

WISO direkt

Analysen und Konzepte zur
Wirtschafts- und Sozialpolitik

Mittelstandsförderung auf dem Prüfstand – Erfolgskriterien gesucht¹

Michael Richter²

Selten hat eine wissenschaftliche Studie in der Mittelstandspolitik für soviel Aufsehen gesorgt wie die, die von Prof. Wagner von der Universität Lüneburg und Prof. Schnabel von der Universität Erlangen-Nürnberg Ende 2007 der Öffentlichkeit präsentiert wurde.

Das zentrale Ergebnis ihrer Studie besagt, dass in mittelständischen Unternehmen überproportional viele Arbeitsplätze geschaffen, aber auch überproportional viele abgebaut werden, während Großbetriebe dagegen sowohl bei der Schaffung als auch beim Abbau von Arbeitsplätzen geringere Werte aufweisen, als es ihrem Beschäftigungsanteil entspräche.

Diese scheinbar harmlose Aussage birgt mittelstandspolitischen Sprengstoff, bedeutet sie doch nicht mehr oder weniger, als dass der Mittelstand nicht der vieltitulierte Jobmotor der deutschen Wirtschaft ist.

Die Studie³ ist nicht der erste Hinweis, dass der Beitrag des Mittelstands zur Beschäftigungsentwicklung bisher nicht zutreffend eingeschätzt wurde. Sowohl das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Boeckler-Stiftung (WSI) als auch die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer sind bereits zu ähnlichen Ergebnissen gekommen⁴.

Auf einen Blick

Der Jobmotor Mittelstand existiert nicht. Er war nicht mehr als ein vielzitiertes Trugbild. Was im ersten Moment wie eine Hiobsbotschaft für die Mittelstandspolitik klingt, beinhaltet tatsächlich aber die Chance, abseits von wirtschaftspolitischen Schlagworten Mittelstandsförderung stärker an überprüfbaren Erfolgskriterien auszurichten.

Im Unterschied zu früheren Studien konnten die Wissenschaftler diesmal allerdings auf das Betriebs-Historik-Panel (BHP) der Bundesagentur für Arbeit zurückgreifen. Hierdurch ist es erstmals möglich, Unternehmen über den gesamten Untersuchungszeitraum zu betrachten und eventuelle Größenklassenwechsel, die das Ergebnis verfälschen können, zu berücksichtigen.

Die Annahme vom Mittelstand als Jobmotor war bisher Grundlage und Rechtfertigung deutscher Mittelstandspolitik über Partei- und Interessengrenzen hinweg.

Während die Wissenschaftler die Ergebnisse der Studie überprüfen, bewerten und diskutieren, müssen sich die wirtschaftspolitischen Akteure die Frage stellen, welche Konsequenzen die Ergebnisse für die Mittelstandspolitik und letztlich auch für die mittelständischen Unternehmen haben.

Die Autoren der Studie fordern, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen, die sich an der Zuordnung eines Unternehmens zum Mittelstand orientieren, zukünftig nicht mehr mit dem Jobmotor-Argument gerechtfertigt werden dürfen. Eine Aussage, der man grundsätzlich auf Basis der Forschungsergebnisse zustimmen kann.

Um die Tragweite und die Konsequenzen dieser Aussage beurteilen zu können, hat der Arbeitskreis Mittelstand der Friedrich-Ebert-Stiftung im Herbst 2008 Prof. Joachim Wagner eingeladen, die Ergebnisse mit Vertretern der Kreditanstalt für Wiederaufbau, des Bundeswirtschaftsministeriums, der Gewerkschaften sowie Mittelstandspolitikern und Vertretern der AGS zu diskutieren.

Arbeitsmarkt und Mittelstand

Auch wenn Wissenschaftler noch einzelne Details der Studie erörtern mögen, lässt sich konstatieren, dass der Mittelstand nicht der Jobmotor der deutschen Wirtschaft ist.

Aber welche Schlüsse sind aus dieser Feststellung zu ziehen?

Der Begriff wird langsam aus dem Sprachgebrauch verschwinden und in der politischen Diskussion nicht mehr erhalten müssen, Rechenschaft für eine Vielzahl von mittelstandspolitischen Maßnahmen zu sein.

Fakt ist allerdings, dass die 3,6 Millionen mittelständischen Unternehmen nach wie vor von gro-

ßer Bedeutung für den Arbeitsmarkt in Deutschland sind.

Der Mittelstand beschäftigt 16 Millionen Arbeitnehmer, was zwei Dritteln aller Beschäftigten in Deutschland entspricht⁵, und bildet darüber hinaus über 80 % aller Lehrlinge aus.

Über dieses reine Zahlenwerk hinaus definiert sich der Stellenwert des Mittelstands aber vor allem durch die im Vergleich zu Großunternehmen nachhaltigere Personalpolitik.

Mittelständische Unternehmen halten in Zeiten von Nachfrageschwäche ihren Personalstamm möglichst lange und stocken ihn in Aufschwungsphasen moderat, aber kontinuierlich auf. Auch wenn die jeweilige wirtschaftliche Situation der Unternehmen den Rahmen für dieses Verhaltensmuster bildet, unterscheidet es sich dennoch deutlich von der Situation in Großunternehmen. Dort bildet eine beständig wachsende Zahl an Leiharbeitern längst einen beschäftigungsstrategischen Puffer, der je nach Auftragslage kurzfristig verringert oder vergrößert wird, ohne dass die Öffentlichkeit davon Kenntnis nimmt. Insbesondere in international orientierten Großkonzernen ist die Zahl der Mitarbeiter längst eine rein strategische Größe.

Nachhaltigere Personalpolitik im Mittelstand

Die Gründe, warum sich die Personalpolitik mittelständischer Unternehmen von der in Großunternehmen unterscheidet, liegen vor allem in den größenspezifischen Problemen des Mittelstands. So leiden kleine und mittlere Unternehmen beispielsweise in sehr viel höherem Maße als Großunternehmen unter einem Fachkräftemangel.

Mittelständische Unternehmen sind im Wettkampf um Fachkräfte gegenüber Großunternehmen aufgrund verschiedener Faktoren benachteiligt:

Der Mittelstand wird als Arbeitgeber von potentiellen Bewerbern als weniger attraktiv empfunden. Neben weniger differenzierten Karrierewegen und fehlender internationaler Ausrichtung ist es vor allem der geringere Bekanntheitsgrad bzw. das geringere Prestige, das ursächlich hierfür ist.

Aufgrund dieser Benachteiligung bei der Arbeitskräftebeschaffung haben kleine und mittlere Unternehmen ein Interesse, ihre Fachkräfte mög-

lichst lange zu halten. Deshalb werden die Mitarbeiter nicht bei den ersten Anzeichen eines Auftragsrückgangs entlassen, sondern erst, wenn es sich aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr vermeiden lässt.

Das Ergebnis ist eine nachhaltigere Personalpolitik, die auch durch ein persönlicheres Verhältnis zwischen Unternehmensleitung und Mitarbeitern geprägt ist.

Grenzen der Mittelstandsförderung

Doch auch wenn die Bedeutung des Mittelstands unbestritten ist, so ist ebenso unbestreitbar, dass der Mittelstand kein Jobmotor ist.

Alle Mittelstandsförderprogramme, die das Ziel haben, über eine Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen den Arbeitsmarkt zu stützen, müssen daher eingestellt werden.

Betrachtet man die Häufigkeit, mit der der Begriff „Jobmotor Mittelstand“ in der politischen Diskussion als Begründung für unterschiedlichste Maßnahmen zur Förderung des Mittelstands verwendet wird, gewinnt man leicht den Eindruck, dass es eine Vielzahl von entsprechenden Förderprogrammen geben muss.

In der Realität findet man allerdings nur wenige aktuelle Programme, denen man zumindest als Nebenziel eine arbeitsmarktpolitische Förderung unterstellen kann. Hierzu zählt beispielsweise das Programm der Bundesanstalt für Arbeit „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ (We-GebAU), das u.a. Unternehmen Zuschüsse für die Weiterbildungskosten für beschäftigte Arbeitnehmer ab 45 Jahren anbietet. Durch die Beschränkung der Unterstützung auf Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern weist das Programm eine mittelstandsorientierte Komponente auf. Die arbeitsmarktpolitische Wirkung der Maßnahme ist jedoch gering einzuschätzen. Grundsätzlich zielt die Fördermaßnahme eher auf den Ausgleich größenspezifischer Nachteile kleiner und mittlerer Unternehmen bei der innerbetrieblichen Weiterbildung als auf eine Veränderung der Arbeitsmarktsituation.

Die letzte umfangreiche Mittelstandsförderungsmaßnahme, die einen eindeutigen arbeitsmarktpolitischen Effekt hatte, war das Programm „Kapital für Arbeit“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau aus dem Jahr 2002. Im Rahmen dieses För-

derprogramms wurde die Vergabe zinsvergünstigter Kredite an mittelständische Unternehmen mit der Einstellung von Arbeitslosen verknüpft. Allerdings war das Programm nicht in erster Linie auf die Unterstützung des Mittelstands als Jobmotor ausgelegt, sondern verknüpfte vielmehr zwei getrennte Fördermaßnahmen, genauer die Förderung der Einstellung arbeitsloser Arbeitnehmer mit der Verbesserung der Kapitalausstattung kleiner und mittlerer Unternehmen. Mittlerweile wurde das arbeitsmarktpolitisch erfolglose Programm durch die Fördermaßnahme „Kapital für Arbeit und Innovationen“ ersetzt, die über keine beschäftigungspolitischen Anreize mehr verfügt.

Das nahezu vollständige Fehlen von Mittelstandsförderprogrammen mit einer arbeitsmarktpolitischen Komponente kann aber tatsächlich nicht überraschen.

Denn der Artikel 87 EG-Vertrag lässt den europäischen Mitgliedsstaaten nur einen sehr schmalen Korridor für die Vergabe von Subventionen, zu denen auch Mittelstandsförderprogramme gehören.

Fiktion und Realität

Die Divergenz zwischen mittelstandspolitischer Fiktion und der Realität der Mittelstandsförderung verweist auf ein grundsätzliches Problem.

Eine große Anzahl mittelstandspolitischer Maßnahmen, unabhängig davon, ob es sich um Steuererleichterungen für Kleinunternehmen oder spezialisierte Innovationsförderprogramme handelt, wurde mit der allgegenwärtigen Begründung vom Jobmotor Mittelstand eingeführt.

Hierdurch wurde bisher eine ergebnisoffene Diskussion über die Eignung der zum Einsatz kommenden Instrumente sowie die konkret zu erreichenden Ziele häufig bereits im Keim erstickt. Auch eine differenzierte Kosten-Nutzen-Analyse im Rahmen einer Erfolgskontrolle unterbleibt aus diesem Grund zumeist.

Ein Beispiel für die Folgen fehlender Evaluation ist das bereits erwähnte Programm „Kapital für Arbeit“. Im Rahmen des Programms war die Schaffung von 50.000 Arbeitsplätzen pro Jahr geplant. Tatsächlich waren es weniger als 10.000 arbeitslose Arbeitnehmer, die über das Programm eine Beschäftigung fanden. Eine differenzierte Evaluation, die Aufschluss über die Ursachen für

diese Fehleinschätzung hätte aufzeigen können und die die Möglichkeit einer Nachsteuerung geboten hätte, fand nicht statt.

So führte die starke Fokussierung auf den Jobmotor Mittelstand in der mittelstandspolitischen Diskussion in der Realität der Mittelstandsförderung eher zu einer Behinderung erfolgreicher Mittelstandsprojekte.

Erfolgskriterien gesucht

Bekanntlich beinhaltet jedes Ende aber auch bereits den Keim für einen Neuanfang. Aus diesem Grund bietet die Widerlegung der Annahme vom Jobmotor Mittelstand für die Mittelstandsförderung die Chance, sich der Diskussion um Erfolgskriterien für die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen zu stellen.

Ansätze, wie beispielsweise eine wirksamere Branchendiversifizierung der Förderprogramme oder eine stärkere Ausrichtung auf innovative oder schnellwachsende Unternehmen, gibt es bereits seit längerem, nur wurde diesen aufgrund der starken Ausrichtung auf den Jobmotor Mittelstand nicht die notwendige Aufmerksamkeit zuteil.

Ergänzt werden muss diese Diskussion um Ansätze zur Nachhaltigkeit. So sollten beispielsweise zukünftig alle mittelstandspolitischen Maßnahmen verbindlich mit einer Evaluation versehen werden, die sicherstellt, dass erfolgreiche Konzepte identifiziert und bewertet werden.

Eine Neuorientierung bietet darüber hinaus auch die Chance, die stark segmentierte Förderungslandschaft mit vielen sich überschneidenden Maßnahmen neu zu strukturieren.

Fazit

Es gibt keinen Jobmotor Mittelstand!

Die größten Auswirkungen wird diese wissenschaftliche Erkenntnis aber wahrscheinlich nicht

für Mittelstandsförderung, sondern für die mittelstandspolitische Diskussion haben. Denn während letztere sich zur Begründung einer Vielzahl von mittelstandspolitischen Maßnahmen dieses Begriffs bediente, gibt es in der Mittelstandsförderung bereits seit einiger Zeit keine Maßnahmen zur Förderung des Mittelstands mehr, die auch arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgten. Doch auch ohne das Etikett „Jobmotor“ ist die Bedeutung des Mittelstands für den deutschen Arbeitsmarkt hoch. Über das reine Zahlenwerk hinaus ist es vor allem die im Vergleich zu Großunternehmen nachhaltigere Personalpolitik, die Auswirkungen auf die Situation am Arbeitsmarkt hat.

Literatur

- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2007): Der Mittelstand in der Bundesrepublik Deutschland: Eine volkswirtschaftliche Bestandsaufnahme, BMWi Dokumentation Nr. 561, Berlin.
- KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2006): Mittelstand: Jobmotor der deutschen Wirtschaft, KfW-Mittelstandspanel 2006, Frankfurt/M.
- Mühlenkamp, H. (2003): Zur Förderung der mittelständischen Wirtschaft durch Privatisierungsmaßnahmen und öffentliche Aufträge, in: Bouncken, R. (2003): Management von kleinen und mittleren Unternehmen und Gründungsunternehmen, S. 237–263, Wiesbaden.
- Pfarr, H. et al. (2004): Personalpolitik und Arbeitsrecht – Differenzierung nach der Unternehmensgröße?, in: Recht der Arbeit. Zeitschrift für die Wissenschaft und Praxis des gesamten Arbeitsrechts, Heft 4/2004, S. 193–200, München.
- Spengler, A. (2007): Das Betriebs-Historik-Panel 1975–2005 – Handbuch-Version 2.0.0, FDZ Datenreport Nr. 4/2007, Nürnberg.
- Wagner, J.; Koller L.; Schnabel, C. (2007): Sind mittelständische Betriebe der Jobmotor der deutschen Wirtschaft?, in: Wirtschaftsdienst 88/2 (2008): S. 130–135, Hamburg.

1 Der vorliegende Artikel fasst die Ergebnisse der Diskussion einer Expertenrunde mit dem Thema „Jobmotor Mittelstand? – Mittelstandsförderung am Scheideweg“ zusammen, zu der der Arbeitskreis Mittelstand der Friedrich-Ebert-Stiftung im Herbst 2008 eingeladen hatte.

2 Michael Richter ist Geschäftsführer des Instituts für Wirtschafts- und Politikforschung Köln (IWP), das den Arbeitskreis Mittelstand wissenschaftlich betreut.

3 Die Studie „Sind mittelständische Betriebe der Jobmotor der deutschen Wirtschaft?“ von Wagner und Schnabel ist 2007 im Wirtschaftsdienst (88/2 (2008): S. 130–135) erschienen.

4 Vgl. Pfarr et al. 2004 sowie Mühlenkamp (2003).

5 Basis ist die Zahl der Beschäftigten in Betrieben der Beschäftigtenstatistik und der Selbstständigen des Mikrozensus.