

**STELLUNGNAHME
17/4653**

A18

Stellungnahme

der

Clearingstelle Mittelstand des Landes NRW bei IHK NRW

**zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur
Förderung des Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen (Mittelstandsförderungsgesetz)**

14. Dezember 2021

I. Vorbemerkung

Die Clearingstelle Mittelstand bedankt sich für die Möglichkeit im Rahmen der Sachverständigenanhörung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung des Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen (MFG-E) Stellung nehmen zu können.

Da die Regelungen des MFG-E vielfach nur in der Gesamtschau mit dem derzeit von der Landesregierung erarbeiteten Entwurf einer Verordnung zum Mittelstandsförderungsgesetz (MFGVO-E) effektiv bewertet werden können, wird nachfolgend an einigen Stellen auch auf diesen Verordnungsentwurf Bezug genommen.

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt die Novellierung des Mittelstandsförderungsgesetzes, deren Ziel es ist, auf Basis der Ergebnisse der Evaluierung des Mittelstandsförderungsgesetzes die Belange des Mittelstandes noch stärker ins Blickfeld des Gesetz- und Verordnungsgebers zu rücken.

Unter Heranziehung der Erfahrungen aus 117 durchgeführten Clearingverfahren und 47 Mittelstandsrelevanzprüfungen nimmt sie zu den geplanten Änderungen insbesondere unter Berücksichtigung ihres derzeitigen Kompetenzbereichs sowie des Aspekts reibungsloser Verfahrensabläufe Stellung.

II. Zu § 4 MFG-E

Die Erweiterung der Mittelstandsrelevanz um das Merkmal der „*Wettbewerbssituation*“ hält die Clearingstelle Mittelstand für zielführend.

So wurden bisher – soweit sich dies im jeweiligen Verfahren ergab – auch schon Fragen der Auswirkungen von Normen auf die Wettbewerbssituation von kleinen und mittelständischen Unternehmen in Clearingverfahren behandelt.

Mithin wird nun der bisherigen Praxis, auch die Wechselwirkungen von geplanten mit bereits bestehenden Regelungen zu betrachten, auch durch Anpassung von § 5 Abs.1 MFGVO-E Rechnung getragen.

Die Clearingstelle Mittelstand hält zudem die mit der Einfügung des Wortes „wesentlich“ in Absatz 2 erstmalig vorgenommene Legaldefinition des Begriffs der „wesentlichen Mittelstandsrelevanz“ für sinnvoll.

Hinsichtlich der Ergänzung des Begriffs der mittelstandrelevanten Vorhaben bzw. Verfahren in den Absätzen 1 und 4 um das Merkmal „wesentlich“ ist aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand ein klarstellender Hinweis geboten. Es erfolgt zwar eine Angleichung an die Legaldefinition, gleichzeitig wird jedoch der Umfang der Bindungswirkung der Landesbehörden bzw. Gemeinden und Gemeindeverbänden abgeschwächt, da diese nunmehr künftig nur noch bei wesentlich mittelstandrelevanten Vorhaben/Verfahren an das Gesetz gebunden sind. Insofern greift die Bindungswirkung des Absatzes 1 nunmehr erst ab einer deutlich höheren Schwelle.

III. Zu § 6 MFG-E

1. Grundsätzliches

Zum besseren Verständnis des bisherigen sowie des künftig vorgesehenen Kompetenz- und Wirkungsbereichs der Clearingstelle Mittelstand bedarf es einleitend zunächst einiger Erläuterungen.

Mittelstandsrelevanz (-prüfung) und Mittelstandsverträglichkeitsprüfung:

Die **wesentliche Mittelstandsrelevanz** eines Regelwerkes ist die notwendige Bedingung für die Durchführung eines Clearingverfahrens. Sie wird im Rahmen einer **summarischen Vorprüfung** ermittelt. Die Klärung der Frage, ob ein Regelungsvorhaben mittelstandsrelevant ist oder nicht (sog. Mittelstandsrelevanzprüfung) ist vom jeweils federführenden Ministerium (ggf. unter Hinzuziehung der Clearingstelle Mittelstand) vorzunehmen (§ 6 Abs. 2 MFG, § 6 Abs. 5 MFG-E).

Die **Mittelstandsverträglichkeitsprüfung** hingegen ist die konkrete inhaltliche Überprüfung des Regelwerks im Zuge eines **Clearingverfahrens**, welches durch die Clearingstelle Mittelstand nach Beauftragung durchgeführt wird (§ 6 Abs. 1 MFG, § 6 Abs. 1 bis 3 und § 7 MFG-E).

