



IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern
in Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/4706**

A18

STELLUNGNAHME

Ihr(e) Ansprechpartner(in)
Dr. Matthias Mainz
E-Mail
matthias.mainz@ihk-nrw.de
Telefon
0211 367 02-14
Datum
05. Januar 2021

Stellungnahme von IHK NRW im Rahmen der Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Landtags NRW zur Änderung des Mittelstandsförderungsgesetz (MFG)

Das Mittelstandsförderungsgesetz Nordrhein-Westfalen hat sich in den vergangenen Jahren als wichtiges Instrument erwiesen, um die Belange des Mittelstands in Nordrhein-Westfalen in der Gesetzgebung des Landes zu berücksichtigen.

Mit dem Gesetz aus dem Jahr 2012 hat Nordrhein-Westfalen bundesweit eine Vorreiterrolle beim Einsatz für die Mittelstandsbelange eingenommen, an der sich weitere Bundesländer zunehmend orientieren. Mit der frühzeitigen Berücksichtigung mittelstandsrelevanter Aspekte konnten für die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen über die Normenkontrolle hinaus, in der Gesetzgebung des Landes mittelstandsrelevante Probleme identifiziert werden, Alternativlösungen erarbeitet und so ungewollte Belastungen verhindert werden.

Zentrale Bedeutung des Mittelstands für Nordrhein-Westfalen

Für die nordrhein-westfälische Wirtschaft ist dieser besondere Fokus auf die mittelständischen Belange aufgrund der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Mittelstandes weiter von herausgehobener Bedeutung:

- Im Jahr 2018 gehörten rund 711.600 Unternehmen zu den nordrhein-westfälischen KMU, das waren 99,4% aller Unternehmen mit Umsatz aus Lieferungen und Leistungen und/oder Beschäftigten.
- Die KMU in Nordrhein-Westfalen erwirtschafteten 2018 mit rund 522,74 Milliarden Euro 33,5% des gesamten Umsatzes der umsatzsteuerpflichtigen nordrhein-westfälischen Unternehmen (Deutschland: 2.385,2 Milliarden Euro und 36,0% des gesamten Umsatzes).
- Die nordrhein-westfälischen KMU hatten im Jahr 2018 rund 3,75 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, das waren 53,3% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.
- 82,2% aller Auszubildenden fanden sich Ende 2018 in Betrieben mit weniger als 500 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.¹

Die mittelständische Prägung überwiegt in allen Branchen der NRW-Wirtschaft. Allein im produzierenden Gewerbe liegt der Anteil der großen Unternehmen etwas höher. Doch auch hier

¹ Institut für Mittelstandsforschung 2021, <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/mittelstand-im-ueberblick/volkswirtschaftliche-bedeutung-der-kmu/nrw>

erreicht der Anteil der mittelständischen Wirtschaft über 97 Prozent.² Die Anforderungen des Mittelstands sind daher zentral für die wirtschaftliche Zukunft des Landes.

Der Mittelstand übernimmt zentrale Aufgaben für die Entwicklung des Wirtschaftsstandorts NRW durch die Innovationstätigkeit und ist zentral für die Entstehung und Etablierung neuer Geschäftsmodelle sowie für die Bereitstellung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen gerade auch im ländlichen Raum.³

Besondere Betroffenheit des Mittelstands

Durch den sich beschleunigenden strukturellen Wandel und die zunehmende, globale Diversifizierung der für NRW relevanten Wertschöpfungsketten erhöht sich der Druck auf die mittelständischen Unternehmen. So sieht sich die mittelständische Wirtschaft zunehmend gefordert, auf die großen, strukturellen Herausforderungen aus der Digitalisierung, den Anforderungen an die Nachhaltigkeit, dem Klimaschutz und der Energiewende wie aus dem demografischen Wandel und der Globalisierung zu reagieren.

Die spezifische Betroffenheit des Mittelstands ergibt sich aus der Größe aber auch aus der Struktur der mittelständischen Unternehmen. Hieraus ergeben sich Ansatzpunkte, die eine spezifische Befassung der Gesetzgebung mit Mittelstandsaspekten rechtfertigen und über die Branchenzugehörigkeit hinausgeht. So verfügen mittelständische Unternehmen grundsätzlich über flachere Organisationsstrukturen mit begrenzten Kapazitäten insbesondere für Prozesse außerhalb des Kerns ihrer Geschäftstätigkeit. Immer wieder fehlen daher in den mittelständischen Unternehmen die Möglichkeiten, auf neue Anforderungen und Pflichten des Gesetzgebers reagieren zu können.

