

IfM-Hintergrundpapier

Die Corona-Pandemie als Chance für eine zukunftsweisende EU-Mittelstandspolitik

Friederike Welter, Hans-Jürgen Wolter und Michael Holz

Stand: 15. Mai 2020

Institut für
Mittelstandsforschung

IfM
BONN

www.ifm-bonn.org

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn
Telefon +49/(0)228 / 72997 - 0
Telefax +49/(0)228 / 72997 - 34

Autoren

Prof. Dr. Friederike Welter
Hans-Jürgen Wolter
Michael Holz

Bonn, 15. Mai 2020

Das IfM Bonn ist eine Stiftung
des privaten Rechts.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft, Innovation,
Digitalisierung und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	II
1 Vorbemerkung	1
2 Die Bedeutung des europäischen Binnenmarkts für den Mittelstand	2
3 Der Weg zur Wiederbelebung und vollständigen Umsetzung des Binnenmarktes	4
4 Warum Europa eine strategisch ausgerichtete Mittelstands- politik braucht	8
5 Von der EU-KMU-Strategie zur europäischen Mittelstands- politik – eine Chance für die deutsche Ratspräsidentschaft?	11

Das Wichtigste in Kürze

Internationale Wirtschaftsbeziehungen und Wertschöpfungsverbünde, die überwiegend nach (kurzfristigen) Effizienz- und Kostenaspekten optimiert werden, erwiesen sich schon in der Vergangenheit als anfällig für exogene Schocks. Die Corona-Pandemie stellt aktuell eine global einzigartige Beeinträchtigung der Außenwirtschaftsbeziehungen und der gesellschaftlichen Wohlfahrt dar.

Grundfreiheiten sind unverzichtbar für einen funktionierenden EU-Binnenmarkt

Der europäische Binnenmarkt ist für mittelständische Unternehmen der mit Abstand wichtigste Absatz- und Beschaffungsmarkt. Sein harmonisiertes Regelsystem senkt Transaktionskosten und eröffnet den Unternehmen den Zugang zu einem insgesamt größeren Markt. Hierfür sind nicht zuletzt die vier Grundfreiheiten (freier Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital) von entscheidender Bedeutung. Allerdings kommt es derzeit aufgrund der Corona-Pandemie zu erheblichen Einschränkungen dieser Grundfreiheiten. In der Folge bricht den mittelständischen Unternehmen ein wichtiger Markt weg. Darüber hinaus kommt es in den Wertschöpfungsketten zu Problemen durch Lieferausfälle. Es ist daher eminent wichtig, diese Einschränkungen so bald wie möglich zurückzufahren, um die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes wiederherzustellen.

Die Europäische Kommission hat zwar am 13.05.2020 Leitlinien und Empfehlungen für eine phasenweise, differenzierte und koordinierte Aufhebung der Freizügigkeitsbeschränkungen veröffentlicht. Die von ihr geschaffenen Koordinationsmechanismen haben allerdings eher empfehlenden Charakter. Die Entscheidungskompetenz liegt letztlich auf Ebene der Mitgliedsstaaten. Immerhin geht mit der von der Europäischen Kommission erklärten Absicht, die Verhältnismäßigkeit bestehender Freizügigkeitsrestriktionen der Mitgliedstaaten kontinuierlich zu bewerten und bei festgestellten Disproportionen zu intervenieren, eine gewisse positive Signalwirkung aus.

Letztlich zeigen die derzeitigen Probleme aber auch die gewaltigen Chancen auf, die sich durch eine verstärkte Digitalisierung ergeben können. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass in der ganzen EU eine moderne digitale Infrastruktur aufgebaut werden, was entsprechende Investitionen in digitale Kapazitäten und Cybersicherheit erforderlich macht. In diesem Zusammenhang könnte die offizielle Aufnahme der "Datenverkehrsfreiheit" als fünfte Grundfreiheit des Binnenmarktes ein wichtiges symbolisches Zeichen setzen.

Kurzfristige Förderpolitik der EU nicht mehr zeitgemäß

Die Corona-Pandemie verdeutlicht, wie vernetzt Europas Wirtschaft und wie wichtig der Binnenmarkt für die wirtschaftliche Erholung ist. Der EU kommt daher für die Ausarbeitung und Koordinierung einer wirksamen, kohärenten Strategie zur Erholung der mittelständischen Wirtschaft in allen Mitgliedsstaaten eine bedeutende Funktion zu. Allerdings sind die bisherige europäische KMU-Politik und auch die im März vorgelegte EU-KMU-Strategie vor allem Förderpolitiken, die mit kleinteiligen und kurzfristig orientierten Maßnahmen an – vermeintlichen – größenbedingten Nachteilen der mittelständischen Unternehmen ansetzen. Eine ordnungspolitische oder strategische Leitlinie existiert hingegen nicht.

