

IfM-Materialien

Mittelstandspolitik in der Praxis - Rahmensetzung oder Förderung?

von Britta Levering, Eva May-Strobl und Alina Norkina

IfM-Materialien Nr. 251

Institut für
Mittelstandsforschung

IfM
BONN

www.ifm-bonn.org

Impressum

Herausgeber

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

Ansprechpartner

Britta Levering
Eva May-Strobl

IfM-Materialien Nr. 251

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

Bonn, November 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 in der Praxis - Rahmensetzung oder Förderung?

"Mittelstand" Policies in practice - Business framework policy or funding policy?

Britta Levering, Eva May-Strobl, Alina Norkina

IfM-Materialien Nr. 251

Zusammenfassung

Die vorliegende Analyse erarbeitet Elemente einer zukunftsweisenden Mittelstandspolitik auf Bundesländerebene. Bislang konzentriert sich Mittelstandspolitik auf Förderpolitik, Nachteilsausgleich oder "Picking the Winner". Doch die Bundesländer sollten ihre Möglichkeit, den mittelstandsspezifischen Rahmen mitzugestalten, verstärkt nutzen. Erstens sollten Maßnahmen zur Sensibilisierung sowie Informations- und Wissensvermittlung noch mehr in den Fokus gerückt werden. Zweitens sollten sich die Träger der Mittelstandspolitik ihre Querschnittsfunktion stärker bewusst machen und ihren Einfluss auf, für den Mittelstand essentielle Politikbereiche – die Bildungspolitik und die (weichen) Standortfaktoren – geltend machen. Drittens sollte die Kommunikationspolitik intensiv als Instrument zur Vermittlung von Wertschätzung gegenüber dem Mittelstand insgesamt und zur Stärkung des Zugehörigkeitsgefühls von einzelnen Teilgruppen genutzt werden.

Schlagwörter: *Mittelstand, Mittelstandspolitik, Rahmenpolitik, Förderpolitik, Bundesländer*

Abstract

This study elaborates elements of a future-oriented policy targeting the Mittelstand and addresses the German *Länder* as policy actors. Mittelstand policies still widely concentrate on funding, compensation for disadvantages or picking the winner. The *Länder* should make greater use of their competencies to design the framework that specifically influences the Mittelstand. Firstly, policies should focus more strongly on awareness-raising measures as well as on organisations that provide knowledge and information. Secondly, decision-makers in Mittelstand policies should be more aware of their cross-sectional function. Hence, they should exert their influence on essential policy areas such as educational and (soft) locational factors. Thirdly, communication policies should intensely be used as an instrument to make the Mittelstand feel valued and appreciated. Furthermore, communication policy can be used to provide individual subgroups with a greater sense of belonging to the Mittelstand.

JEL: L53

Keywords: *German Mittelstand, policies on Mittelstand enterprises, business framework policy, funding policy, German Länder*

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen	II
Verzeichnis der Übersichten im Anhang	II
Kurzfassung	III
1 Einleitung	1
2 Mittelstandspolitische Spielräume der Bundesländer	3
3 Mittelstandspolitik im Spannungsfeld von Mittelstandsförderung und Rahmenpolitik	7
3.1 Positionierung der Länder	7
3.2 Rahmensetzung	10
3.3 Kommunikation	15
4 Fazit und mittelstandspolitische Empfehlungen	23
Literatur	26
Anhang	28

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Bedeutung der Rahmenbedingungen in den Bundesländern	11
Abbildung 2:	Herausforderungen für die Mittelstandspolitik	13
Abbildung 3:	Einbindung des Mittelstands in die Mittelstandspolitik	17
Abbildung 4:	Bedeutung der Instrumente zur Zielgruppenansprache	18

Verzeichnis der Übersichten im Anhang

Übersicht 1:	Beispiele guter Praxis in der Mittelstandspolitik	28
--------------	---	----

Kurzfassung

Mittelstandspolitik sollte sich als rahmensetzende Politik positionieren. Während die Festlegung des allgemeinen Ordnungsrahmens im Kompetenzbereich des Bundes liegt, bleibt den Ländern auf den ersten Blick nur die Förderpolitik. Wir analysieren, wo sich die Bundesländer in der Mittelstandspolitik positionieren und welche Möglichkeiten ihnen bei der Gestaltung mittelstandsspezifischer Rahmenbedingungen offen stehen.

Fokus auf Förderung und Nachteilsausgleich verringern

Auf Länderebene spielt die Förderpolitik allgemein und im Speziellen die Gewerbeförderung eine wichtige Rolle. Zumeist richtet sich die Mittelstandspolitik an kleine und mittlere Unternehmen und wird häufig mit dem Nachteilsausgleich begründet. Darüber hinaus wollen die Länder solche Teilgruppen des Mittelstands fördern, von denen sie sich besonders große Beiträge für die Entwicklung der heimischen Wirtschaft erhoffen. Mit einer einzelbetrieblichen Förderung können die Länder dem äußerst heterogenen Mittelstand in seiner gesamten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dimension aber nicht gerecht werden.

Mittelstandsspezifische Rahmenpolitik ist gefragt

In der rahmensetzenden Mittelstandspolitik sehen die Bundesländer bisher die Schaffung einer unternehmerfreundlichen Verwaltung als ihre wichtigste Aufgabe an. Eine hohe Bedeutung wird zudem der Sicherung des Zugangs zu Wissen und Technologie zugesprochen. Die Bedeutung sensibilisierender Maßnahmen sowie der Bereitstellung von Serviceangeboten zur Informations- und Wissensvermittlung wird vergleichsweise gering eingeschätzt. Dabei können die Länder stärker als bisher an der Gestaltung mittelstandsspezifischer Rahmenbedingungen mitwirken. Aufgrund ihrer größeren Nähe zum Mittelstand können sie vor allem bei der Schaffung eines guten Klimas für Unternehmertum einen wichtigen Beitrag leisten.

Zusammenarbeit der Ressorts intensivieren

Die Bildungspolitik, die Bereitstellung grundlegender Ressourcen sowie die weichen Standortfaktoren finden in der rahmensetzenden Mittelstandspolitik der Bundesländer aus unserer Sicht bisher ebenfalls zu wenig Beachtung. Um den aktuellen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen, sollten solche Politikfelder, die für die zukünftige Entwicklung des Mittelstands essentiell sind,

stärker in den Fokus rücken. Allerdings fallen viele dieser Politikfelder nicht in den alleinigen Aufgabenbereich der Mittelstandsreferate. Die gesetzgeberische Kompetenz liegt oft in anderen Ressorts. Insofern kann Mittelstandspolitik aufgrund ihrer Querschnittsfunktion nur in Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen gestaltet werden. Derzeit erfolgt die Zusammenarbeit in allen Bundesländern eher anlassbezogen und informell sowie in unterschiedlicher Intensität. Die Träger der Mittelstandspolitik sollten künftig gegenüber anderen Ressorts verstärkt als Interessenvertretung des Mittelstands auftreten und die Zusammenarbeit verstetigen und zumindest teilweise formalisieren.

Wertschätzung und Zugehörigkeitsgefühl fördern

Mit Blick auf die unterschiedlichen Teilgruppen des Mittelstands haben die Länder gute Möglichkeiten, deren Zugehörigkeitsgefühl zu stärken. Das kann gelingen, indem der Mittelstand angehört und zugleich ein kommunikatives Leitbild erarbeitet wird, das Wertschätzung und Zugehörigkeitsgefühl vermittelt. Das Leitbild sollte sich an den prägenden Eigenschaften des Mittelstands – Eigentum und Leitung liegen in einer Hand – orientieren und sich in der sprachlichen und inhaltlichen Kommunikation der Träger und Transporteure der Mittelstandspolitik widerspiegeln. Auch die Verbreitung von Informationen über mittelstandsspezifische Rahmenbedingungen sowie essentielle Aspekte einer langfristig erfolgreichen Unternehmensführung sollten im Gegensatz zur Kommunikation der Fördermaßnahmen eine bedeutsamere Rolle als bisher einnehmen.

1 Einleitung

Die deutsche Wirtschaft besteht zum weit überwiegenden Teil aus mittelständischen Unternehmen. Ihre Bedeutung für die Marktwirtschaft und ihre volkswirtschaftlichen Beiträge zur Sicherung von Beschäftigung und Wachstum sind hoch anerkannt. Der Mittelstand bildet keine einheitliche Gruppe – vielmehr zerfällt der Mittelstand je nach Alter, Unternehmensgröße oder Branche und auch personenbezogenen Merkmalen in unterschiedliche Teilgruppen. Der gesellschaftliche und technologische Wandel mit seinen Änderungen bei Marktakteuren, Marktbedingungen, Wirtschaftsstruktur und Einstellungen führt zur weiteren Ausdifferenzierung des Mittelstands: Neue Formen des Unternehmertums entstehen und Vorstellungen über die unternehmerische Entwicklung ändern sich. Stichworte wie Miniaturisierung, Hybridisierung, Netzwerkunternehmer, serielle Unternehmer, perforierte Entwicklungsverläufe, internationales oder transnationales Unternehmertum, silver economy umschreiben die neuen Strömungen und die daraus resultierende weitere Ausdifferenzierung des Mittelstands (vgl. Welter et al. 2014; Welter et al. 2015).

Mittelständische Unternehmen sind Adressaten der Mittelstandspolitik. Strukturelle z. B. alters- oder größenbedingte Nachteile oder im Gegenteil besondere Vorteile wurden in der Vergangenheit als Begründung für eine selektive Förderpolitik von Teilgruppen (z. B. KMU-Förderung, Gründungsförderung, Förderung technologieorientierter Unternehmen) herangezogen. Die Untersuchung von Welter et al. (2016) stellt klar, dass die Identifikation von Teilgruppen mit besonderen Vorteilen nicht ohne weiteres möglich ist und auch der Nachteilsausgleich ist nicht mehr zeitgemäß. Daher sollte sich die Politik von der zunehmenden Ausdifferenzierung des Mittelstands nicht zu einer Segmentierung der Mittelstandspolitik verleiten lassen. Zwar macht die Heterogenität des Mittelstands eine differenzierte Ansprache notwendig. Mittelstandspolitische Maßnahmen sollten aber vor allem darauf abzielen, das allgemeine Umfeld zu verbessern und für Unternehmertum zu sensibilisieren. Anstelle einer selektiven Förderung ist eine klare Positionierung der Mittelstandspolitik als rahmensetzende Politik wünschenswert.