Verstärkt wird dieser Effekt durch die stärkere Spezialisierung und Konzentration der Geschäftstätigkeit im Mittelstand. Zum einen fehlen vielen Unternehmen daher unterstützende Strukturen, zum anderen kann die Spezialisierung zur Kumulation von gesetzlichen Belastungen in mittelständischen Unternehmen führen. Ohne Berücksichtigung dieser Mittelstandsspezifika können Regeländerungen daher - häufig ungewollt - strukturelle Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur wie eine Konzentration auf wenige Unternehmen auslösen.⁴

Durch die mittelbare Betroffenheit, etwa aus der Einbindung in einer Wertschöpfungsketten, heraus tritt die Betroffenheit des Mittelstands nicht immer unmittelbar zu Tage und wurde im Gesetzgebungsprozess - vor dem Mittelstandsförderungsgesetz - nicht adressiert und wesentliche Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit des Mittelstands übersehen. Eine reine Normenkontrolle oder eine Monetarisierung von Belastungswirkungen reichen in der Regel nicht aus, um die spezifische Betroffenheit des Mittelstands zu erfassen und Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, da im Mittelstand auch kleinere Änderungen schnell zu ungewollten Wettbewerbsnachteilen führen können.

² <https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2014/01/bedeutung-kleiner-mittlerer-unternehmen-012014.html>

³ <https://www.ihk-nrw.de/beitrag/forschung-und-entwicklung-nrw-ein-starker-standort-mit-schwaechen> und <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/gruendungen-und-unternehmensschliessungen/gewerbliche-existenzgruendungen-und-liquidationen>

<https://www.ifm-bonn.org/statistiken/mittelstand-im-einzelnen/innovationen>

⁴ vgl u. a. zur Wahrnehmung von Bürokratiekosten in KMU: https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/ifm_materialien/dokumente/IfM-Materialien-274_2019.pdf

IHK NRW – Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e.V.

Berliner Allee 12 | 40212 Düsseldorf | Postfach 24 01 20 | 40090 Düsseldorf

☎ 0211 367 02-0 | 📠 0211 367 02-21 | @ info@ihk-nrw.de | 🌐 www.ihk-nrw.de

VR 7738 | Sitz Düsseldorf | Steuer-Nr. 133/5910/0390

In der Summe ergeben sich häufig nicht vom Gesetzgeber intendierte Wettbewerbsnachteile für den Mittelstand in Gänze oder für einzelne mittelständische Unternehmen. An dieser spezifischen Betroffenheit hat das Mittelstandsförderungsgesetz NRW im Jahr 2012 richtigerweise angesetzt.

Aufgrund der hohen Bedeutung des Mittelstands für die durch die Industrie- und Handelskammern vertretenen Unternehmen hat IHK NRW als Landesarbeitsgemeinschaft der 16 IHKs in NRW gerne die Trägerschaft für die Clearingstelle Mittelstand (§ 6 Abs. 4) übernommen. Als eigenständige Organisationseinheit kann die Clearingstelle Mittelstand unabhängig und neutral das Handeln im Sinne der gesamten mittelständischen Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen bewerten.

Wachsende Anforderungen an die Mittelstandsförderung

IHK NRW begrüßt die Novellierung des Mittelstandsförderungsgesetzes mit der nun vorgelegten Zielsetzung. Aus der praktischen Arbeit der vergangenen Jahre konnten wichtige Erfahrungen gesammelt werden, die jetzt eine Weiterentwicklung des Mittelstandsförderungsgesetzes sinnvoll erscheinen lassen, um die Wirksamkeit des Gesetzes zu erhöhen. Wie die Messungen des Statistischen Bundesamtes offenlegen, ist zudem die Gesamtbelastung des Mittelstands durch Bürokratiekosten weiterhin unbefriedigend hoch.⁵

1. Die Mittelstandsrelevanz steigt absehbar weiter.

Die besondere Betroffenheit des NRW-Mittelstands durch die aktuellen strukturellen und politischen Herausforderungen steigt absehbar weiter an. Die geplanten Regelungen im Rahmen des Green Deals der Europäischen Union zeigen, wie grundsätzlich sich die Wettbewerbsbedingungen für den NRW-Mittelstand in den kommenden Jahren verändern werden. Entsprechend wachsen die Anforderungen, über das Mittelstandsförderungsgesetz die besondere Betroffenheit des Mittelstands in den strukturellen Entwicklungen einbringen zu können.

2. Umfassende Betrachtung von Belastungswirkungen erforderlich.

Die spezifischen Belastungen der mittelständischen Unternehmen sind selten auf einzelne bürokratische Regelungen zurückzuführen, sondern ergeben sich aus der Kumulation verschiedener Regelungen und Gesetze, aus Wechselwirkungen oder aus der fehlenden Abstimmung konkurrierender Regelungen im Land, im Bund oder zwischen den Bundesländern und den Nachbarländern. Für die Unternehmen steht dabei nicht die Einzelfallregelung im Vordergrund, sondern immer die Entwicklung der Gesamtbelastung und die Auswirkungen auf die tägliche Geschäftstätigkeit in Gänze.⁶

In einer Studie des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) unter Beteiligung von IHK NRW konnte am Beispiel von gastronomischen Betrieben beispielhaft aufgezeigt werden, wie sich bürokratische Anforderungen in einer Branche kumulieren.⁷ Das Mittelstandsförderungsgesetz sollte zukünftig einen Weg eröffnen, die Gesamtbelastung in den

⁵ Statistisches Bundesamt Destatis 2021, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/_inhalt.html

⁶ https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/ifm_materialien/dokumente/Kurzfassung-IfM-Materialien-274.pdf

⁷ Beispiel DIHK-Projekt zur Gastronomie <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaftspolitik/buerokratieabbau/gastgewerbe-unter-druck-was-buerokratiepflichten-in-der-praxis-bedeutet-35128>

Blick zu nehmen. Hierfür ist es erforderlich, auch besonders belastende, bestehende Gesetze und Regelungen auf die Mittelstandsverträglichkeit zu untersuchen.

