

aus meiner Sicht auch nicht aus. Wir haben in Deutschland ein etwas konservatives Verständnis von Geldanlage. Da ist die Anlage in Immobilien und Schiffe immer möglicherweise noch interessanter und lukrativer als in den menschlichen Geist und in die menschliche Erfindungsfähigkeit. Auch das Instrument des Risikokapitals ist bei weitem noch nicht so ausgeprägt, wie das in den skandinavischen Ländern oder in den angelsächsischen Ländern der Fall ist. Hier könnte ich mir einige gemeinsame Initiativen vorstellen, und wenn es gelingt, bestimmte Aktien eines bestimmten Unternehmens so gut und so schnell an den Mann oder an die Frau zu bringen, wäre es vielleicht des Schweißes der Edlen wert, dies einmal mit Risikokapital im Bereich Forschung und Entwicklung zu tun. Mit Blick auf die Uhr schließe ich an dieser Stelle ab.

Gesprächsleiter Abg. Jörg-Otto Spiller (SPD): Vielen Dank, Herr Oehler. Ich darf nun Herrn Dr. Lageman vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung um sein Referat bitten.

Dr. Bernhard Lageman: Meine verehrten Damen und Herren, die Mittstandsförderung hat in den neuen Bundesländern im Zuge des Transformationsprozesses ein Gewicht erhalten, das weit über ihre Bedeutung in den alten Bundesländern hinausgeht. Diese Aussage bezieht sich nicht nur auf den Umfang der ausgereichten Mittel. Vielmehr kommt der Mittstandsförderung angesichts der bisherigen Ergebnisse des Umstrukturierungsprozesses in den neuen Ländern heute eine strategische Bedeutung für das Gelingen des weiteren Aufbauprozesses zu, die sie im früheren Bundesgebiet und in anderen entwickelten Industrieländern nie besaß.

Im Jahre 1995 wurden in den neuen Ländern durch Bund und Länder rd. 3,9 Mrd. DM für Zwecke der Mittstandsförderung aufgewendet (ohne Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und ohne Steuervergünstigungen). Damit belief sich der für die KMU-Förderpolitik eingesetzte Betrag fast auf das Doppelte der Fördermittel in den alten Ländern mit knapp 2 Mrd. DM.

Im Zusammenhang mit Einsatzzweck und Umfang der Fördermittel stellt sich, meine Damen und Herren, die Frage nach wirtschaftspolitischer Begründung und Wirkungen der Förderung.

Förderpolitiken werden auf unterschiedlichste Art begründet. Am häufigsten wird darauf verwiesen, daß strukturelle Nachteile kleiner und mittlerer Unternehmen, die aus einem Marktversagen herrührten, zu kompensieren seien. Vor allem bei der Finanzierung stoßen kleine und mittlere Unternehmen auf spezifische Probleme. Ein Marktversagen im Finanzierungsbereich liegt zum Beispiel dann vor, wenn ein Kreditgeschäft, das an sich für den potentiellen Kunden wie die Bank vorteilhaft wäre, aufgrund der unzureichenden Informationen der Bank über den Kunden nicht zustande kommt. Das Marktversagensargument wird indessen bei der Begründung der mittelstandsbezogenen Förderpolitiken zuweilen überstrapaziert.

Bei einer einseitigen Fixierung der Begründung der Fördermaßnahmen auf Marktversagen und „strukturelle Nachteile“ kleiner und mittlerer Unternehmen wird übersehen, daß ein erheblicher Teil der Maßnahmen darauf abzielt, die wirtschaftlichen Auftriebskräfte zu stärken und Impulse für den wirtschaftlichen Strukturwandel und die Beschäftigung auszulösen.

Die große Bedeutung der dynamischen Aspekte der Förderpolitiken wird insbesondere in den neuen Bundesländern deutlich. Diese sind nach der Wiedervereinigung zum Test- und Bewährungsfeld der Förderinstrumente der deutschen Mittelstandsförderung geworden. Zwar läßt sich die grundsätzliche Förderaufgabe in den neuen Ländern nur bedingt mit derjenigen im früheren Bundesgebiet vergleichen. Die Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern ist angesichts des zu bewältigenden wirtschaftlichen Erbes der DDR-Ära und der Herausforderung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses eine eigentlich transformations- und entwicklungspolitische Aufgabe. Jedoch bestehen hinsichtlich der Ziele, Instrumente und angestrebten Wirkungsmechanismen der Mittelstandsförderung so viele Gemeinsamkeiten, daß sich von einem Testfall der Förderung sprechen läßt.

In die Mittelstandsförderung in den neuen Ländern wurden nach der Wiedervereinigung sehr große Hoffnungen gesetzt. Hierfür war neben dem grundsätzlichen Optimismus bezüglich der Rolle der kleinen und mittleren Unternehmen im wirtschaftlichen Strukturwandel die Einschätzung maßgebend, daß die bislang in eine marginale Position verwiesene mittelständische Wirtschaft sich nach Einführung der Marktwirtschaft höchst dynamisch entwickeln würde.

Festzuhalten ist, daß die mittelständische Wirtschaft in den neuen Bundesländern sich in den vergangenen Jahren insgesamt äußerst positiv entwickelt hat. Sie leistet einen wesentlichen Beitrag zur Beschäftigung (rd. 55 % aller Erwerbstätigen) und zur Bruttowertschöpfung (45-50 %) der neuen Bundesländer und stellt mittlerweile – wie in Marktwirtschaften üblich – über 99 % aller Unternehmen. Freilich hat sich der Mittelstand vor allem in den Bereichen stark entwickelt, die auf lokale und regionale Märkte orientiert sind. Defizite bestehen hingegen nach wie vor bei der Entwicklung mittelständischer Unternehmen in den auf den überregionalen und den Auslandsabsatz hin ausgerichteten Wirtschaftssektoren – d. h. bei der Entwicklung der mittelständischen „Exportbasis“.

Zweifellos hat die Mittelstandsförderung erheblich zum Existenzgründungsboom in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung und zur positiven Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen beigetragen. Die vorliegenden Informationen sprechen dafür, daß ohne die umfangreichen Fördermaßnahmen – vor allem die ERP-Existenzgründungshilfen und die Eigenkapitalhilfe – die Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen langsamer verlaufen, es zu einer bedeutend höheren Quote von Marktaustritten gekommen und die Position des Mittelstandes in den exportorientierten Bereichen noch weitaus schwächer wäre, als sie dies heute faktisch ist.

Zugleich ist aber auch festzustellen, daß in der empirischen Wirtschaftsforschung noch ein erheblicher Untersuchungsbedarf bezüglich der genauen Auswirkungen der Mittelstandsförderung besteht. Die Wirkungen von derartigen wirtschaftspolitischen Fördermaßnahmen sind höchst komplexer Natur, und ihre wirtschaftlichen Effekte lassen sich mittels des heute verfügbaren methodischen Instrumentariums kaum erfassen. Die vorhandenen Analysen lassen zwar Plausibilitätsaussagen hinsichtlich positiver Effekte der Gründungsförderung und der Maßnahmen zur Unterstützung bestehender Unternehmen zu, eine exakte Quantifizierung ist aber in der Regel nicht möglich. Es läßt sich somit zum Beispiel nicht im Detail beziffern, wie viele der heute bestehenden Unternehmen ihre Existenz der in Anspruch genommenen Förderung verdanken oder – um ein anderes Beispiel zu wählen – wie viele der heute marktaktiven Unternehmen ohne die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zum Marktaustritt gezwungen gewesen wären.

Allerdings sollten die Wirkungsmöglichkeiten der Förderung auch nicht überschätzt werden. Die Erfahrungen mit den KMU-Förderpolitiken lassen darauf schließen, daß diese überall dort besondere Erfolge zeitigen, wo das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Umfeld für die unternehmerische Betätigung besonders günstig ist. Mittelstandsförderung kann niemals die Initiative des einzelnen ersetzen, sondern nur als Katalysator der unternehmerischen Betätigung wirken. Die Förderpolitiken können zudem niemals widrige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen oder Fehlentwicklungen bei einzelnen wirtschaftlichen Rahmensetzungen ausgleichen, die für die unternehmerischen Entscheidungen besonders wichtig sind.

Bei der künftigen Gestaltung des Förderinstrumentariums sollte, meine Damen und Herren, ein Aspekt berücksichtigt werden, der in der heutigen Anhörung nur am Rande erwähnt wurde: die bisherige Entwicklung der Exportbasis in den neuen Bundesländern und die Rolle des industriellen Mittelstandes. In diesem Zusammenhang empfiehlt sich ein Blick auf die aktuelle Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern.

Nachdem die Wirtschaft der neuen Bundesländer in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung ansehnliche Zuwachsraten von Produktion und Investitionen aufgewiesen hatte, hat sich das Wachstum inzwischen deutlich verlangsamt und droht, hinter die im Westen Deutschlands erreichten Zuwachsraten zurückzufallen. Damit würde sich der ohnehin noch beträchtliche Abstand zwischen den westlichen/südlichen Teilen und dem östlichen Teil der Bundesrepublik wieder vergrößern.

Die jüngste wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern gibt vor allem dann Anlaß zur Sorge, wenn man die Antriebskräfte des wirtschaftlichen Wachstums in Ostdeutschland betrachtet. In den frühen neunziger Jahren haben sich vor allem diejenigen Bereiche der Wirtschaft schnell entwickelt, die auf lokale und regionale Märkte hin orientiert sind – wie Handwerk, Handel und konsum-orientierte Dienstleistungen. Die Nachfrageentwicklung in diesen Wirtschaftsbereichen wurde in starkem Maße durch die West-Ost-

Einkommenstransfers gestützt, welche insbesondere die Konsumgüternachfrage und die Nachfrage nach Bauleistungen begünstigt haben. Die vornehmlich überregional und auf internationale Märkte hin orientierten Wirtschaftsbereiche haben sich hingegen nur sehr zögerlich entwickelt.

Dieses Wachstumsmuster trägt mittlerweile nicht mehr. Zwar wird die Nachfrage nach Konsumgütern und Bauleistungen weiterhin kräftig aus den Einkommenstransfers gespeist, die Wachstumsspielräume sind aber gegenüber den Vorjahren denkbar schmal geworden. In der Bauwirtschaft hat sogar eine deutliche Schrumpfung der Nachfrage eingesetzt, die über kurz oder lang eine große Zahl von mittelständischen Baubetrieben vor äußerst kritische Ertragsprobleme stellen dürfte. Beim Aufbau der exportorientierten Wirtschaft wurde zugleich bislang kein entscheidender Durchbruch erzielt. Viele der mittelständischen Industrieunternehmen der neuen Bundesländern haben sogar weiterhin mit großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Die ohnehin schmale Exportbasis der neuen Bundesländer scheint vor diesem Hintergrund im Moment eher von weiterer Erosion bedroht, denn vor einem entscheidenden Wachstumsdurchbruch zu stehen.

Diese Hinweise sollten nicht als Kassandrarufe mißverstanden werden, die ein angeblich schicksalhaftes wirtschaftliches Entwicklungsszenario ankündigen. Im Gegenteil, es geht darum, die möglichen Gefährdungen des wirtschaftlichen Aufbauprozesses nüchtern und rational ins Kalkül zu ziehen, und rechtzeitig über Konsequenzen für den wirtschaftspolitischen Instrumenteneinsatz nachzudenken. Hier liegt die große Herausforderung für die Mittelstandsförderung in den nächsten Jahren. Zwar sollte man – wie oben festgestellt – die Mittelstandsförderung nicht mit gänzlich unrealistischen Erfolgserwartungen überfrachten. Darüber, wie man die zur Verfügung stehenden Mittel noch effizienter für den wirtschaftlichen Aufbauprozess einsetzen kann, sollte indessen verstärkt und schnell nachgedacht werden.

Welche Schlußfolgerungen sind, meine sehr verehrten Damen und Herren, für die Gestaltung des Förderinstrumentariums zu ziehen?

Zunächst ist die Schlußfolgerung zu ziehen, daß jetzt der denkbar falscheste Zeitpunkt ist, über einen raschen Abbau der Förderpolitiken in den neuen Bundesländern nachzudenken. Frühere, zu optimistische Pläne, die Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen bereits jetzt stark zurückzufahren, sollten ad acta gelegt werden. Auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wird mit Sicherheit eine massive Förderung der mittelständischen Wirtschaft notwendig sein. Sobald der wirtschaftliche Aufholprozeß dann wieder an Fahrt gewinnt, könnte auch wieder über eine stärkere Rückführung der Förderung – eher mit langfristigen als mit mittelfristigen Zeithorizont – nachgedacht werden.

Des weiteren ist festzustellen, daß sich das Förderinstrumentarium in den vergangenen Jahren in wesentlichen Punkten bewährt hat und daher nicht als Ganzes in Frage gestellt werden sollte. Angesichts der kritischen Wirtschafts-

entwicklung in den neuen Bundesländern sollte jetzt aber verstärkt über innovative Lösungen nachgedacht werden, die auf eine wesentliche Stärkung des industriellen Mittelstandes abzielen. Bei nüchterner Prüfung des derzeit Praktizierten, neu Angedachten und auf dem „Markt der Ideen“ Gehandelten ist aber von einem Defizit an originellen, praktikablen und nicht in einfallsslose dirigistische Lösungen zurückfallenden Konzepten auszugehen. Politik und Wissenschaft sind gefordert, hier Abhilfe zu schaffen. Die Entwicklung der Förderkulisse in den neuen Ländern erklärt sich wesentlich daraus, daß bei Auswahl des Förderinstrumentariums weitgehend auf bereits im früheren Bundesgebiet eingesetzte Maßnahmen zurückgegriffen wurde. Dagegen ist im Prinzip nichts einzuwenden. Die ergänzenden Konzepte, deren man heute bedarf, wird man allerdings weder in Nordrhein-Westfalen, noch in Bayern finden.

Während die wichtigsten Instrumente der Mittelstandsförderung überwiegend positiv zu beurteilen sind, läßt die Konsistenz des Fördersystems und – noch weitaus stärker – seine Transparenz viel zu wünschen übrig. Problematisch wirkt sich dabei vor allem die große Programmvielfalt aus. Im August 1996 waren in der Förderprogrammdatenbank eines bekannten Wirtschaftsinformationsdienstes allein 71 Förderprogramme des Bundes und der Europäischen Union sowie 193 Programme der fünf neuen Bundesländer und Berlins verzeichnet. Berücksichtigt man, daß die Länderprogramme jeweils nur die im jeweiligen Land tätigen Unternehmen ansprechen, so reduziert sich die Summe der durchschnittlich erreichbaren Förderprogramme auf rd. 100 (32 Länder- und 71 Bundes- und EU-Programme). Freilich haben diese Programme ein äußerst unterschiedliches Gewicht; für das einzelne mittelständische Unternehmen dürften faktisch kaum mehr als 30 Programme wirklich von Belang sein. Festzuhalten ist indessen, daß die Ausuferung der Förderkulisse, die in diesen Zahlen zum Ausdruck kommt, wesentlich zur Unübersichtlichkeit der Förderszene beigetragen hat.

Dem gegenwärtigen System der Mittelstandsförderung ist in mehrfacher Hinsicht ein eklatanter Mangel an Transparenz anzulasten: Adressaten und Mittler der Fördermaßnahmen können sich nur mit erheblichen Anstrengungen ein Bild davon machen, welche Programme im einzelnen für sie relevant sind. Die Ziele der Förderung sind für Adressaten und Mittler der Förderung ebenso wenig überschaubar wie die grundsätzlich förderungswürdigen Tatbestände. Die Rolle der Intermediäre – Banken, Kammern, Wirtschaftsfördergesellschaften – in der Förderung ist für Außenstehende oft kaum einsichtig. Auch auf Ebene der Fördergeber stellt sich ein Transparenzproblem, hier allerdings weniger aufgrund der Programmvielfalt, sondern eher aufgrund der unbefriedigenden Informationsflüsse.

Die Transparenz der Mittelstandsförderung könnte dann wesentlich verbessert werden, wenn die institutionellen Mechanismen, die zur Generierung immer neuer Programme und damit zu dem viel beklagten „Wildwuchs“ in der Mittelstandsförderung führen, einer grundlegenden Reform unterzogen würden. Hier sind vor allem Bund und Länder gefordert, für eine bessere Abstimmung

ihrer jeweiligen Programmangebote zu sorgen. Dies könnte mittels klarer und verbindlicher Absprachen über die künftige Arbeitsteilung und die Einrichtung einer gemeinsamen, mit hinreichenden Entscheidungskompetenzen ausgestatteten Clearingstelle geschehen. Auf der Ebene des Bundes ist die stärkere Bündelung der Förderkompetenzen in einer Hand zu befürworten.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zum Abschluß meiner Ausführungen zwei Punkte hervorheben, denen – so scheint mir – für die Förderpolitik in den neuen Ländern besondere Bedeutung zukommt:

Erstens: Die Mittelstandsförderung hat in den neuen Bundesländern in den vergangenen Jahren einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Umstrukturierung geleistet. Ohne die Fördermaßnahmen wäre die Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen mit Sicherheit langsamer vonstatten gegangen und mit mehr Friktionen verbunden gewesen. Angesichts dessen, daß der wirtschaftliche Aufholprozeß in den neuen Ländern in jüngster Zeit ins Stocken geraten ist, und der Aufbau des einheimischen Mittelstandes noch längst nicht als abgeschlossen gelten kann, sollten frühere Pläne, die Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen bereits jetzt stark zurückzufahren, ad acta gelegt werden. Auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wird eine massive Förderung der mittelständischen Wirtschaft notwendig sein. Dabei sollte die Transparenz der Fördermaßnahmen erhöht werden.

Zweitens: Die Stagnation des wirtschaftlichen Aufholprozesses stellt eine bedeutende Herausforderung an die Mittelstandsförderung in den neuen Bundesländern dar. Zusätzlich zur Fortsetzung des Bewährten sollte verstärkt nach innovativen Lösungen für die Förderung des industriellen Mittelstandes gesucht werden. Neue Konzepte könnten zum Beispiel an der Stärkung der Innovationskraft der mittelständischen Wirtschaft ansetzen, dabei aber auch gleichzeitig die besonderen Defizite vieler ostdeutscher Industrieunternehmen im Management- und Marketingbereich angehen. Die bisherige Förderpolitik in den neuen Ländern ist durch eine gewisse Ideenlosigkeit bei der Entwicklung originärer Förderkonzepte gekennzeichnet – was nicht zuletzt als Vorwurf an die Adresse der Wissenschaft aufzufassen ist. Angesichts der höchst prekären Entwicklung der Wirtschaft der neuen Bundesländer sollte die Entwicklung neuer Förderkonzepte, die der besonderen Situation der neuen Bundesländer wirklich gerecht werden und einen effizienteren Mitteleinsatz versprechen, nicht auf die lange Bank geschoben werden.

Gesprächsleiter Abg. Jörg-Otto Spiller (SPD): Vielen herzlichen Dank. Ich habe bisher vier Wortmeldungen. Da wir insgesamt nur noch 40 Minuten für die Diskussion haben, darf ich vielleicht am Anfang fragen, ob es noch weitere Diskussionsanmeldungen gibt? Das ist nicht der Fall.

Ich bitte Sie, damit die Herren im Podium auch die Chance haben, einigermaßen angemessen antworten zu können, daß Sie sich in den Fragestellungen kurz fassen, und daß Sie nach Möglichkeit Ihre Frage an maximal zwei Podiumsmitglieder richten. Herr Eppelmann bitte.