Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor neuen Herausforderungen, Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16, 16 (6), S. 226 - 280.

Schindele, Y.; Weyh, A. (2011): The direct employment effects of new businesses in Germany revisited: an empirical investigation for 1976–2004, Small Business Economics, 36 (3), S. 353-363.

Schlecht, O. (1990): Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft, Tübingen.

Schlömer-Laufen, N.; Lamsfuß, C.; Große, J.; Chlosta, S. (2014): Wirtschaftliche Entwicklung großer Familien-und Nichtfamilienunternehmen: Eine Bilanzdatenanalyse für den Zeitraum 2008 bis 2012, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 235, Bonn.

Schmidt, M. (1988): Ziele und Instrumente der Mittelstandspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Institut für Wirtschaftspolitik (Hrsg.): Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, 76, Köln, S. 299-327.

Schneck, S.; May-Strobl, E. (2013): Wohlstandseffekte des Gründungs geschens, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 223, Bonn.

Smallbone, D.; Baldock, R.; Burgess, S. (2002): Targeted support for high-growth start-ups: some policy issues, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20 (2), S. 195-209.

Spahn, J. (2016): Soziale Marktwirtschaft - das Fundament für Wachstum und Gerechtigkeit, *Wirtschaftsdienst*, 96 (1), S. 9-12.

Spence, M. (1973): Job Market Signaling, *The Quarterly Journal of Economics*, 87 (3), S. 355-374.

StabG (1967): Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Fassung vom 31. August 2015.

Stigler, G. J. (1961): The Economics of Information, *Journal of Political Economy*, 69 (3), S. 213-225.

Stinchcombe, A. L. (1965): Social Structure and Organizations, in: March, J. G. (Hrsg.): *Handbook of Organization*, Chicago, S. 142-193.

Storey, D. J. (1994): *Understanding the small business sector*, London.

Strotmann, H. (2007): Entrepreneurial Survival, *Small Business Economics*, 28 (1), S. 87-104.

Suprinovič, O.; Schneck, S.; Kay, R. (2016): Einmal Unternehmer, immer Unternehmer? Selbstständigkeit im Erwerbsverlauf, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 248, Bonn.

Thomä, J. (2012): Kleine und mittlere Unternehmen mit Besonderheiten? - Beiträge zur Mittelstandsforschung an den Beispielen von Innovation und Konjunktur, Göttingen.

Thornhill, S.; Amit, R. (2003): Learning about failure: Bankruptcy, firm age, and the resource-based view, *Organization science*, 14 (5), S. 497-509.

Varian, H. R. (2006): *Intermediate Microeconomics*, New York.

Weizsäcker, C. C. v. (2014): Die normative Ko-Evolution von Marktwirtschaft und Demokratie, *ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 65, S. 13-43.

Welter, F. (2001): Innovationsprozesse in KMU - konzeptionelle Überlegungen, in: Meyer, J.-A. (Hrsg.): Innovationsmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen, Jahrbuch der KMU-Forschung 2001, München.

Welter, F. (2011): Contextualizing Entrepreneurship - Conceptual Challenges and Ways Forward, Entrepreneurship Theory and Practice, 35 (1), S. 165-184.

Welter, F.; Icks, A.; Holz, M. (2013): Bürokratiekosten für kleine und mittlere Unternehmen, Wirtschaftspolitische Blätter, 60 (4), S. 621-632.

Welter, F.; May-Strobl, E.; Wolter, H.-J.; Günterberg, B. (2014): Mittelstand im Wandel, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 232, Bonn.

Welter, F.; May-Strobl, E.; Holz, M.; Pahnke, A.; Schlepphorst, S.; Wolter, H.-J.; Kranzusch, P. (2015): Mittelstand zwischen Fakten und Gefühl, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 234, Bonn.

Werner, A.; Schröder, C.; Mohr, B. (2013): Innovationstätigkeit von Familienunternehmen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 225, Bonn.

Williamson, O. E. (1990): The Economic Institutions of Capitalism, New York.

Williamson, O. E. (2000): The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, Journal of Economic Literature, 38 (3), S. 595-613.

Witt, P.; Hack, A. (2008): Staatliche Gründungsfinanzierung: Stand der Forschung und offene Fragen, Journal für Betriebswirtschaft, 58 (2), S. 55-79.

Wolf, B. (2006): Empirische Untersuchung zu den Einflussfaktoren der Finanzierungsprobleme junger Unternehmen in Deutschland und deren Auswirkungen auf die Wirtschaftspolitik, Fraunhofer ISI: Arbeitspapiere Unternehmen und Region U1/2006, Karlsruhe.