Für die Realisierung eines solchen langfristigen Ansatzes bietet die Corona-Pandemie eine echte Chance: Alle Staaten sind auf eine starke Wirtschaft zur Überwindung der erheblichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen angewiesen und daher potenziell eher bereit, über Lösungen nachzudenken, die abseits der bisher von ihnen beschrittenen Wege liegen. Diese Chance gilt es zu nutzen, um eine grundsätzliche Neuorientierung der KMU-Politik der EU zu initiieren. Hierbei sollten marktwirtschaftliche/ordnungspolitische Ansätze mit sozialem Ausgleich ins Auge gefasst werden. Staatliche Interventionen sollten dagegen auf das notwendige Mindestmaß beschränkt bleiben.

Deutsche Ratspräsidentschaft als Chance für eine zukunftsweisende europäische Mittelstandspolitik

Aktuell dominieren in der europäischen Wirtschaftspolitik einseitig makroökonomische Aspekte. Wirtschaftspolitische Maßnahmen mit Auswirkungen auf die mittelständischen Unternehmen wurden dagegen bislang nur national umgesetzt und auf europäischer Ebene nicht koordiniert. Dabei befindet sich die europäische mittelständische Wirtschaft – auch abseits der durch die Corona-Pandemie verursachten Probleme – in vielerlei Hinsicht in einem großen Transformationsprozess, der alle Mitgliedstaaten in ähnlicher Weise herausfordert. Deutschland sollte daher im Rahmen der anstehenden EU-Ratspräsidentschaft das Konzept einer zukunftsweisenden europäischen Mittelstandspolitik vorantreiben.

Die Corona-Krise ist nicht primär eine Krise der Marktwirtschaft oder des privaten Unternehmertums. Ganz im Gegenteil werden beide dringend benötigt, um negative Wohlfahrtseffekte einzudämmen, aber auch um innovative Lösungsansätze zu entwickeln, die die traditionelle Fokussierung auf das quantitative Wachstum durch qualitative Komponenten (Arbeitsbedingungen, Umweltaspekte und weiteres) ergänzen.

1 Vorbemerkung

In Abstimmung mit zahlreichen weiteren Politikfeldern und Akteuren steht die (nationale) Wirtschafts- und Mittelstandspolitik gegenwärtig vor der großen Herausforderung, die negativen Auswirkungen der Corona-Pandemie zu mildern und zugleich die Weichen für Wirtschaft und Gesellschaft in der Post-Corona-Zeit zu stellen. Diese Aufgabe stellt sich in der Europäischen Union (EU) und weltweit für nahezu alle Länder gleichzeitig. Eine (nationale) Wirtschaftspolitik, die ausschließlich die im Inland ansässigen Unternehmen im Blick hat, würde wichtige internationale Interdependenzen sowie auch potenzielle Koordinationsvorteile außer Acht lassen und daher eindeutig zu kurz greifen.

Nachdem die ersten beiden Hintergrundpapiere des IfM Bonn die Corona-Krise vorwiegend aus Sicht der deutschen Mittelstandspolitik analysiert haben, liegt es daher nahe, die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Krisenbewältigung auch aus einer supranationalen, europäischen Perspektive zu untersuchen. Dem Papier liegt dabei die Annahme zugrunde, dass der europäische Binnenmarkt und ein europäischer Ansatz der Mittelstandspolitik über das bisherige Maß hinaus wichtige Impulse für die koordinierte Überwindung der Krise und die Gestaltung der Zukunft liefern könnte. Um dessen Potenziale allerdings zu realisieren, bedarf es anstelle der bisherigen kurzfristig orientierten Förderpolitik einer neuen und vor allem strategisch ausgerichteten Mittelstandspolitik der EU. Auch diese muss in der jetzigen Pandemie unbedingt von gesundheitspolitischen und epidemiologischen Erwägungen auf europäischer Ebene flankiert werden, ohne dass wir uns damit im Folgenden auseinandersetzen.

2 Die Bedeutung des europäischen Binnenmarkts für den Mittelstand

Internationale Wirtschaftsbeziehungen, die auf komparativen Kosten- und Innovationsvorteilen beruhen, haben in den vergangenen Jahrzehnten in vielen Ländern positive Einkommens-, Innovations- und Wachstumseffekte hervorgerufen und so wesentlich zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtssteigerungen beigetragen. Für den Großteil mittelständischer Unternehmen in der EU ist Internationalisierung gleichbedeutend mit der Erschließung des europäischen Binnenmarktes. Für fast alle Mitgliedstaaten ist der europäische Binnenmarkt der mit Abstand wichtigste Absatz- und Beschaffungsmarkt und die Hauptzielregion für Direktinvestitionen. Das gilt für die deutsche Exportwirtschaft in besonderem Maße: So sind 85,1 % aller exportierenden deutschen Unternehmen auch in der EU aktiv. Für Spanien (74,4 %) oder Frankreich (56,2 %) trifft dies in deutlich geringerem Maße zu. Blickt man jedoch auf die Exportvolumina, sind die Unterschiede geringer: Der Großteil des Exportvolumens von Spanien (66,3 %), Frankreich (58,8 %) und Deutschland (58,5 %) entfällt auf den Intra-EU-Handel.

Zugleich dient der europäische Binnenmarkt gerade auch kleineren Unternehmen als Sprungbrett für außereuropäische Märkte, z. B. für ihre Einbindung in globale Wertschöpfungsverbünde, in denen sich ein erheblicher Anteil des Welthandels vollzieht. Aktuelle Schätzungen der Weltbank und WTO gehen von einem Anteil von ca. zwei Drittel aus (vgl. World Bank/World Trade Organization 2019). Das gilt gleichermaßen für die deutsche Wirtschaft (vgl. OECD 2018a): Im Jahre 2015 war fast ein Drittel der Wertschöpfung auf ausländische Endnachfrager zurückzuführen, im Produzierenden Gewerbe sogar rund 60 %. Ebenso ist die internationale Einbindung von überragender Bedeutung für den Arbeitsmarkt: 2015 hingen rund 28 % aller Arbeitsplätze in Deutschland von ausländischen Endnachfragern ab – das ist der höchste Wert aller OECD-Länder (vgl. OECD 2018b). Hierbei dominiert die Einbindung in europäische Wertschöpfungsverbünde, was die Bedeutung des europäischen Binnenmarktes für die deutsche Wirtschaft unterstreicht.

Zurzeit ist die Funktionsfähigkeit des europäischen Binnenmarkts stark eingeschränkt aufgrund der Corona-Pandemie – den mittelständischen Unternehmen nicht nur in Deutschland ist somit ein wichtiger Markt weggebrochen. In den Wertschöpfungsketten vor allem des Verarbeitenden Gewerbes kam es schnell zu Problemen durch Lieferausfälle (vgl. Wiechers/Steinwachs 2020), weil diese Verbünde häufig sehr komplexe Gebilde sind, die oftmals selbst von den Lead-Unternehmen nicht vollständig überblickt werden können. Eng getaktete Just-in-Time Produktion mit tendenziell wenig Lagerhaltung führt dazu, dass internationale Wertschöpfungsketten ein hohes Maß

an Fragilität, speziell bei Auftreten exogener Schocks, aufweisen können. Zwar existieren teilweise innerhalb einer Kette "Vertretungsregelungen", durch die Mitglieder gehalten sind, Kapazitäten und Expertise vorzuhalten, um im Notfall einspringen zu können. Diese sind aber natürlich nicht für derart großflächige Ausfälle konzipiert, wie sie durch die Corona-Pandemie verursacht werden.

Für mittelständische Unternehmen besteht neben der (Markt-)Größe ein wesentlicher Vorteil des Binnenmarktes in seinem weitgehend harmonisierten Regelsystem. Die Harmonisierung der (wirtschaftspolitischen) Rahmenbedingungen und Verfahren senkt Transaktionskosten und eröffnet den Unternehmen den Zugang zu einem insgesamt größeren Markt. Letzteres ermöglicht wiederum die Realisierung von Skaleneffekten, Produktivitäts- und Kostenvorteilen und erhöht so die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit. Dennoch hat der Binnenmarkt auch nach 27 Jahren sein Potenzial noch nicht ausgeschöpft. Vielmehr existieren weiterhin zahlreiche (bürokratische und regulatorische) Hindernisse, die seine Dynamik hemmen.

Verstärkt werden diese Probleme noch durch zu beobachtende "Nationalisierungstendenzen" innerhalb der EU, z. B. in Form von Grenzschließungen. Die damit einhergehenden Einschränkungen bei der Personenfreizügigkeit stellen naturgemäß ebenfalls eine Herausforderung für die komplexen wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der EU dar. So haben beispielsweise ausbleibende Erntehelfer für die betroffenen landwirtschaftlichen Unternehmen zu erheblichen Problemen geführt. Ebenso trifft es Handwerker und Bauunternehmen, die in grenznahen Regionen oftmals über die Staatsgrenzen hinweg tätig sind. Aber auch für mittelständische Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe sind aufgrund deren hoher Qualitäts- und Kundenorientierung Vertriebs- und Serviceaktivitäten im Ausland von großer Bedeutung. Hierfür ist es unerlässlich, bei Bedarf Mitarbeiter und Serviceteams zu ausländischen Kunden entsenden zu können.

Noch gravierender sind die derzeitigen, durch die Corona-Pandemie bedingten Verwerfungen für Wertschöpfungsverbände. Bereits die Zunahme von Protektionismus und handelspolitischer Unsicherheit in den vergangenen Jahren zeigte, wie anfällig internationale Wirtschaftsbeziehungen und Wertschöpfungsverbände für exogene Schocks sind, wenn diese vorwiegend nach (kurzfristigen) Effizienz- und Kostenaspekten optimiert werden (vgl. Holz et al. 2016). Waren diese Schocks noch weitgehend handels- und machtpolitisch motiviert, so ist mit der aktuellen Coronavirus-Pandemie eine in dieser globalen Dimension einzigartige Beeinträchtigung der Außenwirtschaftsbeziehungen und der gesellschaftlichen Wohlfahrt eingetreten.