Nun haben aber im föderalen System Deutschlands untergeordnete föderale Instanzen kaum eine Möglichkeit, ordnungspolitische oder regulierende Maßnahmen zu ergreifen, da der Bund diese Kompetenz zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamten Bundesgebiet an sich gezogen hat. Bleibt den Ländern also nur die Förderpolitik? Wir denken: nein. Im Folgenden ana-

lysieren wir, welche Möglichkeiten den Ländern bei der Gestaltung der rahmenorientierten Mittelstandspolitik offen stehen. Um Vorschläge für eine Neugestaltung zu erarbeiten, untersuchen wir folgende Fragestellungen: Wie positionieren sich die Bundesländer zwischen Rahmenpolitik und Mittelstandsförderung? Welche Bedeutung messen die Länder den einzelnen Elementen der Rahmensetzung bei? Wie wird der Mittelstand in den Ländern angesprochen?

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellungen wurde die Mittelstandspolitik beispielhaft für sieben Bundesländer analysiert: Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Thüringen. Um Informationen zu den Inhalten der Mittelstandspolitik auf Bundesländerebene zu erlangen, wurden leitfadengestützte Telefoninterviews mit fünf Mittelstandsreferenten und einer Mittelstandsreferentin der einzelnen Länder¹ geführt. Zudem wurde eine qualitative Analyse der Internetpräsenzen der Wirtschaftsministerien durchgeführt. Diese soll einen Eindruck von der Ansprache des Mittelstands durch die Mittelstandspolitik liefern.

¹ Eines der angefragten Bundesländer hat kein Interview gegeben.

2 Mittelstandspolitische Spielräume der Bundesländer

Die Handlungsmöglichkeiten der Mittelstandspolitik werden durch vielfältige Faktoren eingeschränkt. Föderale Strukturen, Budgets und ministerielle Zuständigkeiten bestimmen den Handlungsrahmen. Zunächst müssen sich die Bundesländer in die föderalen Strukturen von EU, Bund, Ländern und Kommunen eingliedern. Bei der Aufgabenverteilung gilt hier das Subsidiaritätsprinzip, wonach die Verantwortung für eine staatliche Aufgabe möglichst von der unteren Ebene bzw. der kleinsten dafür geeigneten Einheit wahrgenommen wird. Anders ausgedrückt, die Problemlösung erfolgt auf der Ebene, wo das Problem in Erscheinung tritt. Nicht nur rechtliche sondern auch wirtschaftliche Gründe sprechen für eine solche Vorgehensweise, da insbesondere bei regionalen, räumlich begrenzten Problemen die ortsnahen Instanzen regelmäßig über Transaktionskostenvorteile gegenüber den Zentralinstanzen verfügen (vgl. Schleef 2005 S. 74 ff.; Klemmer et al. 1996, S. 154 ff.; Hennicke/de Pay 1986, S. 10 f.). Dieses Prinzip spricht dafür, dass den Bundesländern auch in der Mittelstandspolitik eine wichtige Rolle zukommen sollte.

In der praktischen Politikgestaltung ist die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer im föderalen System allerdings stark eingeschränkt, was einen wichtigen limitierenden Faktor für die Mittelstandspolitik darstellt. Weite Bereiche der nationalen Gesetzgebung unterliegen zum einen den Vorgaben der Europäischen Union. Im Hinblick auf den allgemeinen Ordnungsrahmen liegt die Gesetzgebungskompetenz zum anderen ausschließlich beim Bund, wie in Artikel 73 GG (zum Beispiel auswärtige Angelegenheiten und gewerblicher Rechtsschutz) sowie in weiteren Artikeln, wie z. B. Artikel 106 GG (Steuergesetzgebung), geregelt ist. In anderen Fällen wie zum Beispiel dem Arbeitsrecht dürfen die Länder nur tätig werden, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat (geregelt in Artikel 72 und 74 GG). Dennoch bestehen für die Bundesländer durchaus Einflussmöglichkeiten auf die Gesetzgebungsverfahren der höheren Ebene, wie die Interviews verdeutlichen. So können sie über formalisierte Bundesratsverfahren Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen. Ein Beispiel ist hier das Einwirken mehrerer Bundesländer auf die Novellierung der Erbschaftsteuer. Diese Art der Einflussnahme spielt eine wichtige Rolle, um landespolitische Belange in die Bundespolitik einzubringen. Weiterhin bestehen Mitspracherechte der Bundesländer über die Bund-Länder-Arbeitsgruppen. Zudem verweist einer der befragten Referenten auf die Bedeutung des direkten persönlichen Kontakts zu Abgeordneten auf Bundes- und EU-Ebene. Entsprechend versteht sich ein Teil der

befragten Bundesländer als Mittler zwischen dem Mittelstand und dem Bund bzw. der EU. Im Zusammenschluss mit anderen Bundesländern besteht die Möglichkeit, bei bestimmten Themen über Initiativen und Veranstaltungen Position zu beziehen (z. B. Meistervorbehalt). Dennoch werden die Gestaltungsspielräume kritisch gesehen: so wünscht sich einer der befragten Referenten mehr Ideen- und Gedankenaustausch mit den Akteuren der Bundespolitik, um die strukturpolitischen Handlungsfelder des Landes besser austarieren zu können.

Neben der eingeschränkten Gesetzgebungskompetenz sehen sich die Bundesländer durch eigene Budgetrestriktionen und die der übergeordneten Ebenen - insbesondere der EU - in ihren Handlungsmöglichkeiten begrenzt. Das wirkt sich vor allem in der Förderpolitik als traditionelles Handlungsfeld der Bundesländer aus. Der Großteil der Fördermittel wird von der EU zur Verfügung gestellt und von den Bundesländern in spezifische Maßnahmen umgesetzt. Der Wunsch eines Mittelstandsreferenten nach mehr finanziellen Mitteln für die Mittelstandsförderung umschreibt das als zu eng empfundene Korsett der Länder in ihrer Mittelstands(förder)politik.

Die Mittelstandspolitik unterliegt nicht nur den Beschränkungen, die die föderale Struktur auferlegt, auch die Zuständigkeiten der einzelnen Ressorts auf Landesebene spielen eine wichtige Rolle. Ursächlich ist, dass die Mittelstandspolitik eine Querschnittsfunktion innerhalb der Politik einnimmt. Aufgabe der Mittelstandspolitik ist, darauf zu achten, dass die Bedürfnisse des Mittelstands in der Wirtschaftspolitik angemessen berücksichtigt werden. Darüber hinaus müssen die Einflüsse anderer Politikbereiche in die Politikgestaltung einbezogen und deren Wechselwirkungen mit der Mittelstandspolitik sichtbar gemacht werden (vgl. Welter et al. 2016, S. 19, S. 22). Prominente Beispiele hierfür sind der Einfluss der Erziehungs- und Bildungspolitik auf den Fachkräftemangel im Mittelstand oder die Auswirkungen von Investitionen in Breitbandnetze auf die Ansiedlung und Entwicklungsmöglichkeiten von mittelständischen Unternehmen.

Die Zusammenarbeit der Mittelstandsreferate mit anderen Referaten im eigenen Ministerium und vor allem auch mit anderen Ministerien ist folglich ein wichtiger Aspekt erfolgreicher Mittelstandspolitik in den Bundesländern. Das gilt umso mehr, als viele der von den Ländern beeinflussbaren Gesetze den Mittelstand auf den ersten Blick nicht unmittelbar betreffen und entsprechende Kompetenzen vielfach nicht in den Mittelstandsreferaten angesiedelt sind. Zu

den Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer zählen, neben Aspekten wie Ladenschluss und Gaststättenrecht vor allem das Polizei- und Ordnungsrecht, das Kommunalrecht und das Bildungs- und Kulturwesen (vgl. Art. 70 GG und Art. 74 GG). Die (berufliche) Bildung, die Infrastrukturausstattung sowie in der Kommunalpolitik die Flächenbereitstellung, die Clusterbildung oder das Standortmarketing sind typische Handlungsfelder einer Mittelstandspolitik auf dezentraler Ebene. Hier können die Bundesländer viel für den Mittelstand tun. Regionale Standortfaktoren, die Attraktivität des Umfeldes oder das Vorhandensein differenzierter Bildungs- und Kultureinrichtungen haben einen bedeutenden Einfluss auf Gründungen bzw. Betriebserrichtungen und die Attraktivität bzw. den Erfolg mittelständischer Unternehmen (vgl. Welter et al. 2016, S.11; Icks et al. 2015, S. 23 f.; Fritsch/Stuetzer 2007, S. 22 f.).

Die Interviews mit den Mittelstandsreferenten deuten jedoch darauf hin, dass die Querschnittsaufgabe der Mittelstandspolitik vor allem *innerhalb* des eigenen Ministeriums wahrgenommen wird. Hinsichtlich der Aufgabenteilung der Referate geben zwei Bundesländer an, dass sich letztlich alle Abteilungen mit Mittelstandsfragen beschäftigen. Die interministerielle Zusammenarbeit wird seltener gepflegt. Entsprechend der mittelstandspolitischen Prioritäten und Herausforderungen sind Schwerpunkt und Intensität der interministeriellen Zusammenarbeit von Land zu Land unterschiedlich. Während in dem einem Bundesland eng mit dem Energieministerium oder Bildungsministerium zusammengearbeitet wird, spielt die Zusammenarbeit mit diesen Ministerien in anderen Bundesländern eine eher untergeordnete Rolle.

Die Zusammenarbeit erfolgt nach Aussage der Mittelstandsreferenten in der Regel informell, themen- und anlassbezogen. Informelle Netzwerke spielen bei der Zusammenarbeit mit anderen Referaten/Abteilungen, Ministerien und teils auch föderalen Ebenen eine wichtige Rolle. Damit gewinnt neben den Mechanismen der politischen Meinungsbildung vor allem auch die persönliche, individuelle Dimension eine besondere Bedeutung für die mittelstandspolitische Entscheidungsfindung. Grundsätzlich hängen politische Entscheidungen immer auch von den persönlichen Werten und Statusbestrebungen des jeweiligen Entscheidungsträgers ab. Wichtig ist aber auch die personelle Kontinuität. Ein stetiger Wechsel bei Zuständigkeiten und Personen beeinträchtigt nicht nur die fachliche Kompetenz der Entscheidungsträger, sondern auch die Funktionsfähigkeit informeller Netzwerke. Hier spielen Faktoren wie Sympathie und Antipathie, Konsensfähigkeit und Offenheit im Umgang miteinander eine wichtige Rolle. Die Erfüllung der Querschnittsfunktion in der Mittelstandspolitik

hängt damit entscheidend von den verantwortlichen Personen und ihrer persönlichen Beziehung zueinander ab.

Um bei einschneidenden Herausforderungen, wie der Digitalisierung oder dem demografischen Wandel, die unterschiedlichen Ressorts und auch Akteure der Wirtschaft zusammenzubringen, bedient sich die Mittelstandspolitik in den Ländern bevorzugt neuen Formen der Organisation und Kommunikation: Netzwerkbildung und Dialogorientierung werden bei Bewältigung solcher großen Aufgaben als gute Beispiele zur Gestaltung der Mittelstandspolitik und Einbindung der Mittelstandsakteure angesehen (Arbeitskreis Digitale Arbeit und Industrie 4.0 in NRW, Allianz Industrie 4.0 Baden-Württemberg, Strategiewerkstatt Industrie der Zukunft Sachsen, Fachkräftebündnis Mecklenburg-Vorpommern, vgl. Übersicht 1 im Anhang).

3 Mittelstandspolitik im Spannungsfeld von Mittelstandsförderung und Rahmenpolitik

Mittelstandspolitik besteht einerseits aus der Gestaltung mittelstandsbezogener Rahmenbedingungen und andererseits aus der KMU-Politik sowie der Politik für Segmente. Während Rahmenpolitik allgemeineren Charakter hat, richtet sich KMU-Politik ausschließlich an kleine und mittlere Unternehmen. Die Politik für Segmente grenzt KMU im Hinblick auf Phasen (z. B. Gründung, Nachfolge), Sektoren (z. B. Handwerk), Personen (z. B. Frauen, Migranten), Unternehmenstypen (z. B. Gazellen) oder Regionen (z. B. Cluster) ein. Als Begründungen hierfür werden die besonderen wirtschaftlichen Vorteile, mit denen die Adressaten der Politik in Verbindung gebracht werden, spezifische Nachteile, die auszugleichen sind, oder eine Kombination aus beidem angeführt. KMU-Politik und Politik für Segmente sind in der Regel als einzelbetriebliche Förderung der jeweiligen Zielgruppen ausgestaltet. Bereits Hennicke/dePay (1985, S. 146) betonten in ihrer Diskussion zum Fördersystem für KMU die Problematik eines Systems einzelbetrieblicher Finanztransfers und gaben Realtransfers etwa in Form wirtschaftsnaher Infrastrukturleistungen, Beratungseinrichtungen oder Informations- und anderen Dienstleistungen den Vorzug. Solche Transferleistungen zählen zu den eigentlichen mittelstandsspezifischen Rahmenbedingungen, die im Einflussbereich der Landesmittelstandspolitik liegen. Darüber hinaus zählen zu den weiteren für den Mittelstand relevanten Rahmenbedingungen alle öffentlichen Angebote, die Zugang zu Ressourcen wie Kompetenzentwicklung, Wissen und Technologie, und darüber hinaus zu Erziehung und grundlegender Bildung, Kultur, Kunst und Unterhaltung, Mobilität oder Konnektivität gewähren. Sie sind teils unmittelbare Voraussetzung für die unternehmerische Leistungserstellung, deren Fehlen Produktivitäts- und Wachstumseinbußen zur Folge hat. Teils stellen sie weiche Standortfaktoren dar, die die Attraktivität von Standorten für Unternehmen und Arbeitskräfte maßgeblich beeinflussen (vgl. Welter et al. 2016, S. 27).

3.1 Positionierung der Länder

Die langjährige Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern wird auch heute noch gepflegt: während Förderpolitik auf Länderebene die vergleichsweise größere Rolle spielt, wird rahmensetzende Mittelstandspolitik eher vom Bund wahrgenommen. Zwar wird die generell hohe Bedeutung der rahmensetzenden Mittelstandspolitik anerkannt, doch nimmt ein Großteil der Länder die eigenen Handlungsspielräume hier als sehr eingeschränkt wahr. Der hohe Stel-

lenwert der Mittelstandsförderung impliziert, dass in den Ländern vornehmlich KMU-Politik betrieben wird. Sobald die Gelder aus den europäischen Förderprogrammen stammen, was eher die Regel als die Ausnahme ist, ist bei der Fördermittelvergabe die KMU-Abgrenzung der europäischen Union anzuwenden. Eines der befragten Bundesländer legt allerdings Wert darauf, mit seinen Maßnahmen auch größere Unternehmen erreichen zu wollen (z. B. durch Preisverleihungen für große mittelständische Unternehmen). Das Kriterium der Einheit von Eigentum und Leitung als Abgrenzungsmerkmal für den Mittelstand hat hingegen eher in der rahmensetzenden Mittelstandspolitik Relevanz. Darüber hinaus spielen andere qualitative Aspekte wie Eigenverantwortung, regionale Verwurzelung, gesellschaftliche Verantwortung und das Zugehörigkeitsgefühl zum Mittelstand bei der Eingrenzung des Mittelstands als Adressat der Politik gelegentlich eine Rolle. Anders im Stadtstaat Berlin: Hier wird weniger der Mittelstand als Adressat definiert. Vielmehr werden Unternehmen mit Hinblick auf ihre Bedeutung für die Region als bevorzugte Adressaten der Mittelstandspolitik fokussiert. Bei der Identifikation und Ansprache des Mittelstands spielt in den meisten Ländern zudem die Adressierung über die Branchenzugehörigkeit eine wichtige Rolle. Angesprochen werden hier insbesondere das Handwerk, der Handel, Dienstleistungen, Tourismus, Gastronomie und die freien Berufe – als traditionell mittelständische Wirtschaftsbereiche.

Als Begründung für die mittelstandspolitischen Maßnahmen der Länder kommt entsprechend der Fokussierung auf die KMU-Förderung dem größenbedingten Nachteilsausgleich nach wie vor eine wichtige Rolle zu. Insbesondere die Förderung von Internationalisierungsbemühen wurde in den geführten Interviews diesbezüglich als Beispiel angeführt. Aber auch die Finanzierungsförderung fand immer wieder Erwähnung. Darüber hinaus lassen sich in den Förderprogrammen weitere Beispiele für einen größenbedingten Nachteilsausgleich finden. Neben der KMU-Orientierung der Mittelstandspolitik zeigt sich in den Bundesländern zudem eine Tendenz zur Segmentierung. Beispielsweise besteht der Anspruch, im Rahmen einer Regionalförderung unausgewogene Strukturen auszugleichen. Insbesondere die Strukturschwäche ostdeutscher Regionen in Folge ihrer sozialistischen Vergangenheit und einer Deindustrialisierung sollte in den vergangenen Jahren bspw. in Berlin durch die Technologieförderung aufgehoben werden. Insgesamt scheint die Betonung der Vorteile mittelständischer Unternehmen gegenüber dem Nachteilsausgleich zunehmend einen höheren Stellenwert einzunehmen. Vor allem von der Innovationsstärke des Mittelstands wollen die Bundesländer profitieren. Technologie-

förderung oder die Stärkung regional erfolgreicher Cluster und Branchen sind Beispiele einer Politik für Segmente.

Zur Festlegung der Grundsätze, Ziele und Maßnahmen der Mittelstandspolitik existieren in vielen Bundesländern Mittelstandsförderungsgesetze. Dass diese den Fördergedanken bereits im Namen tragen, unterstreicht die wichtige Bedeutung der Förderpolitik für die Länder. Hier werden u. a. die Finanzierungsförderung sowie bestimmte Angebote zur Informations- und Wissensvermittlung geregelt. Auch bestimmte mittelstandsfreundliche Rahmenbedingungen werden angesprochen. Die dort niedergelegten Regelungen haben aber zunächst einmal keinen bindenden Charakter. Vielmehr werden darin Bekenntnisse ohne gesetzliche Relevanz formuliert. Aus diesem Grunde verzichtet bspw. Berlin auf ein solches Gesetz. In anderen befragten Bundesländern wird das Mittelstandsförderungsgesetz von den befragten Referenten allerdings durchaus als verbindliche Leitlinie mit hoher praktischer Relevanz und Bekenntnis zum Mittelstand angesehen. In Mecklenburg-Vorpommern bspw. wurde das Gesetz 2013 in Zusammenarbeit mit den Wirtschaftskammern novelliert, anschließend mit Hilfe eines sogenannten Leitfadens zur Mittelstandsfreundlichkeit bekannt gemacht und dient nun als verbindliche Richtlinie.