3. Praxisnahe Regelungen erfordern eine frühzeitige Einbindung

Eine bürokratiearme und praxisnahe Umsetzung geplanter Regelungen kann nur in Zusammenarbeit mit den betroffenen Unternehmen gelingen. Nur über eine frühzeitige Berücksichtigung der mittelstandsrelevanten Aspekte im Gesetzgebungsprozess kann auch eine effektive Beratung der politischen Entscheidungsträger erfolgen. Für die hierzu geeigneten Clearingverfahren sind daher ausreichende zeitliche Vorläufe im Mittelstandsförderungsgesetz bzw. in der GGO NRW einzuplanen.

Das Mittelstandsförderungsgesetz mit seinen Instrumenten dem Mittelstandsbeirat und der Clearingstelle Mittelstand haben über die vergangenen Legislaturperioden dazu beitragen, den Abbau überbordender Bürokratie und die unternehmensnahe Ausrichtung von Gesetzen und Verordnungen stärker in den Blick der Landesregierung und Verwaltung zu nehmen. Insgesamt sind die Wirkungen des Mittelstandsförderungsgesetzes aus Sicht von IHK NRW als sehr erfolgreich zu werten.

Angesichts der absehbaren strukturellen Entwicklungen besteht dennoch Potenzial, wenn nicht die Notwendigkeit, die Mittelstandsrelevanz in der Gesetzgebung im Land, Bund und in Europa weiter zu stärken. Wie die Maßnahmen zur Entfesselung in der laufenden Legislaturperiode gezeigt haben, können auch auf Landesebene Erleichterungen in Gesetzen, Verordnungen oder im Verwaltungshandeln ermöglicht werden, die auch ohne die Regelung in Gänze zu verändern, die Belastung des Mittelstands deutlich reduzieren können. Hierbei kann auch das Mittelstandsförderungsgesetz in Zukunft noch einen größeren Beitrag leisten.

Zu den geänderten Regelungen im Einzelnen:

§ 4 Mittelstandsrelevanz

Die Betroffenheit des Mittelstands insgesamt wie auch einzelner Segmente durch den strukturellen Wandel aus den Anforderungen der Digitalisierung, der Nachhaltigkeit oder auch durch die Diversifizierung der Wertschöpfungsketten steigt absehbar an. Hierauf werden die Normgeber in der EU, im Bund und im Land reagieren. Der zu erwartenden hohen Relevanz für den NRW-Mittelstand folgend wird in der Gesetzesbegründung richtigerweise die Erwartung geäußert, dass die Zahl der Clearingverfahren in Zukunft weiter ansteigen wird.

Dem entgegenstehend darf die nun in § 4 vorgenommene Konzentration auf die „wesentliche Mittelstandsrelevanz“ nicht dazu führen, dass die Prüfung von Vorhaben aufgrund fehlender absoluter oder relativer „Wesentlichkeit“ unterbleibt. In der Begründung sollte daher im letzten Satz verdeutlicht werden, dass eine „wesentliche Mittelstandsrelevanz“ auch bei der hohen Betroffenheit einzelner Segmente des Mittelstands vorliegen kann.

Die Erweiterung des § 4 Absatz 2 auf die Untersuchung der Wettbewerbssituation ist zu begrüßen.

§ 6 Clearingstelle Mittelstand, Prüfung der Mittelstandsverträglichkeit

Die Bewertung der Mittelstandsverträglichkeit erfordert eine umfassende Betrachtung der Belastungswirkung in den Unternehmen. Daher ist es aus Sicht von IHK NRW ausdrücklich zu begrüßen, dass über die § 6 und § 7 ein Weg eröffnet wird, auch bestehende Rechtsvorschriften auf ihre Mittelstandsverträglichkeit zu untersuchen.

Eine Abweichung von einem frühzeitigen Verfahren, die die Formulierung „in der Regel“ eröffnet, sollte klarer an eine Ausnahme geknüpft werden, wie etwa eine ad-hoc-Prüfung zu einem Bundesratsverfahren. Zur umfangreichen, praxisorientierten Prüfung und gegebenenfalls zur Erarbeitung mittelstandsverträglicherer, alternativer Regelungen ist es eine frühzeitige – also vor der parlamentarischen Befassung – Einbindung der Clearingstelle erforderlich. Bei neuen und bei der Überprüfung alter Regelungen sollte ein frühzeitiges, geordnetes Verfahren verpflichtend durchgeführt werden. Hier wäre eine klarstellende Formulierung wünschenswert.

Dabei sollte es kein Ausschlussgrund sein, wenn in der Vergangenheit bereits ein Verfahren zu einem Gesetz durchgeführt worden ist oder dieses entfristet in Kraft ist. Durch die Kumulation verschiedener Regelungen oder auch durch technische Innