

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesver-

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

vertretung.

**STELLUNGNAHME
17/4703**

A18

05.01.2022

STELLUNGNAHME

im Rahmen der Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuss für Wirtschaft, Energie und Landesplanung zum „Gesetzes zur Förderung des Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen (Mittelstandsförderungsgesetz – MFG)“ Gesetzentwurf der Landesregierung (LT- Drs. 17/15477).

Vorbemerkung

Das Landeskabinett hat Ende Oktober einen Gesetzentwurf zur Änderung des „Gesetzes zur Förderung des Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen (Mittelstandsförderungsgesetz – MFG)“ beschlossen. Die erste Lesung des Gesetzentwurfs im nordrhein-westfälischen Landtag erfolgte am 04. November 2021.

Das MFG bildet die Rechtsgrundlage für die Verfahren vor der Clearingstelle Mittelstand, mit der MFGVO werden die zugehörigen verfahrenstechnischen Einzelheiten geregelt. Im Rahmen der sog. Clearingverfahren werden die Gesetzes- und Verordnungsvorhaben der Landesregierung mit wesentlicher Mittelstandsrelevanz, des Bundes und der EU auf ihre Mittelstandsverträglichkeit überprüft. Das gilt beispielsweise im Hinblick auf Wettbewerbssituation, Verwaltungsaufwand, Kosten und Arbeitsplätze in den betroffenen Unternehmen. Die anschließende Stellungnahme der Clearingstelle wird fester Bestandteil der parlamentarischen Anhörungen. Die Verfahren bieten die Möglichkeit, frühzeitig wesentliche wirtschaftsrelevante Hinweise aus der Praxis, Einschätzungen und Positionen zu adressieren. Insgesamt ist die Clearingstelle Mittelstand damit von zentraler Bedeutung für die Folgenabschätzung der wichtigsten landesrechtlichen Regelungen. unternehmer nrw gehört zu den beteiligten Organisationen und bezieht in den Clearingverfahren regelmäßig Stellung.

Der Gesetzentwurf will die Clearingstelle stärken und ihre Kompetenzen ausweiten. Hierzu wird der Gegenstand möglicher Clearingverfahren breiter gefasst. Materiell wird insbesondere die Unterscheidung zwischen „(nur) mittelstandsrelevan-

ten Vorhaben“ und „wesentlichen mittelstandsrelevanten Vorhaben“ beendet. Daneben ist vorgesehen, dass Clearingverfahren auch zu bestehenden Gesetzen und Verordnungen von Bund, Land und EU durchgeführt werden können.

Bewertung

Aus Sicht der nordrhein-westfälischen Wirtschaft sind die erklärten Zielsetzungen und die hierzu gewählten Umsetzungsmaßnahmen im Grundsatz zu begrüßen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden zum Ende der Legislaturperiode maßgebliche Vereinbarungen des Koalitionsvertrages umgesetzt.

Insbesondere ist es richtig und wichtig, die Belange des Mittelstands noch stärker zu adressieren. Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) bilden auch in Nordrhein-Westfalen das Rückgrat der Wirtschaft und leisten unverzichtbare wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Beiträge für unser Land. Zurecht erkennt § 1 Abs. 1 S. 1 MFG an, dass „*Selbstständigkeit und Unternehmertum in der mittelständischen Wirtschaft des Landes [...] zentrale Garantien für Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung*“ sind. Mittelständische Unternehmen treiben Innovationen voran, investieren insbesondere lokal und stellen einen bedeutenden Anteil an Arbeits- und Ausbildungsplätzen, gerade auch abseits von Ballungszentren. Gleichzeitig sind auch sie ganz besonders den Anforderungen der wirtschaftlichen Transformation ausgesetzt und benötigen dafür die richtigen Rahmenbedingungen, um ihre Innovationskraft und ihr unternehmerisches Engagement zu fördern.

Der Clearingstelle Mittelstand kommt hierbei eine entscheidende Rolle zu. Gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag überprüft sie geplante mittelstandsrelevante Gesetze und Verordnungen der Landesregierung NRW auf ihre Verträglichkeit für KMU. Sie fokussiert dabei insbesondere darauf, welche Auswirkungen ein geplantes Regelungsvorhaben mit Blick auf Verwaltungsaufwand, Kosten und Arbeitsplätze haben kann. Ziel ist es, etwaige Belastungen für die Unternehmen zu identifizieren und ggf. mittelstandsfreundlichere Regelungen zu finden. Hiermit dient sie unmittelbar den Belangen der heimischen Wirtschaft, insbesondere auch im Wettbewerb der Bundesländer, und ist ein zentraler Faktor bei der regulatorischen Ausgestaltung des Wirtschaftsstandorts NRW.

Vor diesem Hintergrund setzen die vorliegenden Entwürfe zwar grundsätzlich richtige Akzente, die Gelegenheit für substanzielle Verbesserungen wird jedoch nicht in vollem Umfang genutzt, in Einzelpunkten fällt der Entwurf sogar hinter die aktuelle Rechtslage zurück.

Kritisch sind insbesondere die folgenden Punkte:

- Entgegen der vorherigen Entwurfsfassung des MWIDE, entgegen einem entsprechenden Vorschlag im Zuge der Evaluierung des MFG und entgegen verschiedenen Ankündigungen aus dem politischen Raum, soll für die Clea-

ringstelle nun kein eigenes Initiativrecht mehr vorgesehen werden, um bestehende Landesgesetze und –verordnungen auf ihre Mittelstandsrelevanz zu überprüfen. Ein solches, eigenes Initiativrecht wäre eine tatsächliche Stärkung und insbesondere geeignet, um die Wechselwirkungen zwischen neuen und bestehenden Landesregelungen auf ihre Mittelstandsrelevanz hin zu untersuchen.

- Um einerseits die Qualität der Stellungnahmen der Clearingstelle zu gewährleisten und andererseits eine deutliche Abgrenzung zwischen Clearingverfahren und Verbändeanhörungen herbeizuführen, müssen die Verfahren normativ klar getrennt werden. Daher ist verbindlich im Gesetz klarzustellen, dass die Clearingstelle zeitlich vor der Kabinettsbefassung zu beteiligen ist. Hier stellt der Gesetzentwurf sogar ein Rückschritt dar.
- Zentral ist schließlich auch die Verortung der Verfahrensregelungen. Es ist richtig, dass diese Verfahrensregelungen zukünftig Eingang in die Geschäftsordnungen der Landesregierung finden soll. Um eine dauerhafte Verfahrensgrundlage für die Arbeit Clearingstelle zu schaffen, braucht es aber klare Regelungen im MFG und MFGVO. Diese grundlegenden Aspekte müssen auch unmittelbar in den zugehörigen Rechtstexten geregelt werden.

Bewertung

I.) § 4 MFG-E – Bindungswirkungen

1.) Gem. § 4 Abs. 1 S. 1 MFG bindet das Gesetz in seiner geltenden Fassung die Landesbehörden *„bei mittelstandsrelevanten Vorhaben, Verfahren und sonstigen Maßnahmen“*, so dass diese ggf. die entsprechenden Schritte zu ergreifen haben. In § 4 Abs. 2 wird dann näher umrissen, wann eine solche Mittelstandsrelevanz gegeben sein soll. § 4 Abs. 4 MFG enthält nähere Ausführungen zur Bindungswirkung bzgl. der Kommunen.

Nach dem Entwurfstext soll in § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 und Abs. 4 MFG zukünftig der Begriff *„wesentlich“* ergänzt werden, so dass die betreffenden Maßnahmen dann bei einer *„wesentlichen Mittelstandsrelevanz“* zu ergreifen sein werden. Dies soll der Vereinfachung dienen (vgl. Entwurfsbegründung zu § 4 MFG, S. 2).

Der Begriff *„wesentlich“* findet sich in diversen Stellen des MFG-E und des MFGVO-E sowie schon derzeit in § 6 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3 MFG. Demnach sollen Gesetz- und Verordnungsvorhaben bei einer *„wesentlichen“* Mittelstandsrelevanz auf ihre Mittelstandsverträglichkeit überprüft werden. Aus der systematischen Gesamtschau folgt, dass hier gegenüber der geltenden Vorgabe in § 4 MFG also begrifflich ein *„mehr“* verlangt wird. Indes erscheint selbst der Entwurfsbegründung zufolge eine Abgrenzung, wann eine Maßnahme *„mittelstandsrelevant“* oder *„wesentlich mittelstandsrelevant“* ist, *„kaum möglich“*, weshalb die beschrie-

benen Ergänzungen durchgeführt werden sollen, um die Schwelle, ab wann Clearingverfahren eingeleitet werden müssen, abzusenken (vgl. Entwurfsbegründung zu § 4 MFG, S. 3).

Der Entwurfsbegründung ist dahingehend zuzustimmen, dass eine genaue Abgrenzung, wann eine „wesentliche“ Mittelstandsrelevanz gegenüber einer „normalen“ Mittelstandsrelevanz vorliegen soll, kaum verlässlich möglich ist. Dies umso mehr, zumal bereits der Begriff „wesentlich“ seinerseits unbestimmt ist und dementsprechend Abgrenzungsschwierigkeiten zur Folge hat. Mit der geplanten Ergänzung würde die eigentlich gewollte Zielsetzung einer Vereinfachung daher konterkariert. Um einerseits die dargelegte Abgrenzungsschwierigkeit aufzulösen und andererseits die Anwendungsschwelle abzusenken, wäre es zielführender, auf das Erfordernis einer „wesentlichen“ Relevanz insgesamt zu verzichten, und das Erfordernis eines Clearingverfahrens lediglich an eine „Mittelstandsrelevanz“ i.S.v. § 4 Abs. 2 MFG zu knüpfen.

Wir sprechen uns insoweit für eine Anpassung des Gesetzentwurfs aus.

2.) Daneben ist geplant, § 4 Abs. 2 MFG zu ergänzen und „*die Wettbewerbssituation*“ als weiteres Kriterium für die Mittelstandsrelevanz aufzunehmen.

Dies nimmt einen Grundsatz aus § 1 Abs. 2 S. 2 MFG auf, wonach u.a. „*Wettbewerbsfähigkeit und Leistungskraft des Mittelstandes zu sichern*“ sind. Die Ausdehnung des Beurteilungsmaßstabs auf eine übergeordnete Perspektive ist aus unserer Sicht zu begrüßen. Die regulatorischen Rahmenbedingungen vor Ort sind für die Unternehmen ein wesentlicher Standortfaktor im Wettbewerb der Bundesländer sowie auch auf europäischer und internationaler Ebene. Sie sind wesentliche Voraussetzung für Wachstum, Innovation und Beschäftigung. Daher ist es positiv, im Zuge der Clearingverfahren auch das Zusammenwirken einer geplanten Regelung mit dem bereits bestehenden Regelungsbestand in den Blick zu nehmen. So kann auch in einem zunehmend verrechtlichten Umfeld auf insgesamt wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen hingewirkt, und für die lokalen Unternehmen ein Level Playing Field geschaffen werden.

II.) § 6 MFG-E – Clearingstelle Mittelstand und Mittelstandsverträglichkeitsprüfung (Clearingverfahren)

1.) § 6 MFG soll neu gefasst werden. Clearingverfahren sollen demnach zukünftig „*in der Regel frühzeitig erfolgen*“ (vgl. § 6 Abs. 1 S. 1, letzter HS. MFG-E). Der Entwurfsbegründung zufolge soll so erreicht werden, dass „*auf die Belange des Mittelstandes im weiteren Normsetzungsprozess angemessen eingegangen werden kann*“ (vgl. ebd., zu § 6, S. 3).

Diese Zielsetzung ist aus unserer Sicht in verfahrenstechnischer sowie inhaltlicher Sicht grundsätzlich positiv. Die möglichst frühe Einbeziehung der Clearingstelle in

den Normsetzungsprozess kommt den erklärten Zielsetzungen entgegen, die Belange des Mittelstandes stärker in den Fokus zu nehmen, verkürzt die Verfahren und minimiert den bürokratischen Aufwand. Dabei müssen jedoch Doppelungen zuverlässig vermieden werden. In der Vergangenheit ist es verschiedentlich dazu gekommen, dass Verbändeanhörung und Clearingverfahren parallel durchgeführt wurden. Diese verfahrenstechnische Doppelung ging zwangsläufig mit unnötigen Redundanzen einher, hat gleichzeitig den Sinn der Clearingverfahren und der Verbändeanhörung entwertet, und war auch unter Ergebnisgesichtspunkten nicht zielführend. Daher geht der Entwurf hier zwar in die richtige Richtung, bleibt aber zu unbestimmt. Demgegenüber würde eine fest normierte frühe Befassung der Clearingstelle parallele Verfahren zukünftig vermeiden.

Um die besondere Qualität der Clearingverfahren und der daraus entstehenden Stellungnahmen noch stärker zu nutzen ist es daher aus unserer Sicht angezeigt, Clearingverfahren und Verbändeanhörung klar zu trennen und verbindlich zu regulieren, dass die Clearingstelle vor der Kabinettsbefassung zu beteiligen ist. Sinnvollerweise sollte dabei konkretisiert werden, dass mit dem Abschluss eines Textes als Referentenentwurf auch eine Beteiligung der Clearingstelle erfolgen muss.

2.) Daneben ist vorgesehen, eine Regelung aufzunehmen, wonach die Durchführung eines Clearingverfahrens bei bereits in Kraft befindlichen, befristeten mittelstandsrelevanten Regelungen entbehrlich ist, wenn ein solches bereits zu dem betreffenden Gesetz bzw. der betreffenden Verordnung stattgefunden hat, und eine Entscheidung über den Fortbestand zu treffen ist (vgl. § 6 Abs. 1 S. 2, 2. HS. MFG-E).

Nach der Entwurfsbegründung soll diese Vorgabe der derzeitigen Fassung von § 1 Abs. 2 MFGVO entsprechen (vgl. ebd., zu § 6, S. 3). Gerade diese Einschränkung eines vorher durchgeführten Clearingverfahrens enthält § 1 Abs. 2 MFGVO jedoch nicht, so dass die geplante Fassung schon insofern über den bestehenden Regelungstext hinausgeht.

Unabhängig davon wäre die geplante Vorgabe auch nicht rechtssicher vollziehbar, weil nicht hinreichend bestimmt ist, wie lange die intendierte Sperrwirkung eines zu irgendeinem Zeitpunkt durchgeführten Clearingverfahrens anhalten soll. Auch daher wäre also eine Korrektur notwendig.

In materieller Sicht ist anzumerken, dass gerade bei der nachträglichen Betrachtung einer Regelung im Zuge eines erneuten Clearingverfahrens wesentliche, aus dem Vollzug gewonnenen Erkenntnisse über deren Mittelstandsrelevanz gewonnen werden können. Zwar ist es grundsätzlich sinnvoll, eine Doppelung von Verfahren so weit als möglich zu vermeiden. Hier geht es jedoch darum, bestehende Regelungen vor dem Hintergrund einer ggf. neuen Sachlage zu beurteilen. Der Umstand, dass in der Vergangenheit ein Clearingverfahren zu einem bestimmten befristeten Gesetz durchgeführt worden ist, führt nicht dazu, dass eine Mittelstandsrelevanz bei Verlängerung oder Außerkrafttreten des Gesetzes nicht mehr

zu prüfen wäre. Die Entscheidung, ob ein befristetes Gesetz fortbesteht oder wegfällt kann grundsätzlich mittelstandsrelevant sein. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass auch in diesen Fällen weiterhin ein Clearingverfahren durchzuführen ist. Daher sollte es auch möglich sein, in diesem Fall ggf. ein neues Clearingverfahren durchzuführen. Die geplante Einschränkung sollte daher aus unserer Sicht entfallen.

3. In § 6 Abs. 2 MFG-E ist eine Auflistung weiterer Prüfungsgegenstände von Clearingverfahren vorgesehen. Nach Ziffer 3 können Clearingverfahren auch zu sonstigen Vorhaben und Maßnahmen der Landesregierung durchgeführt werden, sofern es einer Befassung durch den Landtag bzw. seiner Ausschüsse bedarf. Diese Vorschrift ist tendenziell zu begrüßen, jedoch wird der Anwendungsbereich durch die Voraussetzung der Landtags- bzw. Ausschussbefassung stark begrenzt. Der Begründung ist zu entnehmen, dass Instrumente wie Verwaltungsvorschriften, Erlasse, Eckpunkte und sonstige Vorgänge, die keiner Landtagsbefassung bedürfen, nicht erfasst werden. Gerade die vorgenannten Vorgänge haben jedoch zum Teil gravierende Mittelstandsrelevanz. Auf exekutiver Ebene des Landes gilt das z.B. für die Erlasse. Exemplarisch wäre hier aus jüngerer Vergangenheit der, inzwischen zurückgezogene, Erlass zur „Anwendung der §§ 25 Abs. 3 und 27a VwVfG im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren“ anzuführen – der sog. „Spionage-Erlass“ zur Veröffentlichung von immissionsschutzrechtlichen Antragsunterlagen. Eine frühzeitige Befassung der Clearingstelle mit diesem Erlass hätte auf die dort gegebenen Konfliktpotenziale zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und die damit verbundene Mittelstandsrelevanz hinweisen können.

Als weiteres regulatorisches Element jenseits der genannten Rechtsquellen sind auch die Strategien und Leitlinien anzuführen. Beispiele hierfür aus dem aktuell besonders wichtigen Bereich des Klimaschutzes wären der Klimaschutzaudit nach § 6 Klimaschutzgesetz NRW oder die Klimaanpassungsstrategie nach § 8 Klimaanpassungsgesetz NRW. Als relevante Wirtschaftsstrategie wäre exemplarisch die 5G-Mobilfunkstrategie zu nennen. Auch wenn diese Instrumente nicht rechtsverbindlich sind, werden in diesem Rahmen entscheidende Grundsätze, auch für zukünftige Rechtsetzungen, aufgebaut. Diese Grundsätze finden ihren Niederschlag dann beispielsweise in der konkreten Ausgestaltung von Programmen und Anreizsystemen, die unter anderem bei Innovationsförderungen über die Mittelvergabe im Einzelfall entscheiden. Insgesamt sind auch diese Vorgaben daher hoch mittelstandsrelevant.

Es ist notwendig, auch in diesem Rahmen auf eine gegebene Mittelstandsrelevanz hinweisen zu können. Wir sprechen uns dafür aus, den Prüfungsgegenstand des § 6 Abs. 2 Ziff. 3 MFG-E nicht durch das Kriterium der Landtagsbefassung zu verengen. Aus unserer Sicht sollte der zweite Halbsatz dieser Ziffer 3 gestrichen werden.

4.) Weiterhin möchten wir auf die Wichtigkeit eines Initiativrechts der Clearingstelle ausdrücklich hinweisen. Wir sprechen uns dafür aus, beispielsweise in § 6 MFG-E ein eigenständiges Initiativrecht vorzusehen.

Das Initiativrecht ist aus Sicht der Wirtschaft ein sinnvolles Instrument, weil so insbesondere die Wechselwirkungen alter und neuer mittelstandsrelevanter Regelungen besser abgeglichen werden können. Diese Wertung entspricht auch dem Evaluationsbericht zum MFG, der gemeinsam mit dem MWIDE erstellt und im Oktober 2019 dem Landtagsausschuss für Wirtschaft, Energie und Landesplanung vorgelegt wurde (LT-Vorlage 17/2531 vom 10.10.2019; vgl. dort insbes. S. 12, 17 und 24, wo ein solches Initiativrecht, u.a. auch direkt für die beteiligten Verbände, als Verbesserungsvorschlag genannt wird). Bei dieser Gelegenheit sprach sich auch Wirtschaftsminister Prof. Dr. Pinkwart ausdrücklich dafür aus, dass die Clearingstelle *„mit einem eigenen Initiativrecht Verfahren zu bestehenden Landesgesetzen und –verordnungen selbst anregen können“* soll (vgl. MWIDE, Pressemitteilung *„Clearingstelle Mittelstand stellt Tätigkeitsbericht vor“* vom 30.09.2020). Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund würde der vollständige Verzicht auf ein Initiativrecht dem Ergebnis der Evaluierung widersprechen.

Wir sprechen uns daher mit Nachdruck dafür aus, auch das Initiativrecht aufzunehmen.

5.) Nach dem aktuellen Entwurfstext zu § 6 Abs. 6 MFG-E sollen die Stellungnahmen der Clearingstelle der Beratung der Landesregierung und des Landtags dienen und fester Bestandteil der parlamentarischen Anhörungen sein.

Um zu gewährleisten, dass die Stellungnahmen im gesamten Normsetzungsprozess umfassend und durchgreifend einbezogen werden, sollte hier noch aufgenommen werden, dass die Stellungnahmen innerhalb von Landesregierung (als Kabinetttvorlage) und Landtag (als ergänzende Beratungsunterlage) verbindlich mitversandt werden. Dies würde noch besser gewährleisten, dass die beteiligten Stellen sich auch inhaltlich mit den gefundenen Kritikpunkten auseinandersetzen können und zudem das Transparenzgebot besser umsetzen.

III.) § 10 MFG-E – Mittelstandsbeirat

Diese Norm soll die Einzelheiten zum Mittelstandsbeirat regeln, insbesondere seine Zusammensetzung und die Berufung seiner Mitglieder. Materiell werden im Wesentlichen die Regulierungen aus der bisherigen MFGVO in das MFG überführt. Eine graduelle Korrektur wird bei Abs. 5 vorgenommen, wonach im Mittelstandsbeirat zukünftig „möglichst“ Angehörige beider Geschlechter zu je 50 Prozent vertreten sein sollen. Bislang enthält § 9 Abs. 3 MFGVO eine nicht-ingeschränkte Sollregelung.

Ungeachtet ihrer positiven Signalwirkung kann in der gelebten Praxis eine quotaler Besetzung, paritätisch nach Geschlechtern, von den benennenden Organisationen

i.S.v. § 10 Abs. 3 MFG-E unter Umständen nicht durchgängig gewährleistet werden. Die geplante Änderung stellt daher eine pragmatische Anpassung dar.