Die konkrete Ausgestaltung der Mittelstandspolitik orientiert sich an den Begründungen, auf die sie sich beruft, sowie an den wirtschaftspolitischen Zielen, die verfolgt werden, und den Zielgruppen, mit denen diese mittelstandspolitischen Ziele erreicht werden sollen. Begründung-Ziel-Mittel-Beziehungen können von landesspezifischen Eigentümlichkeiten geprägt sein. Die übergeordneten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen des Magischen Viereckes dienen auch als Orientierung für die Mittelstandspolitik der Bundesländer. Dabei scheint die Schaffung von Arbeitsplätzen in ostdeutschen Ländern eine größere Rolle zu spielen, während der strukturelle Wandel bzw. Innovationen ein Hauptthema aller Länder darstellen. Obwohl der Mittelstand als Garant der Marktwirtschaft angesehen wird und einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe leistet (vgl. Welter et al. 2016, S. 5 f.), stehen gesellschaftspolitische Ziele auf Länderebene – zurzeit – nicht im Fokus. In zwei Bundesländern wurde der Aufbau einer Kultur der Selbstständigkeit bzw. die Förderung des Unternehmergeistes als explizites mittelstandspolitisches Ziel genannt. Die Schaffung mittelstandsfreundlicher Rahmenbedingungen wurde von mehreren Bundesländern als wichtiges Ziel angesehen.

Unternehmensbezogene Ziele stehen möglicherweise aufgrund der stärkeren Nähe zum Unternehmen oder der hohen Bedeutung der Förderpolitik eher im Fokus der Bundesländer. Einigkeit herrscht über das wichtigste Ziel der Länderpolitik: die Sicherung und Stärkung der Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit sowie der Innovationsfähigkeit des Mittelstands. Zur Erreichung dieses übergeordneten Ziels setzen sich die Bundesländer verschiedene Unterziele. Fast alle Bundesländer nennen hier die Förderung der Finanzierung sowie der Internationalisierungsbemühungen, was die Relevanz des großenbedingten Nachteilsausgleichs widerspiegelt. Zudem sprechen fast alle Bundesländer die Unterstützung des Mittelstands im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen Fachkräftemangel und Digitalisierung an. Die Unterstützung von Existenzgründungen zählt zudem in der Mehrzahl der befragten Länder zu den expliziten Zielen, während eine zielgruppenspezifische Betrachtungsweise im Hinblick auf bestimmte Personengruppen (Frauen, Migranten) in nur einem Bundesland eingenommen wurde.

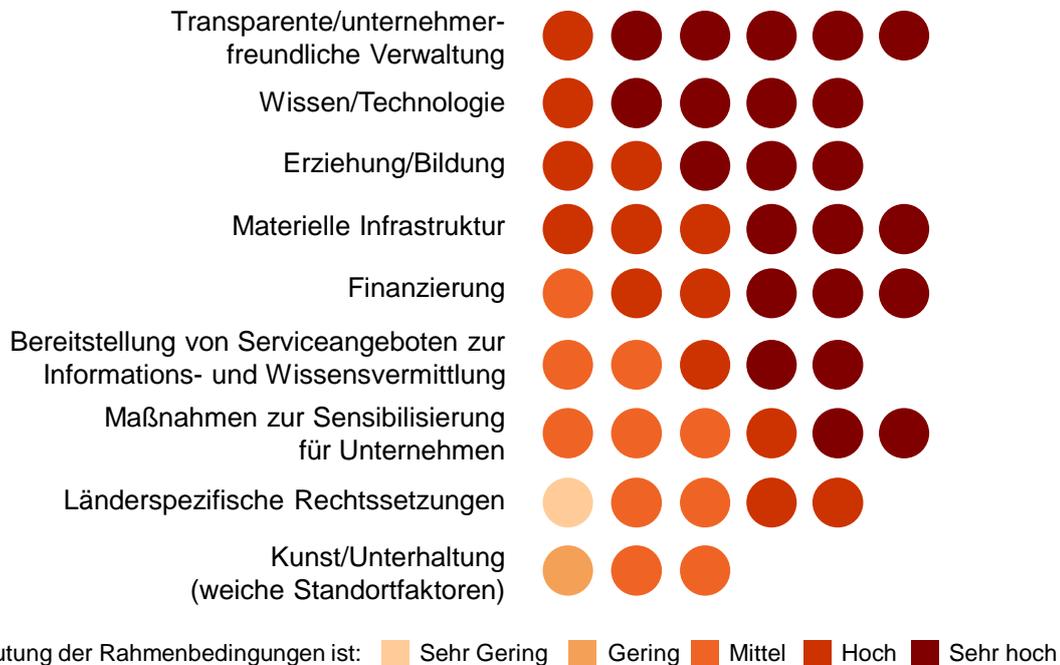
3.2 Rahmensetzung

Im Mittelpunkt der in den Mittelstandsförderungsgesetzen der Bundesländer geregelten Rahmenbedingungen stehen die wirtschaftsbezogenen Landesgesetze und Genehmigungsverfahren des Landes bzw. der Kommunen (Ausnahme Gesetz zur Mittelstandsförderung Baden-Württemberg, das keinen entsprechenden Passus enthält). Auch wird ein Vorrang privater Leistungserbringung – also der Privatinitiative – vor der Bereitstellung von öffentlichen Gütern zum Ausdruck gebracht (Ausnahmen Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern). Darüber hinaus wird die Einrichtung bestimmter Institutionen, wie Mittelstandsbeiräte oder Mittelstandsberichte, geregelt (Ausnahme Thüringen).

Transparente Verwaltungsstrukturen und eine unternehmerfreundliche Verwaltung gehören zu den wesentlichen Ansätzen einer mittelstandsbezogenen Ausgestaltung von landespolitischen Rahmenbedingungen. Aus diesem Grund genießen sie auch unter den befragten Ländern höchste Priorität: Fünf der sechs befragten Bundesländer messen der unternehmerfreundlichen Verwaltung eine sehr hohe und eines eine hohe Bedeutung zu (vgl. Abbildung 1). Zwei Bundesländer führen mit der Clearingstelle Mittelstand und dem Leitfaden zur Mittelstandsfreundlichkeit Good Practice-Beispiele aus dieser als überaus wichtig erachteten Ansatzstelle mittelstandsfreundlicher Rahmenbe-

dingungen an und unterstreichen damit ihr besonderes Anliegen, den Mittelstand von zu viel Bürokratie zu entlasten (vgl. Übersicht 1 im Anhang).

Abbildung 1: Bedeutung der Rahmenbedingungen in den Bundesländern



© IfM Bonn 16 89 014

Quelle: Befragung der Mittelstandsreferate ausgewählter Bundesländer 2016.

Der gesetzliche und steuerliche Rahmen für die Wirtschafts- und Mittelstandspolitik wird im Wesentlichen vom Bund gesetzt. Dementsprechend werden in den Mittelstandsreferaten der Bundesländer die Möglichkeiten zur eigenen mittelstandsbezogenen Rechtssetzung als relativ gering angesehen. Lediglich in zwei Bundesländern wird der eigenen Rechtssetzung eine hohe Bedeutung beigemessen. Demzufolge werden Deregulierungsmaßnahmen insbesondere bei den höheren föderalen Ebenen verortet. Gesetzgeberische Möglichkeiten auf Länderebene werden am ehesten im Bildungsbereich gesehen.

Unterschiedlich wird die öffentliche Bereitstellung grundlegender Ressourcen bewertet. Als eine hoch anzueselnde Rahmensetzung wird die Sicherung des Zugangs zu Wissen und Technologie angesehen. Etwas weniger Gewicht erhält die Erziehung und grundlegende Bildung – eine immer wichtigere Voraussetzung für die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und damit für den Erhalt der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit und Kontinuität. Zwar sind sich die Mittelstandsreferenten darüber im Klaren, dass die schulische Bildung die Ausgangsbasis zur Bewältigung des Fachkräftemangels darstellt, sie se-

hen auf diesem Feld allerdings keine eigene Zuständigkeit, allenfalls im Bereich der überbetrieblichen Aus- und Weiterbildung. Eine vergleichsweise hohe Bedeutung kommt dagegen der Bereitstellung materieller Infrastruktur zu. Namentlich wird auf den Breitbandausbau verwiesen, für den in einzelnen Bundesländern erhebliche finanzielle Anstrengungen unternommen werden. Berlin als Stadtstaat verweist darüber hinaus auf kommunale Aufgaben, nämlich die Bereitstellung von Gewerbegebieten als Grundvoraussetzung für die Ansiedlungen neuer und das Wachstum bestehender Unternehmen. Sachsen sieht die Energiepreise als weiteren kritischen Standortfaktor an. Weiche Standortfaktoren hingegen spielen in den Augen der Länder eine vernachlässigbare Rolle, obwohl gerade im Hinblick auf den Fachkräftemangel die geringe Attraktivität der ländlichen Regionen als Rekrutierungshemmnis anzusehen ist (vgl. Welter et al. 2016, S. 11; May-Strobl/Welter 2015, S. 10). Lediglich ein Land artikuliert die fehlenden Freizeitangebote konkret als Nachteil bei der Sicherung von Unternehmensnachfolgen. Die geringe Bedeutung dieser Rahmenbedingung ist vor allem auf die fehlende Zuständigkeit der Wirtschaftsressorts zurückzuführen.