Verpflichtende und fakultative Clearingverfahren:

Bei wesentlich mittelstandsrelevanten **Gesetzes- und Verordnungsvorhaben der Landesregierung** ist die Durchführung von Clearingverfahren zwingend vorgeschrieben (§ 6 Abs. 1 MFG, § 6 Abs. 1 MFG-E).

Gesetzes- und Verordnungsvorhaben des Bundes oder der Europäischen Union hingegen können einem Clearingverfahren unterzogen werden (§ 6 Abs. 5 MFG, § 6 Abs. 2 Nr. 1 MFG-E).

Diese Begriffe und Grundprinzipien werden im vorliegenden Entwurf uneingeschränkt fortgeführt.

Nicht fortgeführt wird im MFG-E hingegen die Unterscheidung von beratenden und förmlichen Clearingverfahren:

Förmliche und beratende Clearingverfahren

Die bislang im MFG vorgesehenen beratenden (§ 6 Abs. 2 MFG) und förmlichen (§ 6 Abs. 3 MFG) Clearingverfahren unterscheiden sich hinsichtlich des Auftraggebers und des Reifegrades des zur Prüfung vorgelegten Regelwerks.

Die Ressorts sind Auftraggeber von beratenden Clearingverfahren; der Staatssekretärskonferenz obliegt die Zuständigkeit zur Beauftragung von förmlichen Clearingverfahren. Daraus ergibt sich ein zweigestuftes Verfahren, mit dem reglungssystematisch gewährleistet ist, dass die Clearingstelle Mittelstand bei mittelstandsrelevanten Vorhaben der Landesregierung eingebunden wird.

Der Prüfinhalt beider Verfahren ist gleich, sodass das Absehen von diesen Verfahrensarten zu keiner Veränderung der Arbeit der Clearingstelle Mittelstand bezogen auf die inhaltliche Auseinandersetzung mit den zu prüfenden Regelungsvorhaben führt.

2. Zu § 6 Abs. 1 Satz 1 MFG-E

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt, dass nunmehr ausdrücklich aufgenommen ist, dass die Vorhaben mit Blick auf die Mittelstandsrelevanz und -verträglichkeit i.d.R. frühzeitig einer Überprüfung zu unterziehen sind.

Mit der frühzeitigen Einbindung der Clearingstelle Mittelstand erlangen die Ressorts bereits in den ersten Erarbeitungsphasen Kenntnis über mögliche Auswirkungen des geplanten Vorhabens auf die mittelständische Wirtschaft. Sie werden so in die Lage versetzt, diese entsprechend berücksichtigen zu können. In Anbetracht der Verfahrenspraxis ist es sachdienlich, festzuschreiben, dass die Clearingstelle Mittelstand bereits zum Zeitpunkt der Erarbeitung erster Konzepte, Eckpunkte, Referentenentwürfe einzubinden ist. Dies entspricht dem gesetzlichen Leitgedanken einer dialogorientierten Mittelstandspolitik.

Zudem erscheint es mit Blick auf den Aspekt der Frühzeitigkeit sowie zur Gewährleistung eines ungehinderten Verfahrensablaufs förderlich, festzuschreiben, dass eine zeitgleiche, parallele Durchführung von Clearingverfahren und Verbändeanhörung zu vermeiden ist.

3. Zu § 6 Abs. 1 Satz 2 MFG-E

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt die Einfügung der Regelung, wonach auch in Kraft befindliche, befristete mittelstandsrelevante Gesetze und Verordnungen des Landes – soweit eine Entscheidung über ihr Fortbestehen bzw. Auslaufen zu treffen ist – verpflichtend einem Clearingverfahren zu unterziehen sind. Bislang war diese Regelung in der Rechtsverordnung festgeschrieben.

Dass diese Vorschrift nunmehr durch einen 2. Halbsatz „*sofern nicht bereits ein Clearingverfahren zu dem Gegenstand durchgeführt worden war*“ eingeschränkt werden soll, ist nicht nachvollziehbar.

Wird ein befristetes mittelstandsrelevantes Gesetz während seiner Laufzeit einer mittelstandsrelevanten Veränderung unterzogen, so ist nach § 6 Abs. 1 Satz 1 MFG-E zwingend ein Clearingverfahren durchzuführen.

Finden hingegen Erwägungen statt, ob ein befristetes Gesetz fortbestehen soll, soll nunmehr allein aufgrund des Umstandes, dass das Gesetz früher bereits einmal einem Clearingverfahren unterzogen wurde, dieses durch die vorgesehene Beschränkung nicht mehr verpflichtend vorlagepflichtig sein.

Dies ist deshalb nicht verständlich, da gerade die Einbindung der Clearingstelle Mittelstand in einer solchen Fallkonstellation einen hohen Mehrwert besitzt. Infolge der Ex-post-Betrachtung können für die von der Landesregierung zu treffenden Entscheidung über das ggfs. veränderte Fortbestehen bzw. Auslaufen der Regelung, u. U. entscheidungserhebliche Aspekte zwischenzeitlich gewonnener Praxiserfahrungen in den mittelständischen Unternehmen beigesteuert werden.

Sollte die Einschränkung des 2. Halbsatzes dennoch beibehalten werden, ist es ratsam, den Begriff „Gegenstand“ sowie die Frage, ab welchem Zeitraum die Sperrwirkung eintritt, zu erläutern.

Unklar ist, ob unter dem Begriff „Gegenstand“ das Gesetz oder bloß die Regelungsmaterie eines Gesetzes zu verstehen ist. Hierbei gilt auch zu bedenken, dass eine Novelle ein anderes Gesetz mit einer ähnlichen Regelungsmaterie ersetzt, während ein Änderungsgesetz zur Änderung des bestehenden Gesetzes führt.

4. Zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 MFG-E

In Bezug auf die Kann-Bestimmung von Nummer 1 weist die Clearingstelle Mittelstand darauf hin, dass weder Strategien noch sonstige Vorhaben und Maßnahmen des Bundes bzw. der EU erfasst sind.

Um die Überprüfung solcher Vorhaben auch weiterhin zu ermöglichen, muss diese Nummer bzw. Nummer 3 weiter gefasst werden (siehe hierzu unter Punkt III. 6.). Aus Gründen der Einheitlichkeit bietet es sich zudem an, den Terminus „Rechtsvorschriften“ anstelle von „Gesetzes- und Verordnungsvorhaben“ zu verwenden.

5. Zu § 6 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 7 MFG-E

Die Clearingstelle Mittelstand macht darauf aufmerksam, dass auf den Zusatz „für die nicht ohnehin gemäß Absatz 1 Satz 2 ein Clearingverfahren durchzuführen ist“ verzichtet werden kann.

Dies insofern, als sich bereits aus der Normsystematik von Absatz 1 und 2 ergibt, dass ein ohnehin nur fakultatives Verfahren nicht beauftragt wird, wenn bereits ein verpflichtendes Clearingverfahren nach Absatz 1 Satz 2 durchzuführen ist.

Eine Entbehrlichkeit ergibt sich auch in Bezug auf den Verweis zu § 7 MFG-E, der allein die nicht näher definierte Maßgabe „in Einzelfällen“ festschreibt. Die Clearingstelle Mittelstand nimmt an, dass ohnehin nur anlassbezogene – möglicherweise mit gewissen Fragestellungen im Hinblick auf eine künftige Novellierung untermauerte – Beauftragungen von Clearingverfahren erfolgen werden.

Sollte an der Festschreibung des Maßstabs dennoch festgehalten werden, so ließe sich dieser auch in die Nummer 2 integrieren.

6. Zu § 6 Abs. 2 Nr. 3 MFG-E

Diese Kann-Vorschrift sieht vor, dass die Clearingstelle Mittelstand auch zu „*sonstigen Vorhaben und Maßnahmen der Landesregierung, die einer Befassung durch den Landtag bzw. seiner Ausschüsse bedürfen*“ mit einem Clearingverfahren beauftragt werden kann.

Was auf den ersten Blick als eine Anpassung an die gelebte Praxis erscheint, wonach derartige Prüfgegenstände in den vergangenen Jahren mit Blick auf die sich aus § 4 MFG ergebene Bindungswirkung und Hinwirkungspflicht der Clearingstelle Mittelstand zur Überprüfung vorgelegt wurden (wie etwa die „5G-Mobilfunkstrategie“ oder die „Eckpunkte zur Überbrückungshilfe“), stellt sich bei näherer Betrachtung im Ergebnis hingegen als kompetenzeinschränkend dar.

Nummer 3 eröffnet keinen neuen Anwendungsbereich für derartige Regelwerke unterhalb der Normhierarchie von Rechtsverordnung und Gesetzen.

Sie bewirkt vielmehr, dass zukünftig ein Rückgriff auf die Auffangnorm des § 4 MFG-E regelungssystematisch nicht mehr möglich ist.

Viele in der Vergangenheit geprüfte Regelwerke sind dann zukünftig einer Überprüfbarkeit entzogen. Dies insofern als diese nunmehr an die Bedingung geknüpft sind, dass sie „*der Befassung des Landtages bzw. seiner Ausschüsse bedürfen*“.

Der Clearingstelle Mittelstand sind keine Regelwerke im Sinne von sonstigen Vorhaben und Maßnahmen bekannt, für die eine normierte zwingende Befassung des Landtags vorgeschrieben ist.

Der in der Gesetzesbegründung benannte Landesentwicklungsplan, der als Rechtsverordnung der Zustimmung des Landtages bedarf, ist bereits unter § 6 Abs. 1 MFG-E subsumierbar. Damit bedarf dieser bereits zwingend einer Überprüfung im Rahmen eines Clearingverfahrens. Dieser Verpflichtung wurde in den Jahren 2016, 2018 und 2019 im Rahmen der Neuaufstellung und Überarbeitung des Landesentwicklungsplans nachgekommen.

Erlasse werden ausweislich der Gesetzesbegründung, aber auch weil diese niemals einer Landtagsbefassung bedürfen, von Nummer 3 per se nicht erfasst.

Strategien der Landesregierung sind in Ermangelung eines grundsätzlichen Erfordernisses einer Landtagsbefassung gleichfalls nicht unter Nummer 3 subsumierbar.

Zusammenfassend zeigt sich, dass Nummer 3 keinen Regelungsinhalt, der ausfüllbar ist, besitzt.

Einen Regelungsinhalt würde der Nummer 3 hingegen nur durch die Streichung der Bedingung „*die einer Befassung durch den Landtag bzw. ihrer Ausschüsse bedürfen*“ zuteil.

Allein die Ausgestaltung von Nummer 3 als Kann-Bestimmung bietet ausreichend Gewähr dafür, dass die Entscheidung, „ob“ ein Clearingverfahren beauftragt wird, der Landesregierung vorbehalten bleibt (vgl. hierzu Punkt III. 1.).

Würde Nummer 3 wie folgt formuliert: „*zu sonstigen Vorhaben und Maßnahmen der Ebene des Bundes, der Europäischen Union oder der Landesregierung*“, könnten auch zukünftig in bewährter Art und Weise Stellungnahmen der Clearingstelle Mittelstand zu EU-Strategien,

Entschließungsanträgen im Bundesrat sowie zu sonstigen Maßnahmen und Vorhaben der Landesregierung eingeholt, mithin die Beratungsleistung der Clearingstelle Mittelstand in Anspruch genommen werden.

7. Zu § 6 Abs. 6 MFG-E

Es fehlt an einer Regelung, wer für die Zuleitung der Stellungnahmen der Clearingstelle Mittelstand an den Landtag Sorge zu tragen hat, damit diese auch der Beratung des Landtages dienen.

Eine diesbezügliche Normierung könnte die derzeit uneinheitliche Praxis beenden und sicherstellen, dass die Stellungnahmen der Clearingstelle Mittelstand als Landtagsdokumente ohne Verzögerung zur Verfügung stehen. Dies trägt dem Transparenzgebot Rechnung.

IV. Weitergehende Anmerkungen zum MFGVO-E

Eine der wesentlichen Verfahrensfragen bei der Arbeit der Clearingstelle Mittelstand besteht darin, wer ein Clearingverfahren in Auftrag geben kann. Das Fehlen einer dahingehenden Regelung im vorliegenden Entwurfstext der MFGVO-E erklärt sich daher nicht. So sah auch die MFGVO a. F. eine dahingehende Regelung explizit vor.

Mit Blick auf die bisherige Arbeit der Clearingstelle Mittelstand hat sich ein direkter Austausch mit dem Ressort, in welchem sich die Fachkompetenz zur jeweiligen Regelungsmaterie bündelt, als zielführend herausgestellt. Insofern sollten die Clearingverfahren auch weiterhin durch die Fachressorts eingeleitet werden können.

Dem Wegfall der Unterscheidung zwischen beratenden und förmlichen Clearingverfahren (vgl. hierzu die Ausführungen unter Punkt III. 1.) sollte durch entsprechende Zuständigkeitsregelungen Rechnung getragen werden. Gleiches gilt für mögliche Dissensfälle.

In Anbetracht der ohnehin kurzen Zeiträume bei Bundes- und EU-Verfahren ist eine weitergefasste Zuständigkeitsregelung, die alle mit der Materie befassten Ressorts umfasst, für einen zügigen Verfahrenslauf förderlich.