3 Der Weg zur Wiederbelebung und vollständigen Umsetzung des Binnenmarktes

Herzstück des Binnenmarktes sind die vier europäischen Freizügigkeiten (Personen, Waren, Dienstleistungen, Kapitalverkehr). Gerade die ersten drei wurden jedoch radikal beschnitten bzw. sogar gänzlich aufgehoben, weil die Coronavirus-Pandemie alle europäischen Staaten vor neue und ernsthafte Herausforderungen stellte und stellt. Um eine Überlastung ihrer Gesundheitssysteme zu vermeiden, griffen alle EU-Mitgliedstaaten zu rigiden, das öffentliche und wirtschaftliche Leben einschränkende Maßnahmen. Auch wurden die jeweiligen Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Zeitpunkten und Ausmaßen von der Pandemie betroffen. Entsprechend haben die einzelnen Mitgliedstaaten jeweils eigenständig Maßnahmen beschlossen. Ein konzertiertes Vorgehen fand nicht statt. Da nach wie vor nicht absehbar ist, wann Impfstoffe oder wenigstens wirksame Medikamente zur Bekämpfung der gesundheitlichen Folgen des Sars-CoV2-Virus zur Verfügung stehen, erscheint eine Rückkehr zur alten Normalität und eine unveränderte Fortsetzung bisheriger Strategien und Politikansätze zum jetzigen Zeitpunkt nicht wahrscheinlich. Entsprechend werden die wirtschaftlichen und sozialen, aber auch die kulturellen und psychologischen Folgen der Corona-Krise Politik, Wirtschaft und Gesellschaft noch lange beschäftigen.

Als erstes ist die **koordinierte Freigabe der derzeit eingeschränkten europäischen Freizügigkeiten** vorzunehmen. Die EU hat hier eine zentrale Funktion für die Ausarbeitung und Koordinierung einer wirksamen, kohärenten Strategie zur Erholung der mittelständischen Wirtschaft in den Mitgliedstaaten. Mit dem "Gemeinsamen europäischen Fahrplan für die Aufhebung der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19" vom 15. April 2020 beabsichtigt sie sicherzustellen, dass alle vorübergehenden Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten zur Viruseindämmung ergriffen wurden, in koordinierter Weise aufgehoben werden, um eine vollständige Wiedereröffnung der Grenzen, den freien Verkehr und die Funktionsweise der Lieferketten zu gewährleisten. In ihrer Mitteilung vom 13. Mai 2020 skizziert die Europäische Kommission Leitlinien und Empfehlungen für eine phasenweise, differenzierte und koordinierte Aufhebung der Freizügigkeitsbeschränkungen. Sowohl auf (technischer) Arbeitsebene als auch auf politischer Ebene hat die Kommission Mechanismen zur Koordination zwischen den Mitgliedstaaten und der EU geschaffen (u.a. die "COVID-19 Information Group - Home Affairs"). Da die Kommission in diesem Politikbereich allerdings keine eigenen Entscheidungskompetenzen hat, sind die Mitgliedstaaten aufgerufen, diese Mechanismen zu nutzen und sich auch untereinander bei der Wiedereröffnung der Grenzen abzu-

stimmen. Positiv ist zu bewerten, dass die Kommission die Verhältnismäßigkeit bestehender Freizügigkeitsrestriktionen der Mitgliedstaaten kontinuierlich begutachtet und bei festgestellten Disproportionen intervenieren will.

Aktuell können im Zuge der Coronavirus-Pandemie zu beobachtende Renationalisierungstendenzen die bestehenden Hindernisse auf dem Weg zur vollständigen Umsetzung des Binnenmarktes noch verschärfen. Die einzelnen Mitgliedstaaten haben unterschiedliche, historisch begründete wirtschaftspolitische Leitbilder, z. B. im Hinblick auf die Rolle des Staates in der Wirtschaft oder die Bedeutung von Staatsinterventionen. Zugleich gibt es unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich des Zusammenwirkens der Akteure in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Trotz harmonisierter europäischer Normen können diese deshalb von der jeweiligen nationalen Administration und der Rechtsprechung unterschiedlich interpretiert werden und daher letztlich die Freizügigkeiten innerhalb des Binnenmarkts beeinträchtigen. Derartige Probleme zeigten sich bereits vor Einsetzen der Coronavirus-Pandemie.

Zudem sind längst nicht alle Rechtsvorschriften und Verwaltungs- bzw. Genehmigungsverfahren harmonisiert. Ein Problem stellt vielfach auch das in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägte Ausmaß der Durchsetzung und Kontrolle der EU-Vorschriften seitens der staatlichen Behörden dar. Gerade vor dem Hintergrund der derzeitigen Krise, die im Kern ja keine nationale ist, ist es umso wichtiger, den Binnenmarkt effizient umzusetzen bzw. wieder zu beleben, damit er seine vielfältigen Wohlfahrtsvorteile entfalten kann.

- Die neu einzurichtende **Task Force zur Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften**, die sich aus Vertreter/innen der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt, dürfte **mittelfristig wichtige Beiträge zur weiteren Potenzialhebung des europäischen Binnenmarktes** leisten. Dazu gehört z. B. die regelmäßige Bewertung der Einhaltung der Binnenmarktvorschriften im nationalen Recht, das Setzen von Prioritäten bezüglich der wichtigsten Hindernisse, das Vorgehen gegen unnötige Überregulierung, die Erörterung horizontaler Durchsetzungsfragen und das Monitoring der Aktionsplan-Umsetzung.

Im Hinblick auf eine **wünschenswerte Überprüfung der vorhandenen bürokratischen und regulatorischen Vorschriften** stellt die aktuelle Situation sogar eine Chance dar. Da die meisten Regelungen für sich betrachtet nicht völlig sinnlos sind, ist es erfahrungsgemäß äußerst schwer, diese zurückzufahren. In Zeiten großer Krisen ergeben sich eine Vielzahl von neuen (nicht antizipierten) Herausforderungen, die innovative Reaktionsweisen erforderlich machen. In der Folge treten daher häufiger Si-

tuationen auf, die nicht vollständig rechtlich geregelt sind und es auch nicht sein können. Die für den "Normalbetrieb" entwickelten bürokratischen und regulatorischen Erfordernisse erweisen sich im "Krisen-Modus" als weniger zweckmäßig und verlieren tendenziell an Bedeutung. Daher erzwingt das Sars-CoV2-Virus auf Regierungs- und Verwaltungsebene gewissermaßen mehr Vertrauen und Pragmatismus. Hierdurch eröffnen sich im europäischen Raum Handlungsspielräume für das Erproben neuer Möglichkeiten:

- Beispielsweise könnte ein (nicht nur) vorübergehender Abbau bürokratischer und regulatorischer Hindernisse auf der EU-Ebene den Unternehmen ermöglichen, verstärkt knappe Ressourcen für originäre Unternehmensaktivitäten einzusetzen und so neue Produktivitätspotenziale freizusetzen.

Zwar stellt die aktuelle Coronavirus-Pandemie nahezu die ganze Welt vor immense Herausforderungen und gefährdet die wirtschaftliche Existenz von Millionen Unternehmen und Beschäftigten. Denjenigen, die diese Herausforderungen jedoch annehmen und eine hohe Veränderungsbereitschaft an den Tag legen, eröffnet die Krise auch Chancen. Das gilt gleichermaßen für die Wiederbelebung des europäischen Binnenmarktes: Während der Corona-Pandemiekrise behinderten die Grenzschließungen oftmals Vertriebs- und Serviceaktivitäten der Unternehmen im europäischen Ausland. Diese Probleme ließen sich teilweise durch eine **verstärkte Digitalisierung** entschärfen: So können die Erfahrungen, die aktuell aus der Not heraus im Umgang mit Videokonferenzen gewonnen wurden, langfristig dazu beitragen, sowohl Reise- und Arbeitskosten als auch die Umweltbelastungen zu reduzieren. Darüber hinaus können mit smarten, internetfähigen Produkten physische Kontakte z. B. mittels der Fernsteuerung durch die Hersteller/Service Mitarbeiter vermieden und zudem grundlegend neue Wertschöpfungspotenziale erschlossen werden.

- Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass den stärker digitalisierten Interaktions- und Arbeitsmustern Rechnung getragen und in der ganzen EU eine moderne digitale Infrastruktur aufgebaut wird. Dafür gilt es, die **erforderlichen Investitionen in digitale Kapazitäten und Cybersicherheit** vorzunehmen.

Neben der – vergleichsweise einfachen – Aufgabe, die digitale Infrastruktur zu schaffen, wäre eine **Ausweitung der Freizügigkeiten des Binnenmarktes um die „Datenverkehrsfreiheit“** zu erwägen. Zwar hat die EU grundsätzlich auch den Rahmen für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten innerhalb des Binnenmarktes gesetzt, jedoch ist dieser Rahmen bislang noch nicht als weitere europäische Freizügigkeit verankert.

- Hier wäre zu überlegen, inwieweit die Freizügigkeiten des Binnenmarktes ausgeweitet werden und die "Datenverkehrsfreiheit" als fünfte Grundfreiheit des Binnenmarktes offiziell aufgenommen werden sollte. Dies könnte ein wichtiges symbolisches Zeichen setzen und die Bedeutung eines großen europäischen digitalen Binnenmarktes unterstreichen.

In diesem Zusammenhang sollte auch verstärkt die neue, bislang wenig thematisierte Form des "**digitalen Protektionismus**" berücksichtigt werden. Einerseits um ihn innerhalb Europas zu vermeiden, andererseits um etwaigen Abschottungstendenzen außerhalb Europas entgegenzutreten: Die Digitalisierung ermöglicht vielfältige grenzüberschreitende, digitale Wirtschaftsbeziehungen und Geschäftsmodelle. Dabei stehen sich oftmals gegensätzliche Interessen von einzelnen Staaten, Unternehmen und Individuen gegenüber, die (noch) nicht im Wege verbindlicher, multilateraler Regelungen austariert worden sind. Es entstehen daher oftmals Anreize, die noch fehlenden oder unvollständigen Regelwerke zum Aufbau neuer Handelshemmnisse auszunutzen.

4 Warum Europa eine strategisch ausgerichtete Mittelstandspolitik braucht

Zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie auf die mittelständische Wirtschaft in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ergreifen diese Stützungsmaßnahmen. Diese unterscheiden sich zwar im Ausmaß deutlich voneinander. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass überwiegend auf altbewährte Rezepte zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie gesetzt wird: Der Schwerpunkt liegt meistens auf der Überlebens- und Bestandssicherung zuvor wirtschaftlich tragfähiger Unternehmen, z. B. mittels Bereitstellung staatlich geförderter Kredite. Alle diese Maßnahmen sind tendenziell kurzfristiger Natur und stark unternehmensorientiert. Längerfristig angelegte, strukturpolitisch und an Rahmenbedingungen orientierte oder sogar visionäre Politikansätze spielen hingegen – bislang – kaum eine Rolle.

Diese Kleinteiligkeit und Kurzfristorientierung kennzeichnet auch die bisherige europäische KMU-Politik der EU ebenso wie die im März 2020 vorlegte "KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa": Diese heißt zwar "Strategie", aber sie ist vor allem eine Förderpolitik, die an – vermeintlichen – größenbedingten Nachteilen der mittelständischen Unternehmen ansetzt. Sie beschränkt ihre Eingriffsmöglichkeiten auf der Ebene der Rahmenbedingungen auf sehr allgemeine und relativ leicht umzusetzende institutionelle Maßnahmen, wie z. B. die Einrichtung eines KMU-Beauftragten.

Wenn konkrete Maßnahmen benannt werden, richten sich diese an kleinste Teilmen-gen der KMU (beispielsweise die Unterstützung bei Börsengängen). Mitunter werden Probleme aus rein statistischen Tendenzen herausgelesen, ohne dass klar oder durch Forschungen belegt ist, ob aus diesen Zahlen tatsächlich auf Schwierigkeiten geschlossen werden kann. Beispielsweise leitet die KMU-Strategie aus der geringen Nutzung von Risikokapital durch von Frauen geführten Unternehmen Handlungsbedarf ab. Dieser wäre aber nur gegeben, wenn diese Unternehmen bei der Beschaffung von Risikokapital tatsächlich benachteiligt werden, was nicht der Fall sein muss. Die geringere Inanspruchnahme könnte auch auf strukturelle Unterschiede zwischen den von Frauen und den von Männern geführten Unternehmen zurückzuführen sein.

Diese Vorgehensweise – Identifizierung eines tatsächlichen oder vermeintlichen Problems einer sehr kleinen Zielgruppe und einer daraus abgeleiteten (Förder-) Maßnahme – steht prototypisch für die KMU-Politik der EU. Auswirkungen auf den ordnungspolitischen europäischen oder nationalen Rahmen werden nicht thematisiert. Von einer ganzheitlichen Strategie kann mitnichten die Rede sein.

Diese Herangehensweise ist auch der fehlenden ordnungspolitischen oder wenigstens strategischen Leitlinie geschuldet, in die derartige Maßnahmen idealiter eingebettet werden können, geschuldet. In der Wahrnehmung des Großteils der Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten gibt es bislang keine gesamteuropäische Öffentlichkeit, kein gesamteuropäisches politisches Bewusstsein, keine gemeinsame Sprache. Der primäre politische Bezugspunkt und der Raum für innergesellschaftliche Solidarität ist noch immer bzw. zunehmend auch wieder der Nationalstaat. Dieser Status Quo stellt eine europäische Mittelstandspolitik insofern vor besondere Herausforderungen, als die Umsetzung und Befolgung der europäischen Mittelstandspolitik und ihrer Vorgaben letztendlich von der Akzeptanz seitens der Betroffenen und der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten abhängig ist. Erschwerend kommt hinzu, dass die KMU-Politik nicht durch die EU selbst, sondern – mit Ausnahme der Horizont 2020 Programme im Bereich Forschung und Entwicklung – durch die Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Diese verfolgen wiederum zum Teil sehr unterschiedliche wirtschaftspolitische Leitbilder und zeichnen sich durch große Unterschiede in ihrer Wirtschaftskraft aus. In der Folge beschränkte und beschränkt sich die KMU-Politik, nach dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners, zumeist auf eine eher kleinteilige Identifikation vermeintlicher oder tatsächlicher Probleme, für die dann konkret eine (vermeintliche) Lösung vorgeschlagen wird.

Eine über der Ebene der Nationalstaaten angesiedelte Mittelstandspolitik der EU sollte jedoch idealerweise über eine einfache Transmission der nationalen KMU-Förderung auf eine höhere (aggregierte) Ebene mit zentralisierter Entscheidungskompetenz hinausgehen. Das ist nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, weil die EU ein Staatenbund und eben kein eigenständiger Staat ist. Entsprechend stellt das Finden eines angemessenen Verhältnisses von Solidarität und (marktwirtschaftlicher) Eigenverantwortung im Verhältnis der EU-Mitgliedstaaten eine stetige Herausforderung dar. Werden die unterschiedlichen Lebensrealitäten "vor Ort" nicht hinreichend berücksichtigt, besteht die Gefahr, dass sich ohnehin latent vorhandene Vorbehalte und Animositäten verfestigen. Dies kann die Bereitschaft zur innereuropäischen Kooperation verringern und unter Umständen sogar den Zusammenhalt der EU insgesamt gefährden.

Die KMU/Mittelstandspolitik ist bereits in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ein sehr komplexes, viele Politik- und Wissenschaftsbereiche berührendes (interdisziplinäres) Politikfeld. In ihrem Zentrum stehen Unternehmerinnen und Unternehmer, die sich in der Regel durch besondere Werthaltungen und Managementprinzipien auszeichnen. Diese verbinden nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg und gesellschaftliche Verantwortung. Wesentliche Prinzipien sind u. a. die unternehmerische Haftung für wirtschaftliche Entscheidungen, Verantwortungsübernahme und regionale Eingebundenheit. Für

Mittelständler ist der eigene Erfolg (tendenziell) mit dem Erfolg der beteiligten oder angesprochenen Stakeholder verbunden. Insofern grenzt sich der Mittelstand von den großen börsennotierten Aktiengesellschaften ab. Er benötigt gerade auch Europa zur Krisenbewältigung und kann gleichzeitig einen wichtigen Beitrag zu dessen Wiederbelebung leisten. Eingebettet in eine strategisch ausgerichtete europäische Mittelstandspolitik kann bspw. der Binnenmarkt Effizienzvorteile und (Planungs-)Sicherheit in einer von vielfältigen Unsicherheiten geprägten Welt bieten und damit u. U. noch mehr Anziehungskraft für Wirtschaftsakteure aus anderen Weltregionen entwickeln.

Gerade mit Blick auf die europäische KMU-Politik könnte die Corona-Pandemie Anlass für ein Umdenken sein, da – abseits der aktuellen kurzfristigen Maßnahmen – alle Staaten mittel- und langfristig auf eine starke Wirtschaft zur Überwindung der erheblichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen angewiesen sind. Es ist daher durchaus denkbar, dass die einzelnen Mitgliedstaaten bereit sind, wirtschaftspolitische Ansätze zu überdenken, denen sie traditionell reserviert gegenüberstehen. So könnten jetzt wirtschaftspolitische Ansätze konsensfähig werden, die bislang nicht den Vorstellungen aller Mitgliedstaaten entsprechen und somit eine grundsätzliche Neuorientierung der KMU-Politik der EU möglich werden.

5 Von der EU-KMU-Strategie zur europäischen Mittelstandspolitik – eine Chance für die deutsche Ratspräsidentschaft?

Gerade vor dem Hintergrund der anstehenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft könnte Deutschland das Konzept zu einer zukunftsweisenden europäischen Mittelstandspolitik vorantreiben. Diese sollte deutlich über die im vorherigen Kapitel angesprochene KMU-Strategie hinausgehen. Noch dominieren – nicht nur in der öffentlichen Debatte – die makroökonomischen Aspekte der europäischen Wirtschaftspolitik, bspw. in der Diskussion um Corona-Bonds. Wirtschaftspolitische Maßnahmen mit Auswirkungen auf die mittelständischen Unternehmen wurden dagegen bislang nur national umgesetzt und auf europäischer Ebene nicht koordiniert. Dabei befindet sich die europäische mittelständische Wirtschaft in vielerlei Hinsicht in einem großen Transformationsprozess, der alle Mitgliedstaaten in ähnlicher Weise herausfordert. Neben der Überwindung der Corona-Krise sind dies vor allem die Digitalisierung und die Nachhaltigkeit des Wirtschaftens (Green Deal) und damit einhergehend die industrielle Transformation. Daneben gilt es, den sozialen Ausgleich, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die freiheitliche Grundordnung für Wirtschaft und Gesellschaft zu wahren. Insgesamt ist aufgrund der aktuellen Situation vieles im Fluss und somit gestaltbar.

Die Corona-Pandemie stellt im Prinzip auch eine Herausforderung im internationalen Wettbewerb der unterschiedlichen Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme, z. B. zwischen China, den USA und der EU, dar: Jedes dieser Systeme steht vor der Herausforderung, eine Balance zwischen den Polen "Freiheit/Dynamik/Wachstum", "Gleichheit/Bestand/Sicherheit" sowie "Solidarität/sozialer Ausgleich/Gerechtigkeit" zu finden. Je nachdem, wie erfolgreich die unterschiedlichen Systeme die Krise kurz-, mittel- und langfristig bewältigen, können sie auch Vorbildwirkung für andere Länder mit weniger erfolgreichen Systemen entfalten.

Die deutsche Ratspräsidentschaft könnte deshalb auch dazu genutzt werden, innerhalb eines Diskussions- bzw. Austauschprozesses über die (unterschiedlichen) wirtschaftspolitischen Leitbilder in den EU-Mitgliedstaaten die Vorteile einer konsens- und kooperationsorientierten Sozialen Marktwirtschaft auf ordnungspolitischem Fundament darzustellen. Zugleich kann sie herauszustellen, wie durch eine entsprechende Wirtschaftspolitik unternehmerische (Innovations- und Lösungs-) Potenziale freigesetzt und Wachstum initiiert werden können.

Schließlich ist die Corona-Krise nicht primär eine Krise der Marktwirtschaft oder des privaten Unternehmertums. Diese Kernbestandteile unserer wirtschaftlichen Ordnung werden vielmehr benötigt, um absehbar negative Wohlfahrtseffekte eindämmen und

innovative Lösungsansätze entwickeln zu können, die perspektivisch den traditionellen Fokus auf das quantitative Wachstum durch eine qualitative Komponente (Arbeitsbedingungen, Umweltaspekte und weiteres) ergänzen. Staatliche Interventionen sollten auf das notwendige Mindestmaß beschränkt bleiben. Beispielsweise sollte es den beteiligten Unternehmen vorbehalten bleiben, Entscheidungen über mögliche Anpassungen von Wertschöpfungsketten zu treffen. Vorgaben, wie z.B. eine verstärkte Regionalisierung, sollten unterbleiben. Einem möglicherweise im Nachgang der Coronapandemie verstärkten Streben nach Autarkie und Protektionismus ist entgegenzuwirken. Eine Einbindung der Sozialpartner in den erforderlichen Anpassungs- und Erholungsprozess ist anzustreben, um hier eventuell auftretende Widerstände möglichst gering zu halten.

Eine geeignete Strategie muss auf der Erkenntnis gründen, dass insbesondere die Anzahl der Wettbewerber mit unterschiedlichen Ideen, Perspektiven und (kulturellen) Hintergründen elementar für die Freisetzung unternehmerischer Initiative und Lösungsbeiträge ist. Sowohl der Binnenmarkt (Ausweitung der relevanten Marktgröße; Realisierung von Skaleneffekten) als auch die KMU-Politik (vermeintliche größenbedingte Nachteile) im Besonderen sollten sich nicht einseitig auf quantitative Ziele beschränken, sondern auch die qualitative Kompetenz-, Innovations- und Kooperationserweiterung im Auge behalten.

Aus den vorhergehenden Überlegungen ergibt sich die Notwendigkeit, oberhalb der Ebene der Nationalstaaten eine ordnungspolitisch ausgerichtete, kooperationsfördernde europäische Mittelstandspolitik zu betreiben, die die vielfältigen unternehmerischen Potenziale in den EU-Mitgliedstaaten frei setzt und in produktiven Austausch miteinander bringt. Der Binnenmarkt ist nur dann wirklich erfolgreich, wenn er grundsätzlich in allen (heterogenen) Mitgliedstaaten als vorteilhaftes, "fairer" Instrument wahrgenommen wird. Hierzu bedarf es auf europäischer Ebene einer strategischen mittel- und langfristigen Vision für die Wirtschaft und Gesellschaft in der Zukunft, die über das derzeit noch dominierende Krisenmanagement hinausgeht. In einer von Unsicherheit und zunehmendem Antagonismus geprägten Welt können sich Deutschland, die EU und der Binnenmarkt im günstigsten Fall als "Insel der Stabilität" und des sozialen, gesellschaftlichen Ausgleichs erweisen.

Quellen

Europäische Kommission (2020a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa, vom 10.03.2020, COM(2020) 103 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2020b): Communication from the Commission. COVID-19. Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls, vom 13.05.2020, C(2020) 3250 final, Brüssel.

Europäische Kommission; Europäischer Rat (2020): Gemeinsamer europäischer Fahrplan für die Aufhebung der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19, vom 15. April 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_de.pdf, (zuletzt abgerufen am 06.05.2020).

Europäische Union (2018): Verordnung (EU) 2018/1807 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten in der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union, 28.11.2018, L 303/59, Straßburg.

Holz, M.; Nielen, S.; Paschke, M.; Schröder, C.; Wolter, H.-J. (2016): Globale Vernetzung, Kooperation und Wertschöpfung im Mittelstand, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn: IfM-Materialien Nr. 252, Bonn.

OECD (2018a): Trade in Value Added. Germany, December 2018, <https://www.oecd.org/industry/ind/TIVA-2018-Germany.pdf>, (zuletzt abgerufen am 06.05.2020).

OECD (2018b): The changing nature of international production: Insights from Trade in Value Added and related indicators, TiVA indicators, 2018 update, <https://www.oecd.org/industry/ind/tiva-2018-flyer.pdf>, (zuletzt abgerufen am 06.05.2020).

Welter, F.; Levering, B.; May-Strobl, E. (2016): Mittelstandspolitik im Wandel, IfM Bonn: IfM Materialien Nr. 247, Bonn.

Wiechers, R.; Steinwachs, T. (2020): This Time Is Different, Again, ifo Schnelldienst, 73 (5), S. 23-26.

World Bank; World Trade Organization (2019): Global Value Chain Development Report 2019. Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World, Washington, D.C.