

Ricarda B. Bouncken (Hrsg.)

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Management von KMU und Gründungsunternehmen

Festschrift für Egbert Kahle
zum 60. Geburtstag

1. Auflage Januar 2003

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 2003

Lektorat: Ute Wrasmann / Britta Göhrisch-Radmacher

Der Deutsche Universitäts-Verlag ist ein Unternehmen der
Fachverlagsgruppe BertelsmannSpringer.
www.duv.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: Regine Zimmer, Dipl.-Designerin, Frankfurt/Main
Druck und Buchbinder: Rosch-Buch, Scheßlitz
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 3-8244-7710-6

Deutscher Universitäts-Verlag

Zur Förderung der mittelständischen Wirtschaft durch Privatisierungsmaßnahmen und öffentliche Aufträge

– oder: über die mangelnde Erfassung des Mittelstandes sowie der Mittelstandsförderung und ihrer Wirkungen –

Holger Mühlenkamp*

1. Einleitung
2. Definitionen des „Mittelstandes“
 - 2.1 Mittelständische Unternehmen
 - 2.2 Freie Berufe
3. Bedeutung des Mittelstandes in der Gesamtwirtschaft
 - 3.1 Mittelständische Unternehmen ohne Freie Berufe
 - 3.2 Freie Berufe
4. Mittelstandsförderung durch Privatisierungsmaßnahmen und öffentliche Aufträge
 - 4.1 Formen der Privatisierung
 - 4.2 Rechtlicher Rahmen für Privatisierung und öffentliche Aufträge
 - 4.3 Auswirkungen von Privatisierungen und öffentlicher Auftragsvergabe für den Mittelstand
 - 4.4 Ökonomische Beurteilung der gegenwärtigen Mittelstandsförderung
5. Fazit

Literaturverzeichnis

* Prof. Dr. Holger Mühlenkamp ist Lehrstuhlinhaber für das Fachgebiet Ökonomik sozialer Dienstleistungen an der Universität Hohenheim, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

Zur Förderung der mittelständischen Wirtschaft durch Privatisierungsmaßnahmen und öffentliche Aufträge

1. Einleitung

Das heute so aktuell wirkende Thema „Mittelstandsförderung“ ist vor mindestens 20 bis 25 Jahren von der Politik „entdeckt“ worden. So wurden bereits in den 1970er Jahren auf Landesebene unter verschiedenen Bezeichnungen Mittelstandsförderungsgesetze verabschiedet – z.B. 1975 das im Jahr 2000 neugefasste baden-württembergische Gesetz zur Mittelstandsförderung (MFG BW) und 1978 das 1993 aktualisierte niedersächsische Gesetz zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen.

Inzwischen scheinen sich Bundesregierung und Landesregierungen sowie die Europäische Kommission bei der Förderung der mittelständischen Wirtschaft bzw. kleiner und mittlerer Unternehmen gegenseitig übertreffen zu wollen. Diesen Einruck gewinnt man bei der Lektüre von einschlägigen Berichten und Presseinformationen der Europäischen Kommission (z.B. Europäische Kommission 2001a), des Bundeswirtschaftsministeriums (z.B. BMWi 2002a) und der Wirtschaftsministerien der Länder (z.B. Bay. StMWVT 2000, WM BW 2000, Nds. MTWV 2002, Thür. MWAI 2001).

Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIT) führt in seinem aktuellen Handbuch der Fördermaßnahmen für mittelständische Unternehmen 347 von ihm als „bedeutend“ eingestufte Einzelprogramme von Bund und Ländern auf. Hinzu kommen „unbedeutende“ Programme sowie unmittelbare Fördermaßnahmen der Europäischen Union (DIT 2001). Diese Programme sind verschiedener Natur. Sie beinhalten steuerliche Förder- und Entlastungsmaßnahmen, Finanzierungshilfen, Forschungs- und Entwicklungsförderung, Umweltprogramme, Exportfinanzierung, die Förderung von Beratungsleistungen etc.

Die eigentlichen Intentionen der Mittelstandspolitik sind häufig relativ vage artikuliert. Hinter den Forderungen und Rechtfertigungen der Mittelstandsförderung scheinen vor allem ordnungs- und wettbewerbspolitische Argumente sowie arbeitsmarkt- respektive beschäftigungspolitische Motive zu stehen. So findet sich z.B. die Behauptung, der Mittelstand sei zur Aufrechterhaltung von Wettbewerb und Innovationsfähigkeit einer Wirtschaft notwendig (z.B. BMWi 2002, S. 3, Bay. MWVT 2000, S. 11), oder es wird auf die große Zahl der Beschäftigten und Auszubildenden im Mittelstand hingewiesen (z.B. BMWi 2002, S. 3, Nds. Staatskanzlei 2001).

Über die genannten Maßnahmen hinaus werden auch Privatisierungsmaßnahmen und die Vergabe öffentlicher Aufträge als Instrumente der Mittelstandspolitik angesehen (z.B. WM BW 2000, S. 62), von denen man sich zudem eine Entlastung der öffentlichen Haushalte verspricht (z.B. BMWi o.J., Nds. Staatskanzlei 2001, S. 26 ff., WM BW 2000, S. 62).

Ziel dieses Beitrags ist eine Bestandsaufnahme der deutschen Mittelstandsförderung insbesondere mittels Privatisierungen und öffentlicher Aufträge sowie eine kurze ökonomische Bewertung dieser Maßnahmen. In diesem Kontext sind eine Definition des Mittelstandes, eine Abschätzung seiner wirtschaftlichen Bedeutung sowie die Skizzierung der institutionellen Rahmenbedingungen für Privatisierungen und öffentliche Aufträge unabdingbar.

Daher ergibt sich folgender Aufbau: Im nächsten Abschnitt wird der Mittelstandsbegriff abgegrenzt. Abschnitt drei befasst sich mit dem Gewicht der mittelständischen Wirtschaft in der Gesamtwirtschaft. Das vierte Kapitel, welches den Hauptteil des Beitrags bildet, beleuchtet den Privatisierungsbegriff, die rechtlichen Rahmenbedingungen für Privatisierungen und öffentliche Aufträge sowie die entsprechende Datenlage. Anschließend erfolgt dort auch eine ökonomische Beurteilung. Ein Fazit schließt den vorliegenden Beitrag ab.

2. Definitionen des „Mittelstandes“

Die Begriffe „(wirtschaftlicher) Mittelstand“, „mittelständische Unternehmen“, „mittelständische Wirtschaft“ u.ä. sind zwar in aller Munde, gleichwohl existiert keine einheitliche Definition. Infolgedessen muss zur Vermeidung von Konfusion weiteren Ausführungen zum Thema eine begriffliche Klärung vorangestellt werden.

Die Bezeichnung „wirtschaftlicher Mittelstand“ umfasst nach dem Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn (1997, S. 1) „über alle Branchen hinweg die Gesamtheit von Unternehmen und Freien Berufen, soweit sie eine bestimmte Größe nicht überschreiten.“ Entsprechend werden in den Mittelstandsberichten der Länder die Freien Berufe eingeschlossen. Auch im vorliegenden Beitrag werden Freie Berufe als Teilmenge des Mittelstandes angesehen. Diese Zusammenfassung lässt sich schon allein deshalb rechtfertigen, weil Freiberufler typische Unternehmereigenschaften wie die Übernahme wirtschaftlicher Risiken sowie Eigenverantwortung für unternehmerisches Handeln aufweisen. Im Grunde erscheint eine Trennung von Freiberuflern und sonstigen Mittelständlern im vorliegenden Kontext künstlich. Letztlich unterscheiden sich Freiberufler vom übrigen Mittelstand durch die Merkmale der von ihnen erbrachten Leistungen bzw. der Branchenzugehörigkeit. Ob und inwieweit daraus unterschiedliche Marktstrukturen mit verschiedenen staatlichen Eingriffsnotwendigkeiten resultieren, steht hier nicht zur Debatte.

2.1 Mittelständische Unternehmen

Mittelständische Unternehmen werden von „anderen Unternehmen“ zum einen durch größenbeschreibende, quantitative Merkmale abgegrenzt. Zweitens erfolgt die Differenzierung durch qualitativ erfassbare Eigenschaften, welche die Eigentumsverhältnisse und Leitungsstrukturen wiedergeben.

Als Größenmerkmale werden in diesem Zusammenhang üblicherweise die Zahl der Beschäftigten, der Umsatz und die Bilanzsumme verwendet. Die in Deutschland

vermutlich am häufigsten verwendete Abgrenzung zwischen kleinen, mittleren und großen Unternehmen, welche sich an der Zahl der Beschäftigten und dem (Netto-)Umsatz orientiert, stammt wiederum vom Bonner Institut für Mittelstandsforschung. Danach werden seit der Währungsumstellung von DM auf Euro (€) grundsätzlich alle Unternehmen mit einem Jahresumsatz von 1 Mio. bis 50 Mio. € (vormals im Regelfall 1 bis unter 100 Mio. DM) und 10 bis 499 Beschäftigten als mittlere Unternehmen bezeichnet. Unternehmen mit Kennzahlen unterhalb dieser Größenordnungen gelten als „klein“, während darüber liegende Unternehmen als „groß“ klassifiziert werden (vgl. Tab. 1). Die bis dato vom IfM-Bonn verwendeten besonderen Umsatzgrenzen für bestimmte Branchen sind nunmehr hinfällig und brauchen deshalb an dieser Stelle nicht mehr aufgeführt werden.

Unternehmensgröße	Zahl der Beschäftigten	Jahresumsatz in €
klein	bis 9	bis unter 1 Mio.
mittel	10 bis 499	1 bis 50 Mio.
groß	500 und mehr	50 Mio. und mehr

Tab.1: Unternehmensgrößenabgrenzungen des IfM-Bonn, Quelle: IfM-Bonn (2002).

Die europäische Kommission zieht für die Abgrenzung zwischen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie Großunternehmen insgesamt drei Kriterien heran: Zusätzlich zur Zahl der Beschäftigten und zu den Umsätzen findet die Bilanzsumme Berücksichtigung. Die EU-Größenkriterien sind nebenbei bemerkt für die Unterscheidung zwischen erlaubten und unerlaubten Beihilfen von Bedeutung, da sich das EU-Beihilfeverbot nicht auf KMU erstreckt (IfM-Bonn 1997, S. 10f.).

Als mittlere Unternehmen gelten nach den Vorstellungen der Kommission Unternehmen (inkl. aller Unternehmen, an denen diese direkt oder indirekt zu mindestens 25% beteiligt sind) a) mit mindestens 50 bis weniger als 250 Beschäftigten und b) mit mindestens 7 Mio. bis weniger als 40 Mio. € Umsatz oder einer Bilanzsumme von zwischen 5 Mio. und unter 27 Mio. €, wenn c) kein einzelnes oder mehrere größere Unternehmen mit 25% oder mehr daran beteiligt ist. Nach der EU-Abgrenzung sind Unternehmen „klein“, sofern sie nicht mehr als 50 Arbeitnehmer beschäftigen, einen Umsatz von nicht mehr als 7 Mio. € oder eine Bilanzsumme von höchstens 5 Mio. € aufweisen, und an ihnen kein größeres Unternehmen mit 25% oder mehr beteiligt ist (vgl. Tab. 2). Ein Unternehmen wird nur dann der Gruppe der KMU zugerechnet, wenn die Kriterien a) - c) simultan erfüllt sind.

Die Mittelstandsgesetze der Länder orientieren sich teilweise an den EU-Kriterien. So wurden die EU-Kriterien in §4 Abs.1 des MFG BW exakt übernommen. §1 Abs.2 des Nds. Gesetzes zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (i.d.F. v. 28.05.1993, in: Nds. GVBl. Nr. 18, S. 132 ff., zuletzt geändert durch das Nds. Euroanpassungsgesetz, in: Nds. GVBl. Nr. 31 v. 29.11.2001) hält sich zwar hinsichtlich der Beschäftigtenzahl an den EU-Standard, als Umsatzgrenze sind jedoch nur 20

Mio.€ festgelegt. Auch einen Hinweis auf Eigentums- oder Stimmrechtsverhältnisse findet man im niedersächsischen Regelwerk nicht, so dass auch von Großunternehmen gesteuerte KMU in den Genuss der Mittelstandsförderungen kommen (können).

	Zahl der Beschäftigten	und Jahresumsatz in €	oder Bilanzsumme in €
kleine Unternehmen*	weniger als 50	weniger als 7 Mio.	weniger als 5 Mio.
mittlere Unternehmen*	50 bis weniger als 250	7 Mio. bis weniger als 40 Mio.	5 Mio. bis weniger als 27 Mio.

* Voraussetzung: Unabhängigkeit von Großunternehmen, d.h. Großunternehmen müssen grundsätzlich weniger als 25% des Kapitals oder der Stimmanteile halten.

Tab.2: KMU-Definition der Europäischen Kommission, Quelle: Amtsblatt L 197 der Europäischen Kommission v. 30.04.1996, S.4.

Wieder andere Größenkriterien gelten für verschiedene Förderprogramme (z.B. ERP-Förderung, FuE-Förderung, KfW-Programme, der Beratungsförderung des Bundes) und in verschiedenen Rechtsbereichen – wie den für die Rechnungslegung und Publizität maßgeblichen Vorschriften (IfM-Bonn 1997, S. 6ff.).

Neben den bisher genannten quantitativen Merkmalen werden qualitative Kriterien ins Feld geführt. Die Anteils- bzw. Stimmrechtsgrenze der EU-Definition bringt bereits im Kern das Merkmal der unternehmerischen Selbständigkeit (bzw. Unabhängigkeit von Großunternehmen) zum Ausdruck, wodurch ganz einfach verhindert werden soll, dass abhängige Töchter von Großunternehmen als „mittelständisch“ gelten. Darüber hinaus wird insbesondere immer wieder hervorgehoben, dass mittelständische Unternehmen eigentümer- und nicht managergeführt seien (z.B. Nds. MWTv 2002, S.8f.). Zur Erfüllung dieses Wesensmerkmals reicht die Unabhängigkeit von Großunternehmen nicht aus, da auch unabhängige KMU von Managern geführt werden können.

Der „besondere Wert“ eigentümergeführter Unternehmen rekurriert maßgeblich auf die sog. „Theorie der Verfügungsrechte“. Im Sprachgebrauch dieser Theorie fallen hier das residuale Gewinnaneignungs- und das residuale Kontrollrecht zusammen. Eigentümer tragen also die wirtschaftlichen Konsequenzen ihrer Entscheidungen in größerem Umfang als angestellte Manager. Infolgedessen wird für eigentümergeführte Unternehmen eine größere betriebliche Effizienz und Innovationsfreudigkeit erwartet als für managergeleitete Unternehmen.

2.2 Freie Berufe

Für die „Freien Berufe“ müssen aus Konsistenzgründen die gleichen quantitativen und qualitativen Kriterien gelten wie oben. Die weitere Abgrenzung Freier Berufe erfolgt typischerweise über die Art ihrer Tätigkeit bzw. Leistungen. Im allgemeinen kann man sagen, dass als freiberufliche Leistungen selbständig ausgeübte „höherwertige“ Tätigkeiten bzw. entsprechende Dienstleistungen gelten, deren Erbringung eine besondere Qualifikation erfordert.

Entsprechende Definitionen finden sich im Einkommensteuergesetz (EStG) und im Partnerschaftsgesellschaftsgesetz (PartGG). Darüber hinaus verwenden Interessenvertretungen und Forschungsinstitute eigene Begriffsabgrenzungen. Für eine statistische Erfassung praktikabel ist jedoch einzig die Zurechnung zu bestimmten Berufen wie sie z.B. in §18 Abs.1 EStG erfolgt. Die dort aufgezählten Berufe werden vom Nürnberger Institut für Freie Berufe (IFB 2002) in vier (Haupt-)Gruppen zusammengefasst, nämlich

- Heilberufe (Ärzte aller Art sowie sonstige freie Gesundheitsberufe wie Heilpraktiker und Physiotherapeuten),
- rechts-, steuer- und wirtschaftsberatende Berufe (Rechtsanwälte, Notare, Wirtschaftsprüfer, Steuer- und Wirtschaftsberater u.ä.),
- naturwissenschaftlich-technische Berufe (Ingenieure, Architekten, Lotsen, hauptberuflich Sachverständige etc.) sowie
- Kulturbederufe (Journalisten, Dolmetscher, Künstler, Schriftsteller, Lehrer, Erzieher usw.).

Wegen des Interpretationsspielraums, den die qualitativen Leistungsmerkmale freier Berufe eröffnen, sowie aufgrund der technischen und wirtschaftlichen Dynamik, die ständig neue (Freie) Berufe kreiert, ist es allerdings nahezu unmöglich, eine endgültige und vollständige Auflistung zu erstellen.

3. Bedeutung des Mittelstandes in der Gesamtwirtschaft

In diesem Abschnitt soll die quantitative Bedeutung des Mittelstandes in der Gesamtwirtschaft dargestellt werden. Analog zum vorhergehenden Kapitel wird zunächst die Bedeutung der mittelständischen Wirtschaft ohne freie Berufe dargestellt, um anschließend das Gewicht der Freien Berufe abzubilden.

3.1 Mittelständische Unternehmen ohne Freie Berufe

Hauptdatenquellen für die zahlenmäßige Darstellung kleiner und mittlerer Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland sind zum einen die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Bundesanstalt für Arbeit (BfA) und zum anderen die Umsatzsteuerstatistik des statistischen Bundesamtes.

Zwar legt das statistische Bundesamt regelmäßig in bestimmten Branchen Strukturerhebungen – namentlich in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Industrie (verarbeitendes Gewerbe sowie Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erde), Baugewerbe sowie im Handwerk – vor, die u.a. Betriebs- bzw. Unternehmensgrößenklassengliederungen enthalten. Darüber hinaus steht 2002 erstmalig eine entsprechende „Dienstleistungsstatistik“ zur Verfügung (StaBu 2002a). Doch selbst in ihrer Summe geben diese Statistiken keinen vollständigen Überblick über alle Wirtschaftszweige. Auch könnte man auf die Ergebnisse der letzten Arbeitsstättenzählung (Krü-

ger-Hemmer/Veldhues 1989) zurückgreifen. Da diese 1987 stattfand, sind deren Ergebnisse jedoch nicht mehr als aktuell einzustufen.

Neben den amtlichen Statistiken werden schließlich auch von Forschungsinstituten Unternehmensdatenbanken gepflegt. Bei genauerer Betrachtung erweisen sich allerdings auch diese als ungeeignet für eine umfassende Mittelstandsstatistik (Clemens/Hauser/Wolter 2000, S. 128 ff.). Somit liefern – nach wie vor – lediglich die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die Umsatzsteuerstatistik zeitnahe, bundesweite und branchenübergreifende Daten für eine Größeneinteilung von Unternehmen/Betrieben.

Schaut man zunächst in die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Tab. 3), wären nach der IfM-Bonn-Definition ca. 99,75% aller Betriebe dem Mittelstand zuzurechnen. Dort arbeiten ca. 78% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Bezüglich der EU-Abgrenzung von KMU ist keine exakte Aussage über den Anteil der zugehörigen Unternehmen möglich, da die Klassenbildung der BfA nicht der EU-Klassifizierung entspricht. Dennoch würde auch eine Grenzziehung bei 250 Beschäftigten über 99% der Betriebe dem Mittelstand zuordnen.

Betriebsgröße	Betriebe		Beschäftigte	
	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
1 - 9	1.714.307	80,38	5.017.811	18,04
10 - 49	331.609	15,55	6.948.963	24,98
50 - 199	69.281	3,25	6.342.016	22,80
200 - 499	12.568	0,59	3.789.906	13,62
500 und mehr	5.046	0,24	6.050.027	21,75
insgesamt	2.132.811	100,00	27.817.114	100,00

1) berichtigt (Dateistand: Mai 2002)

Tab. 3: Zahl der Betriebe und ihrer sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland (Stand: 30.6.2001 1)) nach Betriebsgrößenklassen, Quelle: Bundesanstalt für Arbeit – BfA (2002), Referat IIIb5 - 4217 (3).

In der Beschäftigtenstatistik der BfA tauchen allerdings nur Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf, d.h. Ein-Personen-Unternehmen von Selbständigen („Solo-Unternehmer“) sind nicht erfasst. Inklusiv Solo-Unternehmer ist die Zahl der Betriebe/Unternehmen also größer als in Tab. 3 ausgewiesen. Sofern die vom Mannheimer Institut für Mittelstandsforschung für 1998 geschätzte Zahl von rund 1,6 Mio. Solo-Selbständigen (IfM-Mannheim 1999, S. 3) einigermaßen konstant geblieben ist, kommt man insgesamt auf ungefähr 3,7 Mio. Betriebe/Unternehmen. Allerdings beinhaltet dieser Wert auch die mit den derzeit zur Verfügung stehenden Daten nicht identifizierbare Tochterunternehmen bzw. Ableger größerer Unternehmen, so dass er die Zahl selbständiger Unternehmen wohl deutlich überschätzt.

Bezüglich des Anteils kleiner und mittlerer Unternehmen liefert die Umsatzsteuerstatistik (Tab. 4) ein ähnliches Bild wie die Beschäftigtenstatistik. Gemäß der IfM-Bonn-Abgrenzung wären ebenfalls knapp 99,75% aller Steuerpflichtigen Mittelständler, auf die insgesamt jedoch nur weniger als 45% aller Umsätze entfielen. Da auch die deutsche Umsatzsteuerstatistik nicht mit der EU-Größenklassifikation kompatibel ist, lässt Tab. 4 lediglich den Schluss zu, dass sich der Anteil von KMU an allen umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen gemäß der quantitativen EU-Abgrenzung zwischen 99,46 und 99,73% und deren Umsatz zwischen 36,71 und 43,24% aller umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen bewegt, wobei er eher nahe der oberen Grenzen liegen dürfte.

Umsatzgrößenklasse	Steuerpflichtige		Umsätze ¹⁾	
	absolut	in Prozent	in 1 000 €	in Prozent
von ... bis unter ... €				
16.617 - 1 Mio.	2.600.307	89,38	464.861.251	11,19
1 Mio. - 25 Mio.	293.346	10,08	1.059.821.850	25,52
25 Mio. - 50 Mio.	7.786	0,27	270.984.308	6,53
50 Mio. und mehr	7.711	0,27	2.357.259.865	56,76
insgesamt	2.909.150	100,00	4.152.927.275	100,00

1) Ohne Umsatzsteuer

Tab.4: Unternehmen und Umsätze nach Größenklassen (alle Wirtschaftsbereiche) im Jahr 2000, Quelle: StaBu (2002).

Die Zahl der Unternehmen ist in der Umsatzsteuerstatistik deshalb größer als in der Beschäftigtenstatistik, weil erstere auch Ein-Personen-Unternehmen erfasst. Jedoch ist auch die erstgenannte Statistik unvollständig, weil (Kleinst-)Unternehmen mit weniger als 16.617 € ebenso wenig berücksichtigt werden wie Heilberufler (Ärzte, Heilpraktiker, Physiotherapeuten u.ä.), deren Umsätze nach § 4 Nr. 14 UStG steuerfrei sind. Aus dem gleichen Grund fehlen aufgrund von § 4 Nr. 8, 10 und 11 UStG Vertreter, Makler etc. für Versicherungen, Geldanlagen, Kredite usw. (sog. „Versicherungsagenten“).

Wie die Beschäftigtenstatistik vermag auch die Umsatzsteuerstatistik nicht ausreichend zwischen selbständigen Unternehmen und Unternehmenstöchtern bzw. -ablegern zu unterscheiden. Nach §2 Abs.2 UStG sind nämlich unter den Unternehmensverflechtungen lediglich Organschaften als ein ganzheitliches Unternehmen zu behandeln. Folglich werden alle übrigen, nicht über Organschaftsverhältnisse weisungsabhängigen bzw. beeinflussten Unternehmen separat ausgewiesen, so dass das Unabhängigkeitskriterium bei einem unbekannten Teil der umsatzsteuerlich erfassten Unternehmen nicht erfüllt ist. Andererseits fehlen Organgesellschaften, was wiederum zu einer Unterschätzung der Gesamtzahl aller Unternehmen führt. Durch Addition der umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen, der nicht umsatzsteuerpflichtigen Anbieter von Gesundheitsleistungen und Versicherungsagenten sowie der Organge-

sellschaften kommen Wolter/Hauser (2001, S.45 ff.) für 1998 auf einen Wert von rund 3,13 Mio. Unternehmen. Diese Zahl ist wiederum kleiner als die Gesamtzahl der Unternehmen, die sich aus Beschäftigtenstatistik und Solo-Unternehmern ergibt, insbesondere weil Kleingewerbetreibende unberücksichtigt bleiben.

Anders als die Beschäftigtenstatistik erlaubt die USt-Statistik immerhin Aussagen über die Anteile von KMUs in verschiedenen Branchen. Ohne auf Details einzugehen, sei an dieser Stelle erwähnt, dass der Anteil der Umsätze von KMUs an den Umsätzen aller Unternehmen im Bundesdurchschnitt besonders hoch ist in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei, im Gastgewerbe sowie im Baugewerbe (Nds. MWTV 2002, S. 16).

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass die amtliche Statistik weder die Zahl der Unternehmen insgesamt noch deren Eigentumsverhältnisse bzw. Führungsstrukturen zuverlässig erfasst. Wollte man ein exakteres Bild von der (relativen) zahlenmäßigen Bedeutung mittelständischer Unternehmen erhalten, müsste man die amtlichen Werte bereinigen. Beispielsweise müssten managergeleitete KMUs aus der Größenklasse mittelständischer Unternehmen herausgenommen und ggfs. eigentümergeführte Großunternehmen hinzugerechnet werden. Nach Angaben von Bös/Kayser (1999, S. 9) kann aus der Statistik des produzierenden Gewerbes („Industriestatistik“) abgeleitet werden, dass in diesem Bereich 1995 fast 73% aller Industrieunternehmen eigentümer- bzw. familiengeführt waren. Unter den großen Industrieunternehmen (mit mehr als 500 Beschäftigten) waren immerhin noch ca. 23% eigentümer- bzw. familiengeführt. Erstens ist jedoch unbekannt, ob sich diese Werte auf alle Branchen hochrechnen lassen. Zweitens wird deutlich, dass man sich die Frage stellen muss, warum eigentümergeführte Großunternehmen nicht den gleichen Stellenwert erhalten wie entsprechende kleine und mittelständische Firmen.

Letztlich bleiben alle offiziellen Angaben – wie auch die vom IfM-Bonn in mehrjährigen Abständen auf der Basis von Sonderauswertungen der amtlichen Statistik durchgeführte Berechnung weiterer Kennzahlen (Hauser 1999) – über den Mittelstand mit einer nicht zu vernachlässigenden Unsicherheit behaftet.

3.2 Freie Berufe

Zum 01.01.2002 arbeiteten in der Bundesrepublik nach Angaben des Instituts für Freie Berufe an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg ca. 761.000 selbständige Freiberufler. Zählt man Auszubildende, mitarbeitende, nicht sozialversicherungspflichtige Familienangehörige und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte hinzu, waren zum genannten Stichtag ca. 3.07 Mio. Personen in freien Berufen erwerbstätig (IFB 2002).

Da sich die in den Tab. 3 und 4 aufgeführte Menge der Betriebe bzw. Unternehmen und die Menge der Freiberufler teilweise überschneiden, dürfen die Zahlen von Betrieben/Unternehmen und der Freiberufler nicht einfach addiert werden. Vielmehr ist um die Schnittmenge beider Gruppen zu bereinigen. Die Schnittmenge zwischen den in Tab. 5 ausgewiesenen Freiberuflern und den in Tab. 4 aufgeführten Unternehmen

besteht aus den umsatzsteuerpflichtigen Freiberuflern. § 2 Abs.1 UStG definiert Unternehmer als jemanden, der eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausübt. Das Unternehmen umfasst die Gesamtheit aller gewerblichen und beruflichen Tätigkeiten. Demzufolge sind in der USt-Statistik auch Freiberufler als Unternehmer erfasst – ausgenommen die von der USt befreiten Heilberufler und „Versicherungsagenten“.

Berufsgruppe	Zahl der Selbständigen	
	absolut	relativ
Heilberufe	264.537	34%
rechts-, wirtschafts- und steuerberatende Berufe	202.300	27%
Kulturbederufe	160.500	21%
technische und naturwissenschaftliche Berufe	133.278	18%
insgesamt	760.615	100%

Tab.5: Freie Berufe nach Berufsgruppen (Stand: 01.01.2002), Quelle: IFB (2002).

Unter den Freien Berufen bilden die Heilberufe die größte Gruppe, gefolgt von rechts-, wirtschafts- und steuerberatenden Berufen, Kulturbederufen sowie technischen und naturwissenschaftlichen Berufen (vgl. Tab. 5.)

Gliedert man nach Einzelberufen, stellen Ärzte die mit Abstand größte Gruppe unter den Freiberuflern. Die zweitgrößte Gruppe bilden Rechtsanwälte. An dritter Stelle folgen Steuerberater und Steuerbevollmächtigte. Architekten sind als viertgrößte Gruppe zu nennen (IFB 2002).

4. Mittelstandsförderung durch Privatisierungsmaßnahmen und öffentliche Aufträge

Maßnahmen zur Privatisierung und die Vergabe öffentlicher Aufträge bieten der öffentlichen Hand die Gelegenheit zur Mittelstandsförderung, indem öffentliche Unternehmensbeteiligungen und öffentliche Aufgaben gezielt mittelständischen Unternehmen überlassen werden und Beschaffungen von mittelständischen Unternehmen erfolgen.

Da Privatisierungen und öffentliche Aufträge großenteils Hand in Hand gehen, weil bestimmte Formen der Privatisierung regelmäßig öffentliche Ausschreibungen zur Folge haben, werden im folgenden vor der öffentlichen Auftragsvergabe zunächst Privatisierungsformen behandelt. Anschließend wird der rechtliche Rahmen für Privatisierungen und öffentliche Aufträge skizziert. Darauf folgen eine Zusammenfassung der verfügbaren Daten über den Umfang von Privatisierungen und öffentlichen Aufträgen zugunsten des Mittelstandes sowie schließlich eine Betrachtung dieser Maßnahmen aus der Perspektive der ökonomischen Theorie.

4.1 Formen der Privatisierung

Hinter dem Begriff „Privatisierung“ verstecken sich verschiedene Privatisierungsformen. Es ist zu unterscheiden zwischen a) formellen Privatisierungen, b) Aufgabenprivatisierungen und c) materiellen Privatisierungen. Schließlich stellt auch d) ein Übergang von der Eigenfertigung zum Fremdbezug eine Art der Privatisierung dar.

a) Formelle Privatisierungen

Formelle Privatisierungen oder auch „Organisationsprivatisierungen“ bedeuten, dass öffentliche Unternehmen (lediglich) die Rechtsform wechseln. Öffentlich-rechtliche Unternehmen werden in privatrechtliche Unternehmen umgewandelt. Derartige Umwandlungen haben normalerweise Auswirkungen auf die Leitungsstrukturen, personal- und tarifrechtliche sowie steuerliche Konsequenzen etc., ohne jedoch die Eigentumsverhältnisse zu ändern. Die betroffenen Unternehmen bleiben im Besitz der öffentlichen Hand.

Damit sind formelle Privatisierungen im vorliegenden Kontext auf den ersten Blick irrelevant. Bei näherem Hinsehen können formelle Privatisierung allerdings eine (notwendige) Vorstufe zur materiellen Privatisierung darstellen. Zudem ermöglichen bzw. erleichtern private Rechtsformen die Beteiligung von Privatpersonen und damit die Bildung von „gemischtwirtschaftliche Unternehmen“. So könnten die Gebietskörperschaften speziell Mittelständler an bis dato rein öffentlichen Unternehmen beteiligen bzw. mit Mittelständlern Gemeinschaftsunternehmen gründen, die öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben. In diesem Zusammenhang wird auch von „Teilprivatisierungen“ bzw. „Kooperationsmodellen“ gesprochen.

b) Aufgabenprivatisierungen

„Aufgabenprivatisierung“ meint nicht, dass die öffentliche Hand sich von bestimmten Aufgaben zurückzieht. Vielmehr gibt sie (lediglich) die Durchführung ihr obliegender Aufgaben in die Hände privater Anbieter, wobei die Verantwortung für die Erfüllung der Aufgabe bei der öffentlichen Hand bleibt.

Es existieren verschiedene Möglichkeiten der Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Die am weitesten verbreiteten und bekanntesten Varianten einer Übertragung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Private dürften das sog. „Submissionsmodell“ und das sog. „Konzessionsmodell“ darstellen (z.B. Kirchhoff, U./Müller-Godeffroy 1996, Matsche/Hering 1998). Beim Submissionsmodell werden Privatunternehmen zeitlich befristet mit öffentlichen Aufgaben beauftragt. Der Auftragnehmer erhält von der auftraggebenden Stelle ein nutzungsabhängiges Entgelt. Bereiche, in denen dieses Modell praktiziert wird, sind z.B. die Müllentsorgung und die Abwasserreinigung. Das Konzessionsmodell ist dadurch gekennzeichnet, dass private Anbieter, ebenfalls zeitlich befristet, das exklusive Recht zum Bau und zur Nutzung einer Einrichtung im öffentlichen Interesse erhalten und sich dabei durch nutzungsunabhängige Entgeltzahlungen (Ratenzahlungen) der öffentlichen Hand finanzieren. Unter Umständen können auch direkte Entgelte von den Nutzern erhoben werden. Typisches Anwendungsfeld für dieses Modell sind Straßenverkehrsprojekte.

c) Materielle Privatisierungen

Sofern sich die öffentliche Hand z.B. aus ordnungspolitischen oder fiskalischen Gründen von einer Aufgabe bzw. einem Markt völlig zurückzieht, spricht man von materieller Privatisierung. Typischerweise handelt es sich hier um Verkäufe von Unternehmen(sbeteiligungen). Dazu werden gegebenenfalls öffentlich-rechtliche Unternehmen in einer Übergangsphase zunächst in privatrechtliche Unternehmen umgewandelt (formell privatisiert) und anschließend schrittweise verkauft (teilprivatisiert). Beispielhaft sei der Übergang von Teilen der ehemaligen Deutschen Bundespost in die Deutsche Telekom AG und die Deutsche Post AG genannt. Die beiden letztgenannten Unternehmen sind inzwischen in wesentlichen Teilen privatisiert, obgleich der Bund derzeit noch direkt und indirekt über die Kreditanstalt für Wiederaufbau über die Kapitalmehrheit verfügt.

d) Fremdbezug statt Eigenfertigung

Schließlich lässt sich auch die Ersetzung von Eigenfertigung durch Fremdbezug („Outsourcing“) als „Privatisierung“ kategorisieren. In diesem Fall werden Vorprodukte, die die öffentliche Hand bei der unmittelbaren Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt, nicht mehr von der öffentlichen Hand selbst hergestellt, sondern statt dessen von privaten Anbietern bezogen. Es handelt sich damit im Rahmen eines mehrstufigen Produktionsprozesses um eine vertikale Desintegration. Die Spanne der Möglichkeiten reicht hier von der Beauftragung privater Firmen mit relativ einfachen Dienstleistungen, etwa der Gebäudereinigung, dem Kantinenbetrieb, sowie Hausmeister- und Handwerksleistungen bis hin zum Einkauf komplexer Dienstleistungen wie Beratung und Planung. In manchen Fällen wird selbst das Management öffentlicher Einrichtungen – wie inzwischen in verschiedenen öffentlichen Krankenhäusern im gesamten Bundesgebiet – Privatfirmen überlassen.

4.2 Rechtlicher Rahmen für Privatisierungen und öffentliche Aufträge

Zur Förderung von Privatisierungs- und Mittelstandspolitik wurden in den letzten Jahrzehnten verschiedene rechtliche Voraussetzungen geschaffen. Eine verstärkte Ausrichtung auf eine private Aufgabenerfüllung zeichnet sich seit ca. zehn Jahren auf Bundes- und Länderebene im öffentlichen Haushaltsrecht und seit ca. fünf Jahren im kommunalen Wirtschaftsrecht ab. Über Bestimmungen zur öffentlichen Auftragsvergabe in den Verdingungsordnungen, Mittelstandsförderungsgesetzen und Mittelstandsrichtlinien wird seit ca. 25 Jahren eine Förderung der mittelständischen Wirtschaft durch öffentliche Aufträge betrieben.

Rechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen

Im Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, speziell in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und in den Landshaushaltsordnungen (LHO), bietet das Wirtschaftlichkeitsgebot einen Ansatzpunkt für Privatisierungen. Hinsichtlich formeller und mate-

rieller Privatisierungen sind die Bestimmungen über die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen zu beachten.

Wirtschaftlichkeit bzw. die Anwendung der Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit postuliert §7 Abs.1 Satz 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Satz 2 lautet: „Diese Grundsätze verpflichten auch zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende *wirtschaftliche Tätigkeiten* (Hervorhebung durch den Verfasser) durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.“ Diese Formulierung ist 1998 in §7 Abs.1 Satz 2 der Landeshaushaltsordnung von Baden-Württemberg (LHO BW) aufgenommen worden, findet sich aber beispielsweise nicht in der gegenwärtig geltenden niedersächsischen Haushaltsordnung (Nds. LHO).

§7 Abs. 2 Satz 2 der BHO bestimmt weiter: „In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren)“. Nach den dazu erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) v. 14.03.2001 (Gemeinsames Ministerialblatt – GMBI v. 15.05.2001, S. 312) sind bei Durchführung eines Interessenbekundungsverfahrens die Ergebnisse mit staatlichen Lösungsmöglichkeiten zu vergleichen. Sofern eine private Lösung eine größere Wirtschaftlichkeit erwarten lässt, ist eine öffentliche Auftragsvergabe durchzuführen. Die beiden hier exemplarisch betrachteten Landeshaushaltsordnungen dagegen beinhalten keinen derartigen Passus.

Die Einrichtung von bzw. die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen ist in §65 BHO und den gleich nummerierten Paragraphen der Landeshaushaltsordnungen geregelt. Danach soll sich der Bund/das Land an *privatrechtlichen* Unternehmen u.a. nur dann beteiligen, wenn a) ein wichtiges Interesse des Bundes/Landes vorliegt, sich b) der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt und c) ein angemessener Einfluss im Aufsichtsorgan sichergestellt ist. Ohne die genannten Voraussetzungen kommt also entweder nur eine öffentlich-rechtliche Rechtsform oder eine materielle Privatisierung bestehender Unternehmen in Betracht.

Das allgemeine Wirtschaftlichkeitsgebot greift natürlich auch bei den Kommunen (z.B. §77 Abs. 2 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO BW), §82 Abs. 2 der niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO)). Darüber hinaus ist die Zulässigkeit einer *wirtschaftlichen Betätigung* der Gemeinden explizit geregelt. Letztere ist untrennbar mit der Frage der Privatisierung verknüpft, weil eine enge Auslegung der Betätigungsgrenzen privaten Anbietern mehr Raum lässt als eine weite Interpretation der Zulässigkeit wirtschaftlichen Handelns der öffentlichen Hand.

Für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen gilt grundsätzlich folgende „Schränkentrias“: Kommunen dürfen sich nur dann wirtschaftlich betätigen, wenn a) diese Betätigung einem *öffentlichen Zweck* dient, b) die Betätigung in einem *angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune* steht und c) dieser Zweck

nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen (also auch einen Privaten – Anmerkung des Verfassers) *erfüllt werden kann* („Subsidiarität“) (z.B. §102 Abs. 1 GemO BW, §108 Abs. 1 NGO). Der grundsätzliche Vorrang der privaten Leistungserbringung vor der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand wird in Baden-Württemberg (anders als z.B. in Niedersachsen) durch §3 des Mittelstandsförderungsgesetzes Baden-Württemberg (MFG BW) bekräftigt.

Ähnlich wie auf staatlicher Ebene ist die Wahl einer *privaten Rechtsform* für öffentliche Unternehmen auch auf kommunaler Ebene an bestimmte Voraussetzungen gebunden, die sich im Detail aufgrund unterschiedlicher kommunalrechtlicher Vorschriften zwischen den Ländern unterscheiden. Der gemeinsame Kern der kommunalrechtlichen Bestimmungen beinhaltet wiederum a) die Notwendigkeit eines öffentlichen Zwecks und b) eine angemessene Einflussnahme im Aufsichtsorgan des Unternehmens (§103 Abs.1 GO BW, §109 Abs.1 NGO). Ein Vergleich in Betracht kommender Organisationsformen ist in Baden-Württemberg, anders als in Niedersachsen, neuerdings nicht mehr erforderlich, so dass formelle Privatisierungen im erstgenannten Bundesland grundsätzlich erleichtert wurden.

Die Vorschriften zur Rechtsform könnten Beteiligungen Privater (Teilprivatisierungen) insofern erschweren als private Interessenten angesichts des geforderten öffentlichen Einflusses von einem möglichen Engagement absehen. Auswirkungen auf materielle Privatisierungen sind kaum zu erwarten, da grundsätzlich ein Ausweichen auf öffentlich-rechtliche Rechtsformen möglich ist. Bedeutender dürften im vorliegenden Kontext die Vorschriften zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand sein. Wie verdeutlicht wurde, ist bei einer wirtschaftlichen Betätigung auf der Ebene von Bund und Gemeinden, teilweise auch der Länder, grundsätzlich ein Wirtschaftlichkeitsvergleich von öffentlicher und privater Leistungserbringung gefordert. Entscheidend sind nun die Definition der wirtschaftlichen Betätigung und die Auslegung des Wirtschaftlichkeitsbegriffs.

Eine Legaldefinition der *wirtschaftlichen Betätigung* findet sich bisher nur in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung (GemO NRW). Danach ist als wirtschaftliche Betätigung der Betrieb von Unternehmen zu verstehen, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern und Dienstleistungen am Markt tätig werden, sofern die Leistungen ihrer Art nach auch von einem privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnte (§107 Abs.1 Satz 2 GemO NRW). Voraussetzung für die Gewinnerzielung ist aus ökonomischer Perspektive eine hinreichende Ausschließbarkeit. Anders formuliert: Güter, von deren Nutzung Nichtzahler aus technischen oder politischen Gründen nicht (hinreichend) ausgeschlossen werden können (wie bei rein öffentlichen Gütern und sog. „Allmendegütern“), fallen nicht unter die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Umgekehrt ermöglicht der Staat bei bis dato fehlenden Ausschlussmöglichkeiten durch eine geeignete Ausgestaltung von Verfügungsrechten und Benutzungszwängen eine private Leistungserbringung mit der Konsequenz, dass eine entsprechende Betätigung als „wirtschaftlich“ einzustufen wäre.

Der Wirtschaftlichkeits- bzw. Effizienzbegriff ist nicht nur ein unbestimmter Rechtsbegriff, sondern muss selbst unter Ökonomen näher spezifiziert werden, da hier der Kontext bzw. die Perspektive wichtig ist. So ist beispielsweise von Bedeutung, ob betriebswirtschaftliche oder volkswirtschaftliche Effizienz angestrebt wird, da betriebswirtschaftliche Effizienz allgemein nicht hinreichend für volkswirtschaftliche Effizienz ist. Nach der hier vertretenen Ansicht, ist für Entscheidungen der öffentlichen Hand grundsätzlich eine Ausrichtung an gesellschaftlichen und nicht an rein betriebswirtschaftlichen Effizienzkalkülen angezeigt (Mühlenkamp 2002). Dies bedeutet z.B., dass bei einer Aufgabenprivatisierung ein einzelwirtschaftlicher Vergleich nur der Herstellungskosten grundsätzlich nicht angemessen bzw. ausreichend ist. Auch sog. „Transaktionskosten“ und „externe Effekte“ sind einzubeziehen. Vernachlässigt man derartige Kostenkomponenten, entsteht die Gefahr einer Überschätzung der Vorteilhaftigkeit privater Lösungen und einer Unterschätzung der öffentlichen Aufgabenerfüllung, mit der Folge zu weitgehender Privatisierungen.

Dieser Aspekt ist auch mit Blick auf die Entwicklungen auf europäischer Ebene von großer Bedeutung. Entsprechend des Europäischen Gemeinschaftsvertrages (EGV) ist die Europäische Kommission auf dem Wege, die Ausschreibung aller sog. „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) – damit sind insbesondere Verkehrs-, Energieversorgungs- und Telekommunikationsdienste gemeint – zu erzwingen. Dieser Zwang resultiert aus der Kommissionsvorgabe, dass diese Leistungen unter den wirtschaftlich günstigsten auf dem Markt erreichbaren Bedingungen erbracht werden müssen (Europäische Kommission 2001b, Ziff. 7). Da bei solchen Ausschreibungen private und öffentliche Unternehmen konkurrieren (werden), hängt vieles an der Auslegung der „wirtschaftlich günstigsten auf dem Markt erreichbaren Bedingungen“.

Rechtliche Rahmenbedingungen für öffentliche Aufträge

Die im folgenden beschriebenen Bestimmungen sagen grundsätzlich nichts darüber aus, *wann* öffentliche Aufgaben bzw. öffentliche Aufträge auszuschreiben sind. Vielmehr regeln sie die anzuwendende Vorgehensweise, *falls* Aufträge vergeben werden.

Waren, Dienstleistungen und freiberufliche Leistungen, die die öffentliche Hand von privaten Anbietern bezieht, unterliegen grundsätzlich den Bestimmungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Damit sind auch die Privatisierungsformen betroffen, die auf den Bezug von Waren, Dienstleistungen und freiberuflichen Leistungen ausgerichtet sind, also die Aufgabenprivatisierung und der Fremdbezug von Vorleistungen. Beispielsweise finden sowohl beim Submissions- als auch beim Konzessionsmodell öffentliche Ausschreibungen statt. Der Verkauf von Unternehmensanteilen oder die Gründung eigenständiger Gesellschaften ist dagegen vergaberechtlich nicht relevant.

Die Vorgaben zur öffentlichen Auftragsvergabe sind im Zeitablauf zu einem komplexen Gebilde gewachsen. Oberhalb bestimmter Auftragswerte (sog. „EU-Schwellenwerte“) greifen einschlägige Richtlinien der Europäischen Kommission, die in

Deutschland inzwischen über die §§7-131 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in nationales Recht umgesetzt wurden. Unterhalb der Schwellenwerte gelten teilweise die gleichen Regeln, mit allerdings anderer rechtlicher Qualität.

Beginnen wir mit Aufträgen, deren (Netto-)Wert über den EU-Grenzen liegt: Das GWB zwingt, vereinfacht gesagt, die Gebietskörperschaften und alle Unternehmen – unabhängig von ihrer Rechtsform – mit einer gewissen Nähe zur öffentlichen Hand (aufgrund von Eigentumsverhältnissen, Einflussnahmen oder öffentlicher Finanzierung) sowie alle Unternehmen in bestimmten Sektoren zur Anwendung des europäischen öffentlichen Auftragsvergaberegelerks. Dieses Regelwerk ist in Deutschland in die Verdingungsordnungen gefasst, genauer gesagt in die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB), die Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen (VOL) und die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF).

Die Verdingungsordnungen enthalten mittelstandsfördernde Bestimmungen. So sieht §4 Nr. 2 Satz 1 Teil A der VOB vor, dass umfangreiche Bauleistungen möglichst in Lose geteilt und nach Losen vergeben werden sollen. Deutlicher wird §5 Nr. 1 VOL/A: „Der Auftraggeber hat in jedem Falle, in dem dies nach Art und Umfang der Leistung zweckmäßig ist, diese – z.B. nach Menge, Art – in Lose zu zerlegen, damit sich auch kleine und mittlere Unternehmen bewerben können.“ § 10 Nr. 2 VOL/A bestimmt, dass in den Verdingungsunterlagen festzulegen ist, dass Auftragnehmer bei der Vergabe von Unteraufträgen regelmäßig kleine und mittlere Unternehmen beteiligen. Bei Großaufträgen ist weiter zu bestimmen, dass sich der Auftragnehmer bemüht, Unteraufträge an kleine und mittlere Unternehmen in dem Umfang zu erteilen, wie er es mit der vertragsgemäßen Ausführung der Leistung vereinbaren kann. In §4 Abs. 5 der VOF findet sich der Passus: „Kleinere Büroorganisationen und Berufsanfänger sollen angemessen beteiligt werden.“

Unterhalb der EU-Schwellenwerte sind die VOB und die VOL, nicht aber die VOF, per Bundes- und Landeshaushaltsordnungen, Gemeindeordnungen und Gemeindehaushaltsordnungen bindend für Bund, Länder und Kommunen sowie für öffentlich-rechtliche Einrichtungen/Unternehmen, jedoch nicht für privatrechtliche Unternehmen der öffentlichen Hand. Im Gegensatz zum Vergaberecht oberhalb der Schwellenwerte handelt es sich hier um interne Verwaltungsanweisungen, die Außenstehenden, und damit den um öffentliche Aufträge konkurrierenden Anbietern, keinen wirksamen Rechtsschutz, d.h. keine Klagemöglichkeiten vor ordentlichen Gerichten, bietet (Alvermann 2001, Meininger 2002).

Die in den Verdingungsordnungen enthaltene Forderung nach einer Streuung öffentlicher Aufträge und ihrer Aufteilung in Teillöse zur Förderung mittelständischer Unternehmen wird in den Mittelstandsgesetzen der Länder bekräftigt. Dort werden die Länder und Kommunen (nochmals) ausdrücklich dazu verpflichtet, beauftragte Unternehmen bezüglich der Weitergabe von Aufträgen an Nachunternehmer ebenfalls vertraglich an eine Bevorzugung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie zur An-

wendung von Teilen der VOB und der VOL zu binden (z.B. § 22 Abs. 4 MFG-BW, §14 Abs. 4 Nds. Gesetz zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen).

Baden-Württemberg geht hier noch einen Schritt weiter als andere Bundesländer. Durch §22 Abs. 6 MFG BW und §106b der GemO BW werden selbst *privatrechtliche* Unternehmen mit Beteiligung der öffentlichen Hand zur Anwendung der VOB Teil A und der Vergabevorschriften des Mittelstandsförderungsgesetzes auch dann gezwungen, wenn die Auftragsvolumina unterhalb der EU-Schwellenwerte liegen. Voraussetzung hierfür ist, dass die öffentliche Hand bestimmenden Einfluss auf das Unternehmen hat und das Unternehmen auch oberhalb der EU-Schwellenwerte das europäische Vergaberecht anzuwenden hätte.

Ferner existieren in manchen Bundesländern sog. „Mittelstandsrichtlinien“. So werden in den baden-württembergischen Mittelstandsrichtlinien für öffentliche Aufträge (MrÖA) die mittelstandsfreundlichen Elemente von VOB und VOF zusammengefasst und ergänzt. Außerdem sind dort auch Regelungen für Aufträge getroffen, die nicht unter die Verdingungsordnungen fallen, z.B. Aufträge über freiberufliche Leistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte. Die MrÖA gelten für Gebietskörperschaften, Zweckverbände und unter bestimmten Umständen auch für private Empfänger öffentlicher Zuwendungen (WM BW 2000, S. 73).

4.3 Auswirkungen von Privatisierungen und öffentlicher Auftragsvergabe auf den Mittelstand

Um es vorwegzunehmen: Die Datenlage über die konkreten Auswirkungen von Privatisierungsmaßnahmen respektive öffentlichen Aufträgen auf den Mittelstand ist miserabel – zumindest in bezug auf öffentlich zugängliches Datenmaterial.

Zwar sind materielle Privatisierungen einschließlich der Teilprivatisierungen in den Beteiligungsberichten des Bundes und anderen zugänglichen Materialien des Bundesfinanzministeriums vollständig dokumentiert. Danach hat sich der Anteil der unmittelbaren und mittelbaren Bundesbeteiligungen mit mindestens 25% des Nennkapitals von 1980 bis 2000 von 797 auf 311 bzw. von 102 auf 64 verringert (BMF 2002). In welchem Umfang Bundesunternehmen bzw. Beteiligungen an solchen Firmen von der mittelständischen Wirtschaft übernommen wurden, geht aus dieser Quelle jedoch nicht hervor.

Auf Länderebene ist den Beteiligungsberichten zum Teil nicht einmal die jüngere Historie der Privatisierungen entnehmbar. Dies gilt z.B. für die Beteiligungsberichte 2001 der Länder Baden-Württemberg und Niedersachsen (MF BW 2001, Nds. MF 2001a). Auf der Ebene der Gemeinden publiziert inzwischen eine größere Zahl von Städten Beteiligungsberichte, aus denen zum Teil auch Privatisierungen in der jüngeren Vergangenheit ersichtlich sind. Auswirkungen auf den Mittelstand werden dort jedoch ebenso wenig wie auf staatlicher Ebene offengelegt. Von einer vollständigen Erfassung der Unternehmensverkäufe kann bei den Kommunen ohnehin keine Rede sein.

Angaben über Aufgabenprivatisierungen finden sich in den Mittelstandsberichten mancher Bundesländer. So werden im jüngsten Mittelstandsbericht von Baden-Würt-

temberg genannt: a) die Verlagerung von Planungs- und Überwachungsaufgaben von der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung zu freiberuflichen Architekten und Ingenieuren, b) die Übertragung der KFZ-Überwachung auf Sachverständigenorganisationen, die ihrerseits selbständige KFZ-Sachverständige beauftragen, c) die Privatisierung von Planungs-, Überwachungs- und Analyseaufgaben im Bereich der Wasserwirtschaftsverwaltung, d) die Verlagerung von Katastervermessungen an öffentlich bestellte Vermessungsingenieure, e) die Beauftragung Privater mit Aufgaben aus dem Bereich des Landwirtschaftsministeriums – namentlich Bodenprobenanalysen, Analysen von Futtermitteln, Landschaftspflegeplanung, Waldvermessung und Kartographie (WM BW 2000, S. 63ff.). Allerdings fehlen hier Angaben über den konkreten Umfang, Auftragsvolumina und Zielgenauigkeit der einzelnen Maßnahmen. Zwar dürften die meisten dieser Aufträge an die mittelständische Wirtschaft gegangen sein, belegt ist dies jedoch nicht. Der Mittelstandsbericht für Niedersachsen lässt vergleichbare Angaben gänzlich vermissen.

Gelegentlich stößt man in den Mittelstandsberichten auf Angaben über den Anteil öffentlicher Bauaufträge, der an mittelständische Unternehmen geht. Laut Mittelstandsbericht 2000 für Baden-Württemberg erhielten mittelständische Unternehmen im Zeitraum von 1995 bis 1999 zwischen 72 und 92% aller Aufträge der Straßenbauverwaltung für Bundesfern-, Landes- und Kreisstraßen. Im Durchschnitt dieser Jahre betrug der anteilige Wert dieser Aufträge rund 67% (MW BW 2000, S. 74.).

Die Mittelstandsberichte geben schließlich etwas Auskunft über andere Teile der zur Mittelstandsförderung eingesetzten Landesmittel. Baden-Württemberg gab z.B. im Jahr 1999 ca. 234 Mio. DM für Maßnahmen wie die berufliche Ausbildung, Unternehmensberatung, Information und Dokumentation, Mittelstandsforschung, Technologietransfer, Zinszuschüsse für verbilligte Darlehen (MW BW 2000, S. 78) aus. Der niedersächsische Mittelstandsbericht enthält nur sporadische Zahlenangaben über einzelne Förderbereiche (Nds. MWTV 2002, S. 72ff.).

Als weitere Informationsquelle bleiben die Subventionsberichte von Bund und Ländern. In den Subventionsberichten wäre neben der Mittelstandsförderung im allgemeinen auch die Förderung des Mittelstandes durch öffentliche Aufträge und Privatisierungen in dem Maße auszuweisen, wie die Vergabe und Aufteilung von Aufträgen an die mittelständische Wirtschaft im Vergleich zur kostengünstigsten Beschaffungsmöglichkeit zu höheren Beschaffungskosten führt oder zugunsten mittelständischer Unternehmen auf anderweitig höhere Privatisierungserlöse verzichtet wird. Nun kann man dem 18. Subventionsbericht der Bundesregierung (BMF 2001) einige mittelstandsspezifische Teilpositionen entnehmen. Vollständige und systematische Angaben zum Volumen der Mittelstandsförderung des Bundes lassen sich in dieser Quelle jedoch ebenso wenig finden wie Informationen über die Förderung des Mittelstandes durch Privatisierungsmaßnahmen und öffentliche Aufträge. Das Gleiche gilt für den jüngsten Bericht über die Finanzhilfen des Landes Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 1999-2001 (MF BW o.J.). Der 4. Subventionsbericht des Landes Niedersachsen 2001-2005 enthält überhaupt keine Angaben zur Förderung der mittelständischen Wirtschaft (Nds. MF 2001b). An dieser Stelle ist ferner darauf hin-

zuweisen, dass die Subventionsberichte nur Auszahlungen erfassen, so dass Steuerervergünstigungen und Bürgschaftsvorteile ohnehin unbeachtet blieben.

Schließlich kann man einen Blick in die Haushaltspläne von Bund und Ländern bzw. die Einzelpläne der Ministerien werfen. Beispielsweise weist der Haushaltsplan des Bundeswirtschaftsministeriums für das Haushaltsjahr 2002 (BMWi 2002b) einen Betrag von ca. 416 Mio. € für Forschung und Entwicklung sowie Innovation im Mittelstandsbereich aus. Unter der Rubrik „Gewerbeförderung Mittelstand“ findet sich ein weiterer Betrag von ca. 142 Mio. €. Die Haushaltspläne enthalten aufgrund ihrer Systematik jedoch keine Informationen über die finanzielle Bedeutung einer Mittelstandsförderung über Privatisierungen und öffentliche Aufträge. Selbst das Volumen öffentlicher Aufträge insgesamt lässt sich nur schätzen.

Summa summarum ist das finanzielle Fördervolumen der mittelständischen Wirtschaft insgesamt vollkommen unzureichend dokumentiert. Die Auswirkungen von materiellen Privatisierungen und öffentlichen Aufträgen auf die mittelständische Wirtschaft sind nahezu gänzlich unbekannt. So kann man die folgende Aussage nur bekräftigen: „Eine allgemein gültige Aussage zu den Auswirkungen der Deregulierung/Privatisierung auf KMU lässt sich nicht treffen“ (Thür. MWAI 2001, S. 148).

Umgekehrt kennt man, abgesehen von Erlösen aus materiellen Privatisierungen, ebenfalls nicht die Effekte von Privatisierungen auf die öffentlichen Haushalte. Damit bleibt die Frage offen, ob die Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf bzw. die Vergabe öffentlicher Aufträge an mittelständische Unternehmen zu Einsparungen führt oder nicht.

4.4 Ökonomische Beurteilung der gegenwärtigen Mittelstandsförderung

Die ökonomische Theorie geht grundsätzlich davon aus, dass die Wirtschaftssubjekte, und damit auch die öffentliche Hand bzw. ihre Akteure, rational agieren. Rationales Handeln ist gemäß des ökonomischen Paradigmas ziel- bzw. zweckorientiertes Handeln.

Idealtypischerweise erfordert (zweck)rationales Handeln in einem ersten Schritt die Definition und Operationalisierung der verfolgten Ziele. Zweitens sind zur Zielerreichung geeignete Maßnahmen zu finden und zu bewerten. Aus der Bewertung folgt drittens die Auswahl der besten Alternative(n). Viertens ist die bzw. sind die ausgewählten Handlungsalternativen umzusetzen sowie fünftens begleitend und abschließend zu überwachen, um ggfs. steuernd einzugreifen und Konsequenzen für zukünftige Perioden zu ziehen. Das beschriebene Schema entspricht im Kern dem aus der Finanzwissenschaft bekannten „Planning Programming Budgeting System“ (PPBS), welches aus verschiedenen Gründen an der Praxis gescheitert ist (Rürup/Hansmeyer 1984, S. 58 ff.).

Sofern man die Mittelstandsförderung nicht als Selbstzweck betrachtet, dient sie der Verfolgung übergeordneter Ziele. Die von politischer Seite immer wieder betonte hohe Zahl von Arbeits- und Ausbildungsplätzen in sowie die behauptete Flexibilität und

Innovationsfreudigkeit von mittelständischen Unternehmen impliziert, dass die Mittelstandsförderung letztlich als ein Instrument zur Erreichung von Beschäftigungs-, Ausbildungs-, Innovations- und Wettbewerbszielen u.ä. anzusehen ist. Im vorliegenden Kontext dienen dann, abgesehen von finanzwirtschaftlichen Zielen, auch Privatisierungsmaßnahmen und öffentliche Aufträge zugunsten des Mittelstandes im Endeffekt diesen Politikfeldern.

Also wäre erstens zu fragen, inwieweit die genannten Politikziele durch eine Förderung des Mittelstandes erreichbar sind (Effektivitätsanalyse) und wie die Mittelstandsförderung im Vergleich zu anderen Instrumenten abschneidet (Effizienzanalyse). Erst nachdem von einer Effektivität der Mittelstandsförderung an sich ausgegangen werden kann, stellt sich auf der zweiten Stufe die Frage, ob eine Mittelstandsförderung durch Privatisierung und öffentliche Aufträge besser als andere mittelstandsfördernde Maßnahmen ist oder ein Element der besten Kombination politischer Maßnahmen („Policy Mix“) zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Oberziele darstellt.

Um diese Fragen wenigstens näherungsweise beantworten zu können, bräuchte man (einigermaßen) eindeutige empirische Erkenntnisse über die Wirkung des Mittelstandes respektive mittelstandsbegünstigende Privatisierungen und Auftragsvergaben auf die politischen Oberziele. Trotz einer Vielzahl von Untersuchungen ist die Wirkung des Mittelstandes bzw. von KMU auf makroökonomische Kenn- respektive Zielgrößen derzeit alles andere als klar (z.B. IfM-Mannheim 1999, Shaffer 2002).

In vielerlei Hinsicht schneiden mittelständische Unternehmen auch bei einzelwirtschaftlichen Indikatoren nicht besser oder sogar schlechter ab als Großunternehmen. So weisen KMU keinen höheren Anteil von FuE-Aufwendungen am Umsatz als Großunternehmen auf. Der Anteil forschender Unternehmen nimmt dagegen mit der Beschäftigtenzahl zu. Großunternehmen melden mit steigender Tendenz die meisten Patente an, auch ist der Anteil der Unternehmen, die Spitzeninnovationen tätigen, ist bei Großunternehmen deutlich höher als bei KMU (Schmalholz/Penzkofer 1998, S. 14 ff., Nds. MWTV 2002, S. 35 ff.). Die empirischen Ergebnisse deuten also insgesamt darauf hin, dass die positiven Effekte der Mittelstandsförderung ebenso wie die von Unternehmensgründungen (Wichmann/Weißhuhn 2000, Müller 2000) von der Politik überschätzt werden.

Der empirische Befund kann (eigentlich) nicht überraschen. Bereits einfach(st)e theoretische Überlegungen zeigen die Ambivalenz einer Mittelstandsförderung auf. Einerseits wird aufgrund der angenommenen Leitung mittelständischer Unternehmen durch Eigentümer ein größerer Anreiz zur Wirtschaftlichkeit, Flexibilität usw. unterstellt. Andererseits könnte man auch annehmen, dass Manager über ein größeres auf Unternehmensführung gerichtetes Humankapital als Eigentümer verfügen (können), welches man bei einer Eigentümerführung ungenutzt ließe. Allerdings haben Manager u.U. Interessen, die nicht mit dem Wohl des Unternehmens und den Eigentümerinteressen kompatibel sind. Durch ein geeignetes Anreizsystem lassen sich nun aber Managerinteressen und die Ziele der Anteilseigner wenigstens annähern, so dass möglicherweise der Spezialisierungsvorteil der Manager gegenüber ihren

Eigeninteressen überwiegt und infolgedessen managergeleitete Unternehmen besser geführt werden (können) als Unternehmen, die von Eigentümern geleitet werden.

Zielt man auf die Unternehmensgröße, ergibt sich ein weiteres Problem: In vielen Branchen lassen sich zumindest bis zu einer bestimmten Grenze Größenvorteile beobachten. Eine Politik, die gemessen an der optimalen Betriebsgröße, zu viele, zu kleine Unternehmen marktfähig hält, verschenkt Effizienzreserven.

Hätte man hinreichende Kenntnis über die Wirkungen einer Förderung der mittelständischen Wirtschaft (durch Privatisierung und öffentliche Aufträge), benötigte man zusätzlich ein Instrumentarium zur Erfassung und Bewertung dieser Wirkungen einschließlich ihrer Kosten, erstens um überhaupt Aussagen über den Nettoeffekt treffen und zweitens einen Vergleich mit etwaigen Alternativen anstellen zu können. Dazu ist nach gegenwärtigem Kenntnisstand lediglich das Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) prinzipiell in der Lage. Voraussetzungen für eine KNA sind wiederum entsprechende Informationen, die nur auf der Basis eines geeigneten Informations- oder Berichtssystems gewonnen werden können. Wie im vorangehenden Abschnitt herausgearbeitet wurde, mangelt es schon an dieser Voraussetzung. Folglich kann die Mittelstandsförderung per se unabhängig von der konkreten Ausgestaltung derzeit logischerweise nicht rational im klassischen ökonomischen Sinne sein. Rationales Handeln bzw. die Ergebnisse desselben können unter den gegenwärtigen Bedingungen also nur zufällig erreicht werden.

Nun verschließt sich die Ökonomik nicht der Beobachtung, dass politische Akteure sowie auch die verbeamteten und angestellten Mitglieder der Exekutive (die sog. „Bürokraten“) nicht klassisch rational in Hinblick auf gesellschaftliche Allokationsziele agieren und vielleicht auch gar nicht agieren wollen. Auf diese Erkenntnis ist letztlich die Entwicklung der sog. „Neuen Politischen Ökonomie“ oder „Politische Ökonomie der Demokratie“ zurückzuführen. Dieser Zweig im aussagetheoretischen Sinne „positive“ Zweig der ökonomischen Theorie setzt explizit am eigennutzenorientierten Verhalten von Politikern und Bürokraten an. Danach versuchen Politiker vornehmlich Wählerstimmen zu gewinnen, während sich Bürokraten u.a. für ein möglichst großes Budget interessieren.

Im Endeffekt liefert die klassische, normative ökonomische Theorie Handlungsempfehlungen für altruistische Politiker und Bürokraten, die gesamtgesellschaftliche Ziele respektive das Ziel eines möglichst großen gesellschaftlichen Wohlstandes verfolgen. Die Neue Politische Ökonomie erklärt und prognostiziert dagegen das Verhalten eigennutzenorientierter Politiker und Bürokraten. Da die Zahl der (reinen) Egoisten diejenige der Altruisten nicht selten zu übersteigen scheint, ist der praktische Erklärungswert der Neuen Politischen Ökonomie häufig höher als der der normativen ökonomischen Theorie. So wohl auch hier: Der sog. „Mittelstand“ umfasst einschließlich der dort Beschäftigten ein erhebliches Wählerpotential, welches den Mittelstand als politische Zielgruppe interessant macht. Von den vermeintlich – so genau weiß man das angesichts der desolaten Datenlage ja nicht – mittelstandsfördernden Maßnahmen profitieren wiederum Bürokraten, dies um so mehr, je größer und zahlreicher

die einschlägigen Programme sind. Ein möglicher Nachweis der Wirkungslosigkeit oder Ineffizienz von Programmen kann aus dieser Perspektive weder von Politikern noch von Bürokraten erwünscht sein. Somit wäre die derzeitige Situation – fast unüberschaubar viele, regelmäßig unkoordinierte Programme bei minimaler Kenntnis über die tatsächlichen Kosten, geschweige denn Nutzen – leicht erklärt.

5. Fazit

In der öffentlichen Diskussion wird permanent auf die große Bedeutung des Mittelstandes für das Wohl der Volkswirtschaft hingewiesen. Damit wird auch die Förderungswürdigkeit bzw. -notwendigkeit der mittelständischen Wirtschaft begründet. Auf diesen ständig vorgetragenen Glaubenssatz haben sowohl die Europäische Kommission als auch die Bundes- und Landesregierungen längst reagiert: Neben einer Vielzahl von unmittelbaren Förderprogrammen zählen auch Privatisierungsmaßnahmen und öffentliche Aufträge zum einschlägigen Repertoire der politisch Handelnden. Der rechtliche Rahmen zum Einsatz der beiden letztgenannten Instrumente wurde in den letzten Jahren auf staatlicher und kommunaler Ebene erweitert.

In interessantem Kontrast zur Popularität des Mittelstandes und des umfangreichen Förderkatalogs steht die Datenlage. Trotz seit Jahrzehnten andauernder Debatte existiert bis heute keine vollständige bzw. trennscharfe statistische Erfassung der mittelständischen Wirtschaft. Folglich sind derzeit alle Aussagen über den Umfang bzw. die Bedeutung des Mittelstandes in Deutschland mit Unsicherheit behaftet bzw. als Schätzungen anzusehen.

Mitverantwortlich für diese Situation ist die Tatsache, dass sich bis heute keine allgemein akzeptierte Definition des Mittelstandes durchsetzen konnte. Hier konkurrieren bzw. vermischen sich die unternehmensgrößenabhängige Betrachtung mit der eigentümerbezogenen bzw. verfügungsrechtlichen Sichtweise. Kompatibel wären beide Abgrenzungen nur dann, wenn man dem Mittelstand lediglich die Unternehmen zurechnen würde, die unterhalb einer bestimmten Unternehmensgröße liegen und zugleich eigentümer- bzw. familiengeführt sind. In diesem Kontext stellt sich dann jedoch die Frage, was die Vorteilhaftigkeit mittelständischer Unternehmen gegenüber großen Unternehmen ausmacht. Sofern sich diese Vorteilhaftigkeit – wie weithin angenommen – aus der Unternehmensleitung durch Eigentümer ergibt, müsste dann wiederum begründet werden, warum eigentümergeführte Großunternehmen nicht der Kategorie „guter“ mittelständischer Unternehmen zugerechnet werden.

Ebenso wie die mittelständische Wirtschaft ungenau erfasst sind, ist das Ausmaß der Mittelstandsförderung insgesamt und die Förderung mittelständischer Unternehmen durch Privatisierung und öffentliche Aufträge lediglich rudimentär belegt. Damit sind sowohl die Zielgenauigkeit dieser Maßnahmen als auch die Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte unklar.

Und es kommt noch schlimmer: Weder ist der Zusammenhang zwischen mittelständischer Wirtschaft und makroökonomischen Größen einigermaßen abgesichert, noch können sich mittelständische Unternehmen nach derzeitigem Kenntnisstand auf betriebswirtschaftlicher Ebene von Großunternehmen eindeutig positiv abheben. Selbst wenn die Effektivität der Mittelstandsförderung in Hinblick auf wirtschaftspolitische Oberziele gesichert wäre, ließe sich daraus allein keine zwingende Rechtfertigung für eine Mittelstandsförderung ableiten. Dazu bedürfte es weitergehender Kosten-Nutzen-Abschätzungen unter Einschluss aller relevanten Alternativen.

Da momentan nicht einmal die für Wirkungsabschätzungen, geschweige denn für Kosten-Nutzen-Analysen notwendigen Daten vorliegen, ist man von einer im klassischen ökonomischen Sinne halbwegs rationalen Mittelstandspolitik weit entfernt. Allerdings scheint die gegenwärtige Situation „im Nebel der volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Wirkungen“ aus polit-ökonomischer Perspektive durchaus rational: Politiker können große Wählerschichten erschließen und für Bürokraten eröffnen sich umfangreiche Beschäftigungsfelder.

Um eines klarzustellen: Es geht hier nicht gegen den Mittelstand und gegen Mittelstandspolitik an sich. Die aus der hier getätigten Bestandsaufnahme resultierende Kritik richtet sich vielmehr gegen die permanent und offenbar weitgehend unreflektiert oder politisch kalkuliert vorgetragene Behauptung, dass „der Mittelstand“ (mehr) gefördert werden muss. Bei Licht besehen wissen wir über den Sinn, die Wirkungen, Kosten- und Nutzen der gegenwärtigen Mittelstandspolitik nur (erstaunlich) wenig. Zur Änderung dieses Zustandes besteht also (noch) erheblicher Forschungsbedarf. Solange der „Schleier der Unkenntnis“ über dem Zusammenhang zwischen mittelständischen Unternehmen und Wohlfahrt liegt, ist also (weiteren) Forderungen nach Mittelstandsförderung mit Zurückhaltung zu begegnen.

Literaturverzeichnis

- Alvermann, M. (2001): Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen, 2. Aufl., Stuttgart u.a.
- Bay. StMWVT – Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (2000), Mittelstandsbericht 2000, München, <http://www.stmwvt.bayern.de> (Zugriff: 02.08.02).
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (o.J.): Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, BMWi-Dokumentation Nr. 340.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002a): Politik für den Mittelstand – Bericht des BMWi, Dokumentation Nr. 504, <http://www.bmwi.de/Homepage/Publikationen/Publikationen.jsp> (Zugriff: 07.08.02).

- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002b): Haushalt des BMWi, www.bmwi.de/Homepage/Das%20Ministerium/Haushalt%20des%20BMWi/Haushalt.jsp (Zugriff: 21.08.02).
- BMF – Bundesfinanzministerium (2001): 18. Subventionsbericht der Bundesregierung [<http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage6737/18.-Subventionsbericht-der-Bundesregierung.pdf>] (Zugriff: 21.08.2002).
- BMF – Bundesfinanzministerium (2002): Schaubild – Beteiligungen des Bundes, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage1836/Bundesbeteiligungen.vnd.ms-excel> (Zugriff: 21.08.2002).
- Bös, D./Kayser, G. (1999): Entwicklungsstand und -perspektiven des industriellen Mittelstandes in Deutschland, in: IfM-Bonn (Hrsg.): Jahresschrift 1998 des Institutes für Mittelstandsforschung Bonn, S. 1-18.
- Clemens, R./Hauser, H.-E./Wolter, H.-J. (2000): Aufbau einer Unternehmens- und Mittelstandsdatenbank – Durchführbarkeitsstudie, in: IfM-Bonn (Hrsg.): Jahrbuch zur Mittelstandsforschung 1/2000, Bonn, S. 125-185.
- DIT – Deutscher Industrie- und Handelstag (2001): Handbuch der Fördermaßnahmen für mittelständische Unternehmen, Berlin/Bonn.
- Europäische Kommission – Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2001a): Bericht der Kommission – Die Aktivitäten der Union zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/promoting_entrepreneurship/doc/com2001-98_de.pdf (Zugriff: 07.08.02).
- Europäische Kommission – Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2001b): Bericht der Europäischen Kommission für den Europäischen Rat in Laeken zu den Leistungen der Daseinsvorsorge v. 17.10.2001, Ziff. 7, in: Hrbek, R./Nettesheim, M. (Hrsg.): Europäische Union und mitgliederschaftliche Daseinsvorsorge, Baden-Baden 2002, S. 265-282.
- Hauser, H.-E. (1999): Das statistische Gewicht des Mittelstandes in Deutschland 1996, in: IfM-Bonn (Hrsg.): Jahresschrift 1998 des Institutes für Mittelstandsforschung Bonn, S. 123-133.
- IFB – Institut für Freie Berufe an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (2002): Freie Berufe, Statistik, <http://www.ifb.uni-erlangen.de> (Zugriff: 12.08.02).
- IfM-Bonn – Institut für Mittelstandsforschung Bonn (1997): Unternehmensgrößenstatistik 1997/98 – Daten und Fakten, Bonn, <http://www.bmwi.de/Homepage/Publikationen/Publikationen.jsp> (Zugriff: 07.08.02).

IfM-Bonn – Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2002): Mittelstand – Definition und Schlüsselzahlen, Bonn, <http://www.ifm-bonn.de/dienste/daten> (Zugriff: 07.08.02).

IfM-Mannheim – Institut für Mittelstandsforschung der Universität Mannheim (1999): Tätigkeitsbericht des Instituts für Mittelstandsforschung der Universität Mannheim – Teil 1 Entwicklungen und Rahmenbedingungen [<http://www.ifm.uni-mannheim.de/ifm/web/unter/struk.pdf>] (Zugriff 14.08.02).

Kirchhoff, U./Müller-Godeffroy, H. (1996): Finanzierungsmodelle für kommunale Investitionen, 6. Aufl., Stuttgart.

Krüger-Hemmer, C./Veldhues, B. (1989): Arbeitsstätten nach Beschäftigtengrößenklassen, in: Wirtschaft und Statistik, H. 11, S.702-712.

Matschke, M. J. / Hering, T. (1998): Kommunale Finanzierung, München.

Meininger, F. (2002): Vergaberecht – Relevanz für öffentliche Unternehmen, in: Fabry, B./Augsten, U. (Hrsg.): Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand, Baden-Baden, S. 501-547.

MF BW – Finanzministerium Baden-Württemberg (o.J.): Bericht über die Finanzhilfen des Landes Baden-Württemberg 1999-2001, Stuttgart.

MF BW – Finanzministerium Baden-Württemberg (2001): Beteiligungsbericht 2001 des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart.

Mühlenkamp, H. (2002): Zum grundlegenden Verständnis einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors, Arbeitsbericht Nr. 1/02 des Instituts für Haushalts- und Konsumökonomik der Universität Hohenheim, Stuttgart-Hohenheim, 2002, erscheint überarbeitet in: Harms, J./Reichard, C. (Hrsg.): Ökonomisierung der öffentlichen Wirtschaft – Instrumente und Trends, Baden-Baden.

Müller, K. (2000): Durch Erhöhung der Selbständigenquote zur Vollbeschäftigung?, in: KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik, Nr. 18, S. 16-23.

MW BW – Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2000): Mittelstandsbericht 2000, Stuttgart, <http://www.wm.baden-wuerttemberg.de> (Zugriff: 01.08.02).

Nds. Staatskanzlei – Niedersächsische Staatskanzlei (Hrsg.) (2001): Ganzheitliches Mittelstandskonzept 2002, Hannover, http://www.niedersachsen.de/file/STK_mittelstand_mroschue-re.pdf (Zugriff 02.08.02).

Nds. MF – Niedersächsisches Finanzministerium (2001a): Beteiligungsbericht des Landes Niedersachsen 2001, Hannover.

Nds. MF – Niedersächsisches Finanzministerium (2001b): 4. Subventionsbericht – Subventionen und Zuwendungen des Landes Niedersachsen 2001-2005, http://www.mf.niedersachsen.de:80/functions/downloadObject/0,,c360436_s2_0,00.pdf (Zugriff: 21.08.2002).

Nds. MWTB – Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (2002): Bericht über die Lage der kleinen und mittleren Unternehmen in Niedersachsen, Hannover.

Rürup, B./Hansmeyer, K.-H. (1984): Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 3. Aufl., Düsseldorf.

Schmalholz, H./Penzkofer, H. (1998): Innovationsverhalten kleiner und mittlerer Unternehmen, in: KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik, Nr. 5, S. 10-16.

Shaffer, S. (2002): Firm Size and Economic Growth, in: Economics Letters, Vol. 76, S. 195-203.

StaBu – Statistisches Bundesamt, VI D 60/4-39 (2002): Steuerpflichtige und deren Lieferungen und Leistungen 2000 nach Wirtschaftsabschnitten und Größenklassen (Umsatzsteuerstatistik), <http://www.destatis.de/download/fist/fistdow02.xls> (Zugriff: 13.08.02).

StaBu – Statistisches Bundesamt (2002a), Pressekonferenz "Dienstleistungen in Deutschland – Ergebnisse der neuen Statistik", http://www.destatis.de/presse/deutsch/pk/2002/dienstleistung_b.htm (Zugriff 26.08.02).

Thür. MWAI – Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur (2001): Mittelstands- und Jahreswirtschaftsbericht 2001, Erfurt, <http://www.th-online.de/archiv> (Zugriff 02.08.02).

Wichmann, T./Weißhuhn, G. (2000): Beschäftigungseffekte von Unternehmensgründungen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin, <http://www.berlecon.de/services/index.html#0> (Zugriff: 07.08.02).

Wolter, H.-J./Hauser, H.-E. (2001): Die Bedeutung des Eigentümerunternehmens in Deutschland – Eine Auseinandersetzung mit der qualitativen und quantitativen Definition des Mittelstandes, in: IfM-Bonn (Hrsg.): Jahrbuch zur Mittelstandsforschung 1/2001, Bonn, S. 25-77.