Die Bereitstellung von Angeboten zur Informations- und Wissensvermittlung kann entweder als Aufgabe der Förderpolitik oder als Teil der Rahmenbedingungen verstanden werden. Während Beratungsangebote eine unternehmensindividuelle Förderung darstellen, stehen Serviceangebote in Form von allgemeiner Informationsdarbietung, Wettbewerben oder Plattformen allen Unternehmen zur Verfügung. Sie zählen zu den Maßnahmen mit deren Hilfe die Möglichkeiten und Fähigkeiten für das Unternehmertum verbessert werden können. Ihre Verbreitung trägt zur Schaffung und Pflege eines unternehmerfreundlichen oder gründungsfreundlichen Klimas bei – ein wesentliches Element einer mittelstandsspezifischen Rahmenpolitik (vgl. Welter et al. 2016, S. 28). Umso erstaunlicher ist es, dass die Länder sowohl der Informations- und Wissensvermittlung als auch allgemein den Maßnahmen zur Sensibilisierung für Unternehmertum nur eine nachrangige Bedeutung bescheinigen. Eine solche Sichtweise mag damit zusammenhängen, dass gesellschaftspolitische Ziele in vielen Bundesländern augenscheinlich eine untergeordnete Rolle spielen. Allerdings verweisen einige Länder im Verlauf der Interviews auf "Vorzeigeprojekte", die zur Verbesserung des Gründungsklimas beitragen. Hierzu zählen vor allem Aktivitäten zur Sensibilisierung im Hinblick auf Gründungen (z. B. Gründermesse, Gründerpreis, Startercenter, Wissenswettbewerb). Für zwei Mittelstandsreferenten ist ein gutes gesellschaftliches Klima für Unter-

nehmertum und eine gründungsfreundliche Politik zur Ausbildung eines zukunftsfähigen Mittelstands ein starkes persönliches Anliegen.

Abbildung 2: Herausforderungen für die Mittelstandspolitik



Quelle: Befragung der Mittelstandsreferate ausgewählter Bundesländer 2016.

Förderprogramme, insbesondere wenn sie in Mittelstandsförderungsgesetzen geregelt sind, können zu den landesspezifischen Rahmenbedingungen gezählt werden. Da die Finanzierungsproblematik aufgrund des niedrigen Zinsniveaus im Vergleich zu früheren Zeiten als weniger gravierend angesehen wird, gehört die Sicherung der Finanzierung aktuell nicht zu den prioritären Feldern der Mittelstandspolitik der Länder. Ein Referent bringt die Ambivalenz von Rahmenpolitik und Förderpolitik so zum Ausdruck: (Finanzierungs-)förderung kann zu den Rahmenbedingungen gehören, etwa bei Neuansiedlungen, generell zählt sie jedoch nicht dazu. Allerdings lässt sich der Erfolg der Wirtschaftspolitik besser an der Förderpolitik festmachen, denn der Abfluss von Fördermitteln bspw. ist messbar, wohingegen sich die Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in der unternehmerischen Entscheidungsfindung dem Ministerium nicht ohne weiteres erschließt. Eine rahmenorientierte und Anreize setzende Mittelstandspolitik ist von den Ergebnissen her unsichtbarer (vgl. Welter et al. 2016, S. 43) als Förderpolitik und deshalb für wirtschaftspolitische Entschei-

dungsträger mit weniger Reputation verbunden. Andererseits machen neue Herausforderungen eine Anpassung des Rahmens unabdingbar.

Auf neue Herausforderungen reagiert die Mittelstandspolitik auf Landesebene durch Rahmensetzung, aber nach wie vor auch mit einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen. Die Digitalisierung gilt als die bedeutsamste Herausforderung des Mittelstands. Infrastrukturmaßnahmen in der Form von Investitionen in die Netzinfrastruktur stellen in diesem Zusammenhang eine notwendige Anpassung der Rahmenbedingungen dar. Um den Mittelstand auf die Möglichkeiten der Digitalisierung vorzubereiten, werden auch Sensibilisierungsmaßnahmen, wie Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit, angeboten. Durch Kompetenzzentren und vor allem Onlineplattformen soll zudem ein Wissensaustausch zwischen universitären Einrichtungen und Wirtschaft ermöglicht werden (z. B. Plattform Bayern digital, digital NRW, Strategiewerkstatt Industrie der Zukunft Sachsen, vgl. Übersicht 1 im Anhang). Dialogplattformen zielen aber nicht nur auf die Sensibilisierung, Wissensvermittlung und Verbesserung der unternehmerischen Fähigkeiten ab, sondern sollen, wie bspw. in Sachsen, auf die Erarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen und Entwicklung einer Industriestrategie hinführen. Neben solchen mittelstandsspezifischen oder allgemeinen Rahmensetzungen werden auch traditionelle Fördermaßnahmen angeboten (z. B. Digitalbonus für den Mittelstand in Bayern, Ausweitung bestehender Mittelstandsprogramme für Digitalinvestitionen in NRW).

In den meisten Ländern wird der Fachkräftemangel infolge des demografischen Wandels als weitere Herausforderung benannt. Im Hinblick auf die Fachkräftesicherung werden vor allem individuelle Förderungen angeboten. So haben die Länder ein Bündel von Fördermaßnahmen geschnürt, um Menschen besser zu qualifizieren. Teilweise wird aber auch die Notwendigkeit einer Anpassung der Rahmenbedingungen erkannt, z. B. wird der Erhalt oder die Förderung der Meisterausbildung als eine Antwort auf den Fachkräftemangel gesehen. In den meisten Ländern werden zudem Initiativen gemeinsam mit Kammern, Wirtschaftsverbänden oder Arbeitsagenturen ergriffen, um für eine betriebliche Bildung zu sensibilisieren und Arbeitskräfte anzuwerben (bspw. Fachkräftebündnis Mecklenburg-Vorpommern, Gute Arbeit für Sachsen, Elternstolz und überbetriebliche Lehrlingsunterweisung in Bayern). Von den befragten Ländern setzt allerdings einzig der Stadtstaat Berlin auf weiche Standortfaktoren zur Anwerbung von Fachkräften. So hat Berlin bspw. ein Informationsportal eingerichtet, das Hilfe bei der Suche nach Kitaplätzen oder einem Arbeitsplatz für den Partner bietet und die Wohnqualität hervorhebt.

Abgesehen von den wichtigsten Trends Digitalisierung und Fachkräftemangel, werden eine Reihe weiterer Herausforderungen von den Bundesländern genannt. Diese werden aber jeweils nur von einzelnen Ländern als bedeutsam eingeschätzt. So sehen zwei der befragten Länder die Globalisierung bzw. Internationalisierung als Ansatzpunkt für mittelstandspolitische Maßnahmen an. Bayern reagiert mit einem Bündel von Fördermaßnahmen, mit denen der Mittelstand an internationale Märkte herangeführt werden bzw. mittels derer er von der Internationalisierung profitieren kann (Plattform Bayern International). Mecklenburg-Vorpommern weist darüber hinaus auf die Wirtschaftssanktionen z. B. gegenüber Russland hin, die Auswirkungen auf die Entwicklung des globalen Wettbewerbs haben. Zwei Bundesländer sehen die Ressourcenknappheit, die Energiewende als Antwort auf den Klimawandel und die begrenzte Verfügbarkeit fossiler Energie als Herausforderung. Die Länder führen jedoch nicht weiter aus, wie sie diesen Hemmnissen für die Unternehmen begegnen wollen. Für den Stadtstaat Berlin stellen die Flächenknappheit und der Umgang mit der Nutzungskonkurrenz bei den Flächen naturgemäß eine größere Herausforderung dar als für Flächenländer. Mit der Errichtung des Wissenschaftsstandorts Berlin-Adlershof, einem Good Practice-Beispiel für eine zukunftsorientierte Standortpolitik und Clusterbildung, beabsichtigt das Land gegenzusteuern und hochwertige Flächen für neue, insbesondere vernetzte, Nutzungen bereitzustellen.

