

RWI

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
13. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT

13/2385

alle Abg.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur Förderung und Stärkung des Mittelstandes (Mittelstandsgesetz)“

erstattet
dem Landtag Nordrhein-Westfalen
zur öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie
am 4. Dezember 2002

Zusammenfassung:

- Der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht aus wissenschaftlicher Sicht einem legitimen und wichtigen wirtschaftspolitischen Anliegen und wird diesem in seiner Anlage gerecht. Insbesondere die Signalfunktion des Gesetzes für die in der Vergangenheit stark großbetrieblich geprägte Wirtschaft des Landes ist hervorzuheben.
- Der Erfolg der im Gesetzesentwurf angesprochenen rahmenorientierten Mittelstandspolitik hängt in hohem Maße von der Mitwirkung der Gebietskörperschaften ab. Bereits im Gesetzgebungsverfahren sollte besonderes Augenmerk auf mögliche Implikationen für geltende Gesetze und den Erlass geeigneter Ausführungsbestimmungen gelegt werden.
- Ziele und ökonomische Begründung der Fördermaßnahmen sollten im Gesetz bzw. in dessen Begründung genauer beschrieben werden. Unter den Förderschwerpunkten könnten die neueren systemischen Ansätze, die auf die Förderung von Netzwerken und „innovativen Milieus“ setzen, stärkere Berücksichtigung finden. Die in der Förderung unverzichtbare Rolle der Mittler und ausführenden Instanzen der Fördermaßnahmen verdient es, ausdrücklich hervorgehoben zu werden. Die Beschreibung der Förderinstrumente beschränkt sich etwas einseitig auf finanzielle Instrumente, die in der einzelbetrieblichen Förderung zur Anwendung kommen. Sie wäre durch andere, in der Förderpraxis übliche Instrumente (Bereitstellung einer unternehmensunterstützenden Förderinfrastruktur u.a.) zu ergänzen.
- Der im Entwurf enthaltene Passus zur Evaluation der Förderprogramme ist zu begrüßen. Angesichts eines generellen Defizits in der Evaluationspraxis in Deutschland sollte jedoch noch deutlicher festgeschrieben werden, worum es geht: Um methodisch anspruchsvolle Evaluationen, die den Standards wissenschaftlicher Forschung genügen und gegebenenfalls auch zur Einstellung oder grundsätzlichen Revision evaluierter Programme führen können. Diese können nur in Kooperation mit der Wissenschaft erfolgen und nicht „in-house“. Angeregt wird der Aufbau eines DV-gestützten Monitoringsystems, welches jederzeit detaillierte und verlässliche Einblicke in die mittelstandsbezogenen Förderaktivitäten des Landes ermöglicht.

1. Intention und Adressatenkreis des Gesetzes

Kleine und mittlere Unternehmen – der Mittelstand – spielen eine zentrale Rolle bei der Bewältigung der Herausforderungen des sektoralen Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen. Historisch ist die Wirtschaft des Landes aufgrund der dominanten Position des Ruhrgebiets in besonderem Maße durch die Großindustrie geprägt worden. Die teilweise erfolgreich abgeschlossenen und noch andauernden Wandlungsprozesse der überkommenen großindustriellen Strukturen wäre ohne den Beitrag der kleinen und mittleren Unternehmen nicht möglich gewesen bzw. nicht möglich. Mit der Verabschiedung eines Mittelstandsgesetzes setzt der Landtag ein unübersehbares Zeichen für die mittelständische Wirtschaft des Landes, aber auch die breitere Öffentlichkeit: Die Rolle der kleinen und mittleren Unternehmen findet explizit Anerkennung. NRW folgt mit der Verabschiedung eines solchen Gesetzes einem Weg, den vorher bereits andere Bundesländer – wie z.B. Bayern und Baden-Württemberg – eingeschlagen haben. Das Mittelstandsgesetz erfüllt hierbei zum einen eine wichtige Signalfunktion für die Wirtschaft. Zum anderen nehmen Legislative und Exekutive die Selbstverpflichtung auf sich, in der wirtschaftspolitischen Gestaltung die Belange des Mittelstandes in adäquater Weise zu berücksichtigen und ein günstiges Umfeld für Existenzgründungen und kleine und mittlere Unternehmen zu schaffen.

Die Intention des vorgelegten Gesetzesentwurfs ist aus wirtschaftspolitischer Sicht, insbesondere auch aus einem strukturpolitischen Blickwinkel, nachdrücklich zu bejahen. Mit der mittelstandsgerechten Ausgestaltung der Rahmenbedingungen und den mittelstandsbezogenen Fördermaßnahmen werden auch die beiden zentralen Bereiche mittelstandspolitischer Gestaltung korrekt angesprochen.

