

Mittelstandspolitik im Wettbewerb der Bundesländer

Wirtschaftspolitischer Ausschuss

15. – 17. März 2005

Prof. Dr. Kilian Bizer
Georg-August-Universität Göttingen
und Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia)

Ausgangspunkt

Mittelstandspolitik (=Subventionen) ist schlecht, weil verzerrend – besser der Markt regelt es allein.

Marktordnungen sind soziale Konstrukte (=Institutionen) mit bestimmten Zielen.

Mittelstandspolitik kann sinnvoll sein, weil sie Innovationen und Beschäftigung fördert.

Zentrale Frage

- Gibt es einen Wettbewerb der Bundesländer in der Mittelstandspolitik?
- Wie lässt er sich charakterisieren?

Aufbau

1. Was ist Mittelstand und Mittelstandspolitik?
2. Was ist der Rahmen für den Systemwettbewerb zwischen Bundesländern?
3. Starker und schwacher Systemwettbewerb
4. Das Mehrebenenproblem der Kompetenz
5. Fazit

Was ist Mittelstand?

| Unternehmensgröße | Zahl der Beschäftigten | Umsatz €/ Jahr |
|--------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| Kleinstunternehmen | Bis 9 | bis unter 2 Millionen |
| Kleinunternehmen | 10 bis 49 | 2 bis 10 Millionen |
| Mittleres Unternehmen | 50 bis 249 | 10 bis 50 Millionen |
| <i>Großunternehmen</i> | <i>250 und mehr</i> | <i>50 Millionen und mehr</i> |

Zusätzliches qualit. Kriterium: „Eigentümerunternehmer“

EU 2004

Handlungsfelder der Mittelstandspolitik

Allgemeine Wirtschaftspolitik, z. B. Bildung,
allgemeine Infrastruktur

Unternehmensgrößenbezogene Strukturpolitik, z.
B. rahmengebende Mittelstandspolitik, KMU-
Förderpolitik, Existenzgründungspolitik

Regionalpolitik, z. B. Flächenbereitstellung,
Standortmarketing, Clusterförderung

Was ist Mittelstandspolitik?

Klassischer Querschnittsbereich, z. B.

- Steuerpolitik und Steuervollzug
- Bildungs- und Weiterbildungspolitik
- Verkehrspolitik
- Raumordnungs- und Flächenpolitik
- Innovationspolitik
- Entbürokratisierung
- Finanzierungspolitik
- Existenzgründungsförderung ...etc.,etc.

Schlecht quantifizierbar,
subjektive Einschätzung
sind maßgeblich

Quantifizierbar-
keit und Be-
deutung sub-
jektiver Ein-
schätzungen

Gut quantifizierbar,
große Relevanz
von Fakten



Unmittelbare Relevanz



Keine direkte, nur
mittelbare Relevanz

Relevanz für die Betriebs-
oder Unternehmenstätigkeit

Grabow et al. 1998

Was ist Systemwettbewerb?

- Preis-Leistungs-Bündel
- Exit (...der mobilen Faktoren)
- Voice (..der mobilen und immobilen Faktoren)

....d.h. für die politischen Akteure:

1. Freiheitsgrade (= Gestaltungskompetenzen)
2. Einnahmerelevanz (= Ertragskompetenz)
3. Zusammenhang von Leistung/Gegenleistung

Systemwettbewerb als Ordnungsprinzip

Wenn Marktordnungen soziale Konstrukte sind, die normativen Zielen dienen, dann dient der Wettbewerb zwischen den Bundesländern...

- Effizienz
- Gleichartig-/Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse

Konflikieren diese Ziele?

Bisheriges Leitbild

Kooperativer Föderalismus:

- Enge Finanzausgleichsverflechtungen sowohl bei Aufgaben als auch bei Ausgaben und Einnahmeströmen
- positive externe Effekte über Jurisdiktionen hinaus
- flächendeckend gleichmäßiges Niveau der Leistungsbereitstellung
- „Bündisches Prinzip“
- Im Ergebnis: allokative und distributive Begründungsmuster führten zum koop. Föderalismus

Kooperativer Föderalismus

führt zu...

- mangelnden Freiheitsgraden einzelner Jurisdiktionen (Gestaltungskompetenz ist verteilt)
- mangelnden Anreizen für offensive Ansiedlungspolitik (zu wenig Ertragsrelevanz)
- Intransparenz von Leistungen und Gegenleistungen

Systemwettbewerb in der EU

- Gestaltungskompetenzen liegen (noch) überwiegend bei den Nationalstaaten
- Ertragskompetenzen ebenfalls
- Zurechenbarkeit von Leistungen und Gegenleistungen einigermaßen erkennbar bei den Nationalstaaten

.... taugt das als Analogie?

Starker und schwacher Systemwettbewerb

- In der EU: *starker* Systemwettbewerb, weil Bedingungen der Gestaltungs- und der Ertragskompetenz erfüllt
- Zwischen den Bundesländern: nur *schwacher* Systemwettbewerb, weil Bedingungen kaum erfüllt.
Aber: Es existiert ein Wettbewerb der Politik um Wiederwahl (mit kurzfristigem Horizont).

Akteurssicht auf Systemwettbewerb

Unternehmer/Bürger:

Jurisdiktionspolitiker:

1) Exit

2) Voice

= schwacher SW

+

1) Gestaltungs-
kompetenz

2) Ertrags-
kompetenz

= starker
Systemwettbewerb

Wie steht es mit der Mittelstandspolitik?

- Wer ist Träger der Mittelstandspolitik?
- Praktisch alle Ebenen jeweils in Teilbereichen,
z. B. EU mit ESF, EFRE
z. B. Bund bei Steuern, Arbeitsmarkt, Soziale
Sicherung,...
z. B. Länder bei Steuervollzug,
Gewerbeaufsicht, Raumplanung
z. B. Kommunen bei lokaler Infrastruktur

Die Mehrebenenproblematik

Pro:

- Theoret. Rechtfertigung bei spillover-Effekten
- Ansiedlungen haben positive Effekte über eigene Jurisdiktion hinaus, deshalb sub-optimale Ansiedlungspolitik?

Contra:

- Verwobenheit verhindert Wettbewerb
- Tendenz zum zentralen Budget inhärent

Grundsatz der Subsidiarität

- Art. 5 EGV: „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können.“
- Wer entscheidet darüber, wer zuständig ist?
- Wenn zentrale Instanz die Generalkompetenz hat, ist wenig gewonnen.

Beurteilung der Handlungsfelder der Länder in der Mittelstandspolitik

| Handlungsfelder | Relevanz für Mittelstand | Gestaltungskompetenz der Länder | Ertragskompetenz der Länder |
|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Steuerpolitik und Steuervollzug | ++ | ○ | ○ |
| Bildung/Weiterbildung | ++ | ++ | ○ |
| Verkehrspolitik | ++ | ○ | ○ |
| Innovationspolitik | ++ | + | ○ |
| Entbürokratisierung | ++ | + | + |
| Gewerbeaufsicht | ++ | + | + |
| Finanzierungsförderung | ++ | ++ | + |
| Raumordnung/Flächenpolitik | ++ | ++ | + |
| Existenzgründung | ++ | ++ | + |

Systemwettbewerb Mittelstandspolitik?

- Ja, aber im wesentlichen schwacher Systemwettbewerb, nicht starker!
- Angenommen, Mittelstandspolitik basiert auf Externalitäten, dann kann Systemwettbewerb Entdeckungsverfahren für effiziente Förderung sein

Subventionsspirale?

- Auf den ersten Blick weichen die Programme nicht wesentlich voneinander ab, auch wenn Unterschiede bestehen
- Abweichend ist die finanzielle Ausstattung der Programme – aber schwierige Datenlage
- Seit 2001 in allen Ländern massiver Abbau der Subventionen
- Keine Wirkungskontrolle

Kooperativer Wettbewerbsföderalismus

- Bund kann Rahmenordnung für Wettbewerb der Bundesländer geben
- Flexibilitätsgewinne möglich
- Präferenznähe erhöht
- Aber Konflikt mit normativen Vorgaben des GG, weil Wettbewerb Ertragskompetenz voraussetzt, und die Finanzausgleichssysteme diese konterkarieren

Fazit

1. Mittelstandspolitik ist Querschnittsaufgabe mit verwobenen Zuständigkeiten auf allen Ebenen
2. Schwacher Systemwettbewerb beinhaltet voice und exit als Optionen der Bürger (setzt Transparenz voraus)
3. Starker Systemwettbewerb umfasst außerdem Gestaltungs- und Ertragskompetenz der Jurisdiktionspolitiker
4. In der Mittelstandspolitik herrscht allenfalls schwacher Systemwettbewerb, weil Ertrags- und Gestaltungskompetenz zu verwoben sind

Fazit

5. Vom kooperativen Föderalismus zum kooperativen Wettbewerbsföderalismus entsteht ein Konflikt mit normativen Vorgaben des GG
6. Durch kooperativen Wettbewerbsföderalismus können Effizienzgewinne entstehen. Die Reformkosten sind hoch.
7. Die Belange pro und contra Wettbewerbsföderalismus sind abzuwägen.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Forschungsfragen

- Nach welchen Kriterien wägt man ab zwischen Verteilung und Effizienz?
- Wie hoch sind die Reformkosten?
- Wer soll eigentlich ein Interesse daran haben, Wettbewerbsföderalismus einzuführen – außer den wechselnden Geberländern?
- Schwacher Systemwettbewerb könnte zu Kurzatmigkeit der Mittelstandspolitik führen – lässt sich das belegen?