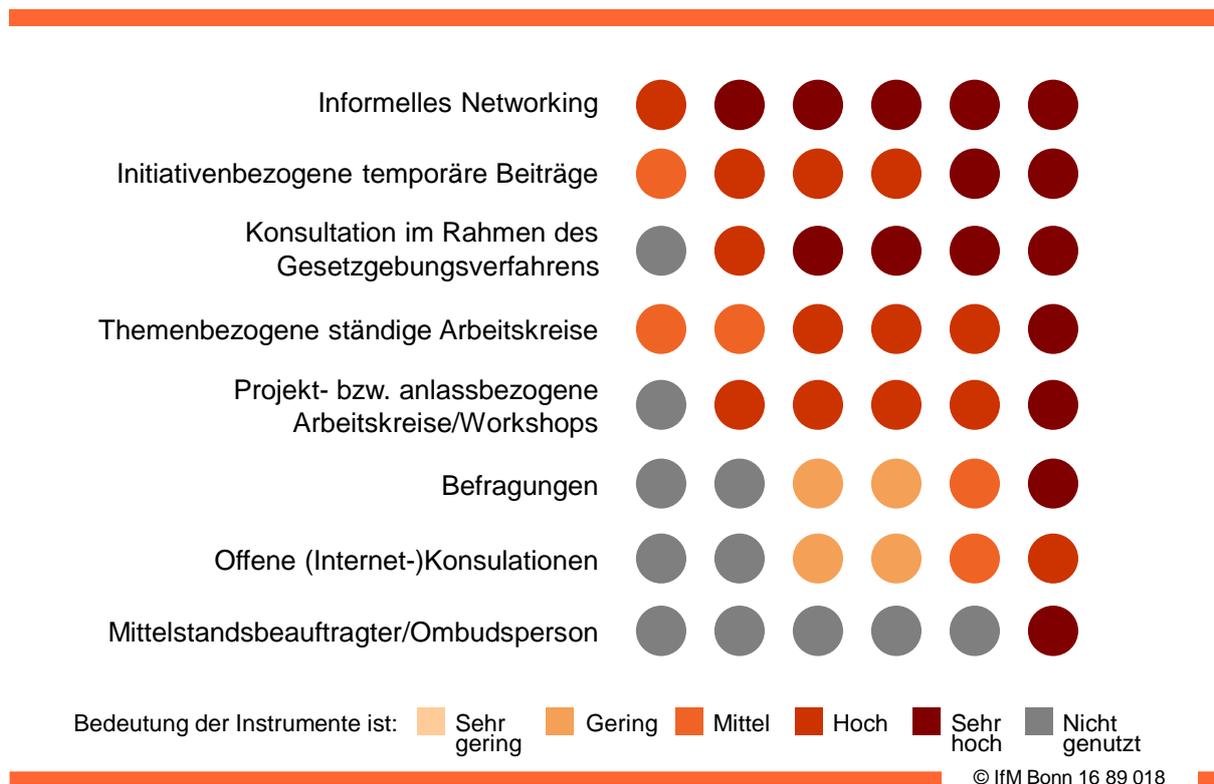
3.3 Kommunikation

Neben einer rahmensetzenden Wirtschaftspolitik, die dem Mittelstand wie auch der Wirtschaft als Ganzes eine sichere Orientierung ermöglicht und Zugang zu den grundlegenden Ressourcen verschafft, spielt die Kommunikation mit dem Mittelstand eine essentielle Rolle (vgl. Welter et al. 2016, S. 32 f.). Auf der einen Seite können die Unternehmer bzw. die institutionellen Vertreter des Mittelstands zu den Nutzen- und Kostenüberlegungen des Mittelstands bzw. ihrem unternehmerischen Verhalten angehört und in den Politikentscheidungen berücksichtigt werden. So erlangen die Mittelstandspolitiker nicht nur Erkenntnisse über die tatsächlichen Bedürfnisse und Probleme des Mittelstands und können mögliche Reaktionen auf Politikmaßnahmen besser abschätzen, sondern sie können den mittelständischen Unternehmen auch Wertschätzung entgegenbringen. Auf der anderen Seite kann die Politik die mittelständischen Unternehmen gezielt ansprechen, sensibilisieren und motivieren und damit einen wichtigen Beitrag für ein gutes Klima für Unternehmertum leisten. Dazu gehört über die von der Politik durchgeführten Maßnahmen aufzuklären, aber

insbesondere auch über unternehmerische Belange zu informieren, wie z. B. die notwendigen Schritte bei einer Gründung oder bei Problemen der Unternehmensführung und -kontrolle, Richtung und Geschwindigkeit der Strukturveränderung infolge der technologischen Entwicklungen. Dies ist ein wichtiges Element der breiten Informationspolitik, die zudem hilft, eine unternehmerische Tätigkeit langfristig erfolgreich durchzuführen. Mittelstandspolitik kann generell für die Möglichkeiten und Herausforderungen des Unternehmertums sensibilisieren. Und sie kann dazu motivieren, die Selbstständigkeit als attraktive Erwerbsalternative wahrzunehmen. Vor allem aber sollte die Ansprache des Mittelstands nicht nur seine Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft darlegen. Wichtig ist auch, Wertschätzung seitens der Politik und Gesellschaft gegenüber dem gesamten Mittelstand als Träger erwünschter Verhaltensweisen und Werte (wie z. B. Eigenverantwortung) zu vermitteln. Zudem kann das Zugehörigkeitsgefühl von Teilgruppen des Mittelstands (wie z. B. Soloselbstständige) durch eine gezielte Ansprache und bedarfsgerechte Aufbereitung relevanter Informationen gestärkt werden.

Um den Mittelstand und seine Akteure anzuhören und in die Mittelstandspolitik einzubeziehen, werden unterschiedliche Wege genutzt (vgl. Abbildung 3). Die Interviews mit den Mittelstandsreferenten verdeutlichen, dass in den befragten Bundesländern hierbei dem informellen Networking die höchste Bedeutung zukommt. Es folgen die initiativenbezogenen, temporären Beiräte, Konsultationen im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren und ständige themenbezogene Arbeitskreise. Über alle Bundesländer gesehen, spielen Befragungen des Mittelstands und offene Internetkonsultationen eine geringe Rolle bei der Einbindung des Mittelstands in die Mittelstandspolitik. Ein Bundesland hat einen Mittelstandsbeauftragten, dem eine sehr hohe Bedeutung beigemessen wird. Unter sonstigen Interaktionsformen nannten je zwei Bundesländer Mittelstandsbeiräte sowie den Jour fix mit Wirtschaftskammern, wobei diese jeweils als sehr bedeutsam eingestuft wurden. Es zeigt sich, dass die sehr hohe Bedeutung informeller Kommunikationswege zur Einbindung des Mittelstands zwar den Vorteil von großem gegenseitigem Vertrauen mit sich bringt. Es besteht aber auch die Gefahr, persönlichen Anliegen einzelner Akteure ein vergleichsweise zu hohes Gewicht beizumessen (vgl. Gaertner/Schopler 1998, S. 965) während sich bei anderen ein Gefühl, keine Beachtung zu finden, einstellt.

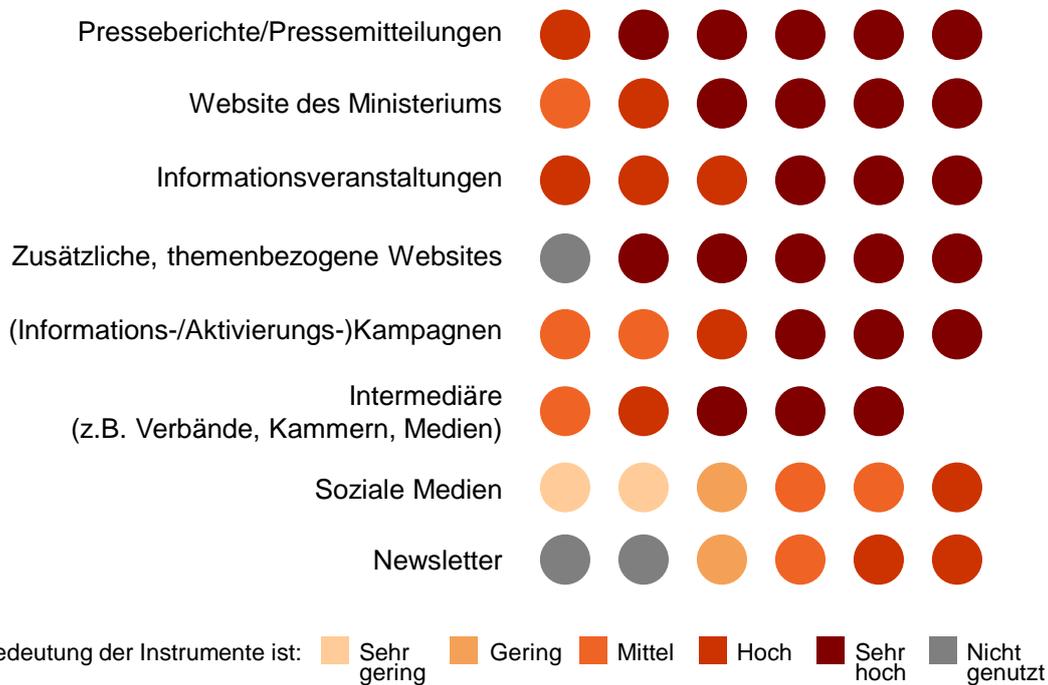
Abbildung 3: Einbindung des Mittelstands in die Mittelstandspolitik



Quelle: Befragung der Mittelstandsreferate ausgewählter Bundesländer 2016.

Die Politik greift zu unterschiedlichen Kommunikationsmitteln, um den Mittelstand über Inhalte, Ziele und Instrumente der Mittelstandspolitik zu informieren (vgl. Abbildung 4). Nach Aussage der Mittelstandsreferenten kommt Pressemitteilungen die größte Bedeutung zu. Es folgen die Websites der Ministerien und Informationsveranstaltungen sowie zusätzliche, themenbezogene Websites. Auch Informations- und Aktivierungskampagnen sowie die Informationsvermittlung über Intermediäre wie Verbände spielen eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Weniger relevant sind Newsletter und soziale Medien. Gleichwohl wird dem Einsatz der sozialen Medien durchaus eine steigende Bedeutung beigemessen.

Abbildung 4: Bedeutung der Instrumente zur Zielgruppenansprache



© IfM Bonn 16 89 016

Quelle: Befragung der Mittelstandsreferate ausgewählter Bundesländer 2016.

Als eines der wichtigsten Kommunikationsmedien mit großer Breitenwirkung haben wir die Internetpräsenzen der ausgewählten Bundesländer näher analysiert. Die Webseiten stellen eine erste Anlaufstelle für mittelständische Unternehmen zur Informationssammlung dar. Das gilt insbesondere für junge und innovative Unternehmen (vgl. Sheikh et al. 2002, S.13). Der Vorteil für die Ministerien liegt bei der Webseitengestaltung in der Möglichkeit, eine Vielzahl von Informationen schnell, zeitunabhängig, ortsunabhängig und zu geringen Nutzungskosten an eine Vielzahl von Nutzern zu verteilen. Dabei können die Ministerien unterschiedlichste gestalterische Elemente nutzen, um ihre Kommunikationsziele zu erreichen (vgl. Voss 2014, S. 117). Über eine zielgruppenorientierte inhaltliche, sprachliche und visuelle Gestaltung wird dem Mittelstand insgesamt Wertschätzung entgegengebracht und zugleich können einzelne Teilgruppen gezielt angesprochen werden (vgl. Zimmermann 2004, S. 13 ff.).

Damit sich die Zielgruppen beachtet fühlen und die Kommunikationsziele erreicht werden können, sollten bei der Gestaltung einer Internetpräsenz psychologische Wirkmechanismen (Wahrnehmungs-, Informationsverarbeitungs- und Motivationsprozesse etc.) erkannt und genutzt werden (vgl. Kielholz 2008,

S. 143). Letztlich entscheidet die Gesamtheit der gestalterischen Elemente schon in den ersten Augenblicken über das Verbleiben auf der Seite. Während einige gestalterische Elemente, wie eine einwandfreie technische Funktionsfähigkeit, mehr oder weniger objektiv bewertbar sind, liegen andere Aspekte stärker im Auge des jeweiligen Betrachters. Aber auch wenn Elemente, wie die Präferenz einer bestimmten Farbwahl, zunächst sehr individuell erscheinen, so zeigen Silberer et al. (2003) empirisch doch einen messbaren Einfluss auf das Nutzungsverhalten. Die Landesministerien scheinen sich bei der Farbwahl der Internetpräsenz einig zu sein: Es dominieren generell blaue Farbtöne. Diese Farbgestaltung wird in der Regel mit Gefühlen von Seriosität, Sicherheit und Vertrauen assoziiert (vgl. Bartel 2003, S.56 ff).

Über den Verbleib auf einer Webseite entscheidet neben der Gestaltung auch die Bedienbarkeit. Lange Verzögerungen beim Laden der Seite oder inaktive Weiterleitungen erschweren das Bedienen. Außerdem sollte die Anzahl der Weiterleitungen und Downloads in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der auf der Seite dargebotenen Inhalte stehen. Bei der Durchsicht der Internetpräsenzen der betrachteten Wirtschaftsministerien fällt auf, dass diese Grundprinzipien nicht immer beachtet werden. Viele Webseiten verfügen über inaktive Weiterleitungen. Vereinzelt treten auch Verzögerungen auf. Zudem bieten einige Ministerien lediglich geringe unmittelbare Informationen auf ihren Webseiten, aber eine schier unübersichtliche Anzahl von Download-Dateien. Auch hinsichtlich der Aktualität der Webseiten fällt auf, dass diese nicht immer gewährleistet ist. Das gilt insbesondere, wenn infolge eines Regierungswechsels eine Neuorientierung der Wirtschafts- oder Mittelstandspolitik ansteht.

Ein aus unserer Sicht im Hinblick auf die Mittelstandspolitik besonders wichtiger Aspekt der Webseitengestaltung ist die Vermittlung von Wertschätzung gegenüber dem Mittelstand. Einen großen Einfluss nehmen hier die Platzierung dieser Zielgruppe auf der Webseite sowie die sprachliche Gestaltung der Internetpräsenz. Der Mittelstand bzw. die Mittelstandspolitik ist eines der zentralen wirtschaftspolitischen Themen und sollte daher auf den Webseiten der Wirtschaftsministerien auch an zentraler Position behandelt werden (sogenanntes Top-Down-Prinzip, vgl. Huestegge 2014, S. 1675). Tatsächlich haben lediglich zwei der sieben untersuchten Bundesländer einen eigenen, zentral positionierten Gliederungspunkt mit der Bezeichnung "Mittelstand" eingerichtet. Bei drei Bundesländern kann der Themenpunkt "Mittelstand" nach zwei Klicks erreicht werden: Bei zwei Bundesländern taucht er als Unterpunkt des Themenbereichs Wirtschaft und bei einem anderen erst innerhalb von Informa-

tionstexten auf. Zwei der Bundesländer sprechen den Mittelstand nicht gesondert an. Eines davon verzichtet bewusst auf die Nennung des Mittelstands, da fast die gesamte Wirtschaft zum Mittelstand zähle, wie die Mittelstandsreferentin im Interview erläuterte.

Die meisten Wirtschaftsministerien verfolgen eine sektorspezifische Aufteilung der für den Mittelstand relevanten Inhalte. Zudem nimmt das Thema Unternehmensgründung eine zentrale Stelle ein. Eine solche an Segmenten orientierte Struktur kann zum einen die besondere Bedeutung einzelner Teilgruppen für das jeweilige Bundesland widerspiegeln. Zum anderen kann dahinter der Gedanke eines größeren Zugehörigkeitsgefühls und damit Wiedererkennens stecken. Die für Berlin befragte Referentin bestätigt uns, dass die Branchenzuteilung der Inhalte bevorzugt wird, um die bessere Auffindbarkeit durch die Zielgruppen zu gewährleisten. Damit stellt die segmentierte Struktur eine Strategie dar, der Heterogenität des Mittelstands zu begegnen. Tatsächlich fühlen sich nicht alle Mittelstandsgruppen auch als Mittelstand. Dies führt dann dazu, dass Informationen, die sich an mittelständische Unternehmen allgemein richten, unter Umständen von diesem Teil der Adressaten nicht wahrgenommen werden (vgl. Welter et al. 2015, S. 57). Gerade eine sektorspezifische Ansprache, die sich an historisch gewachsene Gewerbestrukturen anlehnt, birgt aber auch die Gefahr, Unternehmen mit neuen Geschäftsmodellen nicht zu erreichen. Besser wäre die Einheit von Eigentum und Leitung als verbindendes Element des Mittelstands hervorzuheben.

Zur Stärkung des Gefühls der Wertschätzung trägt auch die Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse einzelner Teilgruppen bei. Ein Beispiel hierfür ist die Überwindung von sprachlichen Barrieren für Migranten. Dem können die Ministerien entgegenwirken, indem sie die Texte auf ihren Internetpräsenzen auch in anderen Sprachen anbieten. Dies ist in fünf von sieben Ministerien der Fall. Neben englischer Sprache bieten einige Ministerien auch die französische, polnische, russische, spanische oder chinesische Sprache an. Eine vereinfachte und/oder Gebärdensprache bieten zwei der sieben Ministerien an. Drei von sieben Seiten sind blindengerecht.

Neben der Auffindbarkeit von Inhalten, die für den Mittelstand relevant sind, spielt die sprachliche Gestaltung eine wesentliche Rolle, wenn sich der Mittelstand wertgeschätzt fühlen soll. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass die Inhalte verständlich aufbereitet und weitestgehend keine Fachbegriffe verwendet werden, damit sich möglichst viele angesprochen fühlen. Das trifft aus unserer

Sicht jedoch nicht auf alle mittelstandsrelevanten Texte zu. Wertschätzung kann darüber hinaus über sprachliche Elemente, wie bspw. über die Verwendung von Personalpronomen, ausgedrückt werden. So kann über das Personalpronomen "wir" ein Gefühl von Nähe (hohe Vertrautheit und Sympathie) vermittelt werden. Wird hingegen vorwiegend das Personalpronomen "Sie" verwandt, deutet dies auf geringe Vertrautheit und Sympathie hin (vgl. Blüh-dorn 1995, S. 137 in Schmidt 2012, S. 94). Insgesamt nutzen drei der sieben untersuchten Bundesländer eine mit Personalpronomen besetzte aktiv formulierte Sprache, um die Distanz zwischen dem Ministerium und der anvisierten Zielgruppe zu verringern. Ein Beispiel hierfür liefert NRW: "Gemeinsam können wir den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen stärken und weiter voranbringen."

Damit sich der Mittelstand wertgeschätzt fühlt, empfiehlt es sich, nicht nur seine Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft hervorzuheben. Alle Ministerien, die den Mittelstand explizit erwähnen, bezeichnen diesen als Rückgrat bzw. als Fundament der Wirtschaft. An einem konkreten Leitbild für die Mittelstandspolitik, in welchem auch die Bedeutung von Werten, Eigenschaften und Lebensweisen der Individuen, die den Mittelstand bilden (vgl. Welter et al. 2016, S. 33), zum Ausdruck gebracht und nach außen kommuniziert wird, fehlt es jedoch.

Auf das mittelstandspolitische Leitbild angesprochen, verweisen einige der befragten Mittelstandsreferenten eher auf mittelstandspolitische Themen und Zielsetzung, die teilweise den Mittelstandsgesetzen entnommen sind. Nur eines der befragten Bundesländer formuliert ein direktes Bekenntnis zur Mittelstandspolitik und verbindet dies mit konkreten Zielvorgaben: Der nordrhein-westfälische Wirtschaftsminister bezeichnet den Mittelstand als DNA des Landes und sieht ihn als Stabilitätsanker für neue Arbeitsplätze und als Wachstumsmotor. Da in Berlin eher eine allgemeine Wirtschaftspolitik als eine spezielle Mittelstandspolitik betrieben wird, äußert sich die Wirtschaftssenatorin im Hinblick auf die gesamte Wirtschaft und bezeichnet Berlin als Referenzstaat bzw. als Ort, an dem Technologie entwickelt und angewendet wird.

Statt die hohe Bedeutung des Mittelstands und der mittelstandsrelevanten Rahmenbedingungen hervorzuheben, wird der Förderung auf den Internetpräsenzen breiter Raum eingeräumt. Die Mittelstandsreferenten bestätigen in den Interviews, dass die Darstellung der Förderung einen wichtigen Teil der inhaltlichen Webseitengestaltung einnimmt. Zudem wird häufig auf die Förderdaten-

bank als wichtige Ergänzung zur eigenen Darstellung verwiesen. Bis auf eine Ausnahme präsentieren die analysierten Länder eine Vielzahl von Förderprogrammen auf ihren Homepages. In vier Bundesländern finden die Programme zudem in den Mittelstandsberichten Erwähnung. Dies belegt, dass die Förderung des Mittelstands auch in der Kommunikationspolitik bisher großen Raum einnimmt. Eine solche politische Strategie ist jedoch insofern kritisch zu sehen, als sich immer nur ein kleiner Teil des Mittelstands durch die Vergabe von Fördermitteln wertgeschätzt fühlt, nämlich diejenigen, die eine Förderung erhalten haben.

4 Fazit und mittelstandspolitische Empfehlungen

Eine zukunftsorientierte Mittelstandspolitik sollte sich als rahmensetzende Politik positionieren und zwar nicht nur auf Bundes- sondern auch auf Länderebene. Bisher sehen die meisten Bundesländer nach wie vor ihre Hauptaufgabe in der Durchführung der KMU-Förderung, wenngleich teilweise ein Bedeutungswandel hin zu einer rahmensetzenden Mittelstandspolitik zu spüren ist. Dennoch ist eine stärkere Betonung der Rahmenpolitik in den Bundesländern wünschenswert. Denn den Bundesländern fehlt im Hinblick auf die Rahmensezung keinesfalls die sachliche und rechtliche Kompetenz. Zwar gibt der Bund den allgemeinen Ordnungsrahmen vor, doch haben die Länder erhebliche Spielräume bei der Gestaltung der mittelstandsspezifischen Rahmenbedingungen.

Mittelstandsspezifische Rahmenpolitik im engeren Sinn besteht in der Schaffung und Pflege eines unternehmerfreundlichen bzw. gründungsfreundlichen Klimas. Zwar ergreifen die Landespolitiker Maßnahmen zur Beeinflussung der Einstellungen, Möglichkeiten und Fähigkeiten zum Unternehmertum. Sie nehmen dies aber nicht bewusst als eines der wesentlichen Elemente der mittelstandsspezifischen Rahmenpolitik wahr. Das mag auch damit zusammenhängen, dass gesellschaftspolitische Ziele, wie der Aufbau einer Kultur der Selbstständigkeit oder die gesellschaftliche Teilhabe, nicht unbedingt zu den mittelstandspolitischen Zielen der Länder zählen. Wünschenswert ist, dass die Länder gesellschaftspolitische Ziele und Sensibilisierungsmaßnahmen hinsichtlich des Unternehmertums stärker in den Fokus rücken. Denn im Vergleich zum Bund verfügen die Länder über eine besondere Nähe zu den Unternehmen und besitzen bessere Kenntnis von kulturellen und regionalen Besonderheiten. Dadurch ergeben sich für sie besonders gute Möglichkeiten, den Mittelstand direkt anzusprechen, Maßnahmen zur Beeinflussung der Einstellungen, Möglichkeiten und Fähigkeiten zum Unternehmertum umzusetzen und ortsnahe Organisationen als Informations- und Wissensvermittler einzurichten. Letztere zählen ebenfalls zu den engeren mittelstandsspezifischen Rahmenbedingungen und werden auch verstärkt, beispielsweise zur Bewältigung der neuen Herausforderungen, wie Fachkräftemangel und Digitalisierung, in neuen Interaktionsformen (z. B. digitalen Plattformen) genutzt. Sie sind gegenüber einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen zu bevorzugen. Denn mit einer individuellen Förderung kann immer nur ein Bruchteil des Mittelstands erreicht werden, wodurch die Unzufriedenheit der nicht begünstigten Unternehmen gefördert wird.

Ihr eigentliches Spielfeld in der Rahmenpolitik sehen die Länder darin, transparente und unternehmerfreundliche Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Hier liegt ohne Frage ein wichtiges und beständiges Handlungsfeld der Länder. Unterschätzt werden aus unserer Sicht aber die Bildungspolitik und mehr noch die (weichen) Standortfaktoren. Doch gerade durch eine Erhöhung der Standortattraktivität, z. B. durch Kulturangebote und eine verbesserte Infrastruktur oder durch bedürfnisgerechte Bildungs- und Weiterbildungsangebote, können die Länder viel für den Mittelstand tun. Um kreative Köpfe anziehen, die Gründung neuer Unternehmen fördern bzw. die Standorttreue und den unternehmerischen Erfolg stärken zu können, spielen die Gegebenheiten vor Ort eine wichtige Rolle. Beispielsweise kann so aktuellen Problemen wie dem Fachkräftemangel begegnet werden.

Eine rahmensetzende Mittelstandspolitik auf Länderebene ist dann möglich, wenn die Querschnittsfunktion der Mittelstandspolitik stärker als bisher verinnerlicht und die Zusammenarbeit mit anderen Ministerien intensiviert wird. Es gilt noch stärker die Interessen des Mittelstands in den Zuständigkeitsbereichen anderer Ressorts zu vermitteln und durchzusetzen. Eine solche Interessenvertretung ist eine wichtige Aufgabe der mittelstandspolitischen Grundsatzreferate. Meist ist die referats- und ressortübergreifende Zusammenarbeit anlassbezogen und informell, wodurch die personenabhängige, individuelle Dimension einen starken Einfluss auf die Prozesse gewinnt. Wünschenswert sind eine verstärkte und zumindest teilweise formal geregelte Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ministerien und die Verankerung eines mittelstandspolitischen Leitbildes, das Wertschätzung und Zugehörigkeitsgefühl vermittelt, auf der Leitungsebene der Ministerien. Während bisher die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Mittelstands im Vordergrund der Kommunikation steht, sollte die individuelle Dimension stärker betont werden, insbesondere die hervorstechenden Eigenschaften des mittelständischen Unternehmers: Kreativität, Selbstbestimmung, Individualität, Selbstvertrauen, Verantwortungsübernahme, Freiheitlichkeit, Teilhabe. Das mittelstandspolitische Leitbild sollte nicht nur nach Außen transportiert werden, sondern auch nach Innen wirken. Das Leitbild sollte auf der höchsten Ebene formuliert und auf allen Arbeitsebenen verinnerlicht werden und im Umgang mit dem Mittelstand zum Ausdruck kommen.

Die Kommunikation mit dem Mittelstand ist ein wichtiger Ansatzpunkt einer zukunftsorientierten Mittelstandspolitik. Die Landespolitik ist bei der Kommunikation im Hinblick auf die Heterogenität des Mittelstands besonders gefragt.

Denn sie kann in ihrer Kommunikationspolitik relevante Informationen vor allem auch für einzelne Teilgruppen verständlich aufbereiten und Zugehörigkeitsgefühl vermitteln, ohne unternehmensindividuelle finanzielle Mittel zu verteilen. Mit Hilfe des oben dargestellten mittelstandspolitischen Leitbilds können die Träger der Mittelstandspolitik zudem wirksam ihre Wertschätzung gegenüber dem gesamten Mittelstand zum Ausdruck bringen.

Literatur

Bartel, S. (2003): Farben im Webdesign: Symbolik, Farbpsychologie, Gestaltung, Berlin und Heidelberg.

Blühdorn, H. (1995): Was ist Deixis? Linguistische Berichte Nr. 156, S. 109-142.

Fritsch, M.; Stuetzer, M. (2007): The Geography of the Creative Class in Germany, MPRA Paper No. 21963, München.

Gaertner, L.; Schopler, J. (1998): Perceived ingroup entitativity and intergroup bias: An interconnection of self and others, European Journal of Social Psychology, 28 (6), S. 963-980.

Hennicke, M.; de Pay, D. (1986): Zum Förderungssystem für kleine und mittlere Unternehmen. Analyse des Koordinations- und Harmonisierungsbedarfs der Förderprogramme des Bundes und der Bundesländer, IfM Bonn: Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 12 NF, Stuttgart.

Huestegge, L. (2014): Top-down-Verarbeitung, in Wirtz, M. A. (Hrsg.): Dorsch – Lexikon der Psychologie, Bern.

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

Kielholz, A. (2008): Online-Kommunikation - Die Psychologie der neuen Medien für die Berufspraxis: E-Mail, Website, Newsletter, Marketing, Kundenkommunikation, Berlin und Heidelberg.

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

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

Schleef, S. (2005): Regionales Benchmarking für die mittelständische Wirtschaftsförderung, Frankfurt am Main.

Sheikh, S.; Pecher, I.; Steiber, N.; Heckl, E. (2002): European commission. Support services for micro, small and sole. Proprietor's businesses. Final report, Austrian Institute for Small Business Research (IfGH).

Silberer, G.; Engelhardt, J. F.; Krumsiek, M. (2003): Die farbige Gestaltung von Navigationselementen als Aktivierungstechnik, *Der Markt*, 42 (3-4), S. 153-161.

Welter, F.; May-Strobl, E.; Wolter, H.-J. unter Mitarbeit von 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.

Welter, F.; Levering, B.; May-Strobl, E. (2016): *Mittelstandspolitik im Wandel*, IfM Bonn: IfM Materialien Nr. 247, Bonn.

Zimmermann, H. (2004): Usability – Die Kunst Mensch und Maschine auf einen Nenner zu bringen, in: Zimmermann, H.; Zerfaß, A. (Hrsg.): *Usability von Internet-Angeboten – Grundlagen und Fallstudien*, Stuttgarter Beiträge zur Medienwirtschaft Nr. 10, Stuttgart, S. 7-21.

Anhang

Übersicht 1: Beispiele guter Praxis in der Mittelstandspolitik

Good Practice-Beispiel	Land	Zuordnung
Gründermesse Vorgründungscoaching Gründerpreis	B BY NRW	Gründungen
Wissenswettbewerb Berlin-Brandenburg Future-Sax Validierungsförderung, Gründerlandinitiative	B SA BY	Start-up
Förderbank Förderkredite	B BY	Finanzierung Gründer
Fonds für technologieorientierte Gründer Wachstumsfonds Bayern	B BY	Finanzierung Start-up
Wissenschaftsstandort Berlin-Adlershof (Technologiepark)	B	Standortpolitik
Allianz Industrie 4.0 Baden-Württemberg Finanzplatz München-Initiative Startercenter, Clearingstelle Mittelstand Strategiewerkstatt Industrie der Zukunft Fachkräftebündnis	BW BY NRW SA MV	Dialogorientierung/Netzwerke
Allianz Industrie 4.0 Baden-Württemberg Gründerlandinitiative Strategiewerkstatt Industrie der Zukunft, Bei- rat digitale Wertschöpfung	BW BY SA	Digitalisierung
Siehe Adlershof Siehe Allianz Ind. 4.0	B BW	Geschäftsfelder/Cluster
Bayern International mit Messenförderung, Delegationsreisen, Vertriebsunterstützung (Bayern - fit for Partnership, Solutions - made in Bayern)	BY	Globalisierung
Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung Fachkräftebündnis	BY MV	Fachkräftegewinnung
Leitfaden zur Mittelstandsfreundlichkeit, Be- gleitausschuss zu Förderrichtlinien Clearingstelle Mittelstand	MV NRW	Bürokratieabbau

© IfM Bonn

Quelle: Befragung der Mittelstandsreferate ausgewählter Bundesländer 2016.