Der Gesetzesentwurf nimmt Bezug auf die „mittelständischen“ Unternehmen und versteht hierunter (§ 3) die konzernunabhängigen kleinen und mittleren Unternehmen. Einbezogen werden zusätzlich (S. 14) Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes mit mehr als 500 bis 1000 Beschäftigten, sofern sie Eigentümer- oder inhabergeführt sind. Offenbar wird in Übereinstimmung mit der in Deutschland üblichen Definitionspraxis davon ausgegangen, dass alle Unternehmen mit bis zu 500 Beschäftigten dem Kreis der „mittelständischen Unternehmen“ zuzurechnen sind. Ein ausdrücklicher Hinweis auf die benutzte quantitative deutsche Definition wäre ebenso hilfreich wie eine kurze Erklärung, warum die enger gefasste KMU-Definition der Europäischen Union nicht verwendet wird. Diese berücksichtigt nämlich auch stark die strukturellen Gegebenheiten der kleineren europäischen Volkswirtschaften und des südlichen EU-Raums und kann insofern den deutschen Verhältnissen nur bedingt gerecht werden. Die Weiterung des avisierten Unternehmenskreises über die Unternehmen mit bis zu 500 Beschäftigten hinaus erscheint für die Zwecke des Mittelstandsgesetzes prinzipiell sachgerecht, allerdings gibt es keinen zwingenden Grund dafür, diese Weiterung auf Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes zu begrenzen und größere Bau- und Dienstleistungsunternehmen auszuschließen.

2. Rahmenorientierte Mittelstandspolitik

Rahmenorientierte Maßnahmen, insbesondere ordnungspolitische Setzungen, haben in der Mittelstandspolitik nach in Deutschland allgemein akzeptierter Auffassung den Vor-

rang vor der Förderpolitik. Sie werden somit zurecht im Gesetzentwurf an herausragender Stelle im Teil II des Entwurfs behandelt. Allerdings sind die realen Möglichkeiten des Landes, durch entsprechende Rahmensetzungen ein günstiges Umfeld für das unternehmerische Handeln zu schaffen, im deutschen föderalen System begrenzt. Formelle Einflussmöglichkeiten bestehen vor allem über die Mitwirkung der Landesregierung an der Gesetzgebung im Bundesrat. Die im Teil II genannten Punkte umschreiben den Handlungsspielraum des Landes und sprechen aus unserer Sicht die wichtigsten Handlungsfelder an – Mittelstandsverträglichkeitsprüfung von KMU-relevanten Rechtsvorschriften, Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren sowie Vorrang der privaten Leistungserbringung. Mittelstandsbeirat und Mittelstandsbeauftragte/r können – so sie ihre Aufgabe erfüllen – als Anwalt der kleinen und mittleren Unternehmen auftreten, Politik und Verwaltung für deren besondere Probleme und Anliegen sensibilisieren und zur Vermeidung von Friktionen im politischen Prozess beitragen. Die Bildung des Beirats bzw. die Bestellung einer/s Mittelstandsbeauftragten ist daher zu begrüßen.

Fraglich ist indessen, ob die im Text enthaltenen Willenserklärungen – insbesondere die Vereinfachung der Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren – für sich genommen schon substantielle Verbesserungen des Umfelds für die unternehmerische Betätigung herbeiführen können. Die langjährigen Erfahrungen der süddeutschen Bundesländer – Baden-Württemberg und Bayern – mit ihren „Mittelstandsfördergesetzen“ sprechen wohl eher dafür, dass es hier entscheidend auf Ausführungsbestimmungen und Rechtsverordnungen im Anschluss an das Mittelstandsgesetz und die Konsistenz der Landesgesetzgebung ankommt. Hierauf sollte bereits im Gesetzgebungsverfahren besonderes Augenmerk gelegt werden. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die entsprechenden Gesetzesparagrafen im Bereich unverbindlicher Deklamatorik verbleiben.

3. Förderpolitik

Mit den Fördermaßnahmen im Teil III wird der Politikbereich angesprochen, der – mangels Entscheidungshoheit in ordnungs- und prozesspolitischen Grundsatzfragen – von jeher die wichtigste Domäne der Mittelstandspolitik der Bundesländer bildet. Das besondere Engagement Nordrhein-Westfalens auf diesem Gebiet entspricht einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern und bildet bereits seit langem einen wichtigen Bestandteil der strukturpolitischen Aktivitäten der Landesregierung.

KMU-bezogene Fördermaßnahmen werden in der öffentlichen Diskussion bisweilen mit den in der Agrarpolitik oder in anderen Wirtschaftsbereichen üblichen strukturkonservierenden Subventionen gleichgesetzt. Zu Unrecht, wie ein Blick auf die Förderkontexte, Implementationsmechanismen und bescheidenen Subventionswerte der Mittelstandsförderung zeigt. Um so mehr überrascht, dass weder der Gesetzestext noch die Begründung des Gesetzes den Versuch einer ökonomischen Begründung der Förderung unternimmt. Geht es primär um die Kompensation eines „Marktversagens“ oder um einen Ausgleich für wie auch immer zu definierende „strukturelle Nachteile“ kleiner und mittlerer Unternehmen mit Blick auf den Erhalt einer bestimmten Unternehmensgrößenstruktur oder bestimmter Marktstrukturen? Oder stehen „enabling policies“ im Vordergrund, welche innovative unternehmerische Aktivitäten ermutigen, Marktprozesse stimulieren und Primäranstöße für erwünschte wirtschaftliche Wandlungsprozesse auslö-

sen sollen, ohne dass sich dabei staatliche Autoritäten anmaßen, über Richtung und Schwerpunkte des Wandels zu entscheiden? Die Wissenschaft neigt heute überwiegend dazu, insbesondere die letztgenannte Begründung – „enabling policies“ – hervorzuheben. Ein Großteil der KMU-Förderaktivitäten in allen EU-Ländern, aber auch in den Vereinigten Staaten und Japan folgt vor allem diesem Motiv. An zweiter Stelle spielen in bestimmten Situationen Marktversagensargumente eine Rolle. Pauschale „Nachteilsausgleichs“-Argumente gelten hingegen zurecht als suspekt. Welches auch immer die Intentionen der Förderung des Landes sein mögen, klare Aussagen hierzu sind in einem Gesetz, welches den Rahmen für die künftigen Förderaktivitäten definiert, durchaus am Platze.

Teil III umschreibt die KMU-bezogenen Fördermaßnahmen, die in NRW überwiegend bereits seit geraumer Zeit praktiziert werden. Es beschreibt also im Wesentlichen den Status quo der Mittelstandsförderung des Landes. Die Darstellung der Förderschwerpunkte ist recht weit gefasst und liefert eine Fülle von Ansatzpunkten für eine Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen längs der Phasen des Lebenszyklus der Unternehmen. Zugleich werden Innovation, Wissenstransfer und die berufliche Bildung hervorgehoben. Gegen diese Schwerpunktsetzung ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Stärker hervorgehoben könnte indessen die Förderung von Unternehmensnetzwerken und „innovativen Milieus“ werden. Die neuere Innovationsforschung hebt gerade den systemischen Aspekt von unternehmensbezogenen Fördermaßnahmen hervor. Zwar ist es nicht möglich, erfolgreiche Entwicklungen wie die des „Silicon Valley“ einfach zu imitieren. Unerschlossene Potenziale für eine zukunftsorientierte KMU-Förderung liegen aber wohl trotzdem gerade in diesem Bereich. Auf diesem Feld kann die Mittelstandsförderung des Landes innovative Potenziale entfalten und sich im Wettstreit mit anderen europäischen Regionen um die besten Konzepte profilieren.

Bei Aufzistung der Förderinstrumente in § 17 bis § 19 überrascht, dass – abgesehen vom Hinweis in § 10, Absatz (1) – nur finanzielle Förderinstrumente genannt werden. Hiermit wird das derzeitige Spektrum der eingesetzten Fördermittel keineswegs adäquat widerspiegelt. Wo finden z.B. die mit der Gründerinitiative „GO!“ verbundenen Instrumente einer auf „Kommunikationsprozesse“ setzenden Mittelstandspolitik Berücksichtigung? Immerhin gilt „GO!“ zurecht bundesweit als das Erfolgsmodell einer überbetrieblichen Gründungsförderung. Auch Instrumente wie Einzelberatungen, Coaching, Informationsangebote im Internet, die Bereitstellung von Geschäftsräumen in Gründerzentren bzw. einer unternehmensstützenden Förderinfrastruktur finden unter den Förderinstrumenten keine Erwähnung. Hierdurch könnte leicht der falsche Eindruck entstehen, dass es bei der Mittelstandsförderung primär oder gar ausschließlich um finanzielle Transfers mit beachtlicher Subventionskomponente ginge – von den finanzwirtschaftlichen Implikationen der Förderung ganz abgesehen.

Es überrascht, dass die Rolle der Intermediäre – der Vermittler der staatlichen Fördermaßnahmen – im Zusammenhang mit der Förderung abgesehen von einigen kursorischen Hinweisen keine Erwähnung findet. Schließlich hängt der Erfolg der Fördermaßnahmen der Landesregierung entscheidend davon ab, dass die Kammern, Verbände, Banken, Gründerzentren, die zentralen und regionalen Fördereinrichtungen des Landes, die Landschaftsverbände und an zentraler Stelle die Kommunen und anderen Gebiets-

körperschaften die Förderangebote als Mittler akzeptieren und in ihrem Bereich aktiv umsetzen.

4. Evaluierung

Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Förderung ist, dass die Fördermaßnahmen systematisch evaluiert werden und die Ergebnisse der Evaluationen in der Förderpraxis berücksichtigt werden. § 12, Absatz (2) lautet entsprechend: „Die Förderprogramme und –maßnahmen werden ... regelmäßig evaluiert.“ Diese Formulierung könnte den Eindruck erwecken, dass das aus Sicht eines rationalen Einsatzes der Steuermittel an sich selbstverständliche Evaluationspostulat in der Mittelstandsförderung bereits in hinreichendem Maße verwirklicht wird. Dem ist auf breiter Front nicht so – weder in Nordrhein-Westfalen, noch in den anderen Bundesländern, noch im Bund. Es besteht ein bemerkenswertes Defizit an methodisch hoch stehenden Evaluationen, die wissenschaftlichen Ansprüchen gerecht werden könnten. Evaluationen beschränken sich noch vielfach auf qualifizierte Implementationskontrollen, d.h. sie sind inputorientiert. Das Wissen über tatsächliche Wirkungszusammenhänge ist bislang äußerst begrenzt.

Der ernsthafte Versuch, den Dingen outputorientiert unter Einsatz eines anspruchsvollen methodischen Instrumentariums auf den Grund zu gehen, das, wo immer dies möglich ist, auf Quantifizierung setzt, wird häufig gar nicht erst unternommen. Die seitens der öffentlichen Hand gebotenen Anreize für die Wissenschaft, das methodische Instrumentarium für die Evaluation zu entwickeln, sind angesichts der eingesetzten Mittel und einer in Deutschland eher schwach entwickelten „Evaluationskultur“ gering. Die unzureichende Evaluationspraxis ist keineswegs nur auf die Mittelstandsförderung begrenzt, sondern erstreckt sich natürlich ebenso auf andere Bereiche der Strukturpolitik. Das Tabu, das anspruchsvolle Evaluationen in Deutschland noch vielfach umgibt, ist heute allenfalls in der Arbeitsmarktpolitik aufgehoben, aber auch hier kann längst noch nicht von einer voll befriedigenden Evaluationspraxis gesprochen werden.

Dem Evaluationspostulat sollte vor diesem Hintergrund im Mittelstandsgesetz aus unserer Sicht mehr Gewicht beigemessen werden. Es sollte klar gemacht werden, dass es um **systematische und methodisch anspruchsvolle Evaluationen durch unabhängige Wissenschaftler** geht. Ferner sollte hervorgehoben werden, dass das eingesetzte Förderinstrumentarium nicht nur regelmäßig auf seine Effizienz hin zu überprüfen, sondern gegebenenfalls auch substanziell zu korrigieren ist. Solide Evaluationen sind nicht ohne den Zugriff auf relevante Daten möglich. Das Monitoring der unter der Ägide des Landes durchgeführten Maßnahmen sollte in diesem Zusammenhang unter Nutzung der heute gegebenen DV-technischen Möglichkeiten deutlich verbessert werden. Zum Beispiel könnten alle einschlägigen Informationen über mit Landesmitteln (ko-) finanzierte Fördertransaktionen in einer NRW-Förderdatenbank zusammengeführt werden.

Schließlich sollte aus unserer Sicht in den Teil III des Entwurfs ein Passus aufgenommen werden, der vorsieht, dass das geltende Fördersystem durch Ausschaltung von Schwachstellen im Hinblick auf die zu definierenden Förderzwecke „optimiert“ wird. Sinnvoll wäre in diesem Zusammenhang auch der Hinweis auf internationale „best practices“ der Mittelstandsförderung und die Verpflichtung zur Übernahme erfolgverspre-

chender Konzepte aus anderen europäischen Regionen bzw. Industriestaaten zwecks Verbesserung des eigenen Förderangebots.

Essen, 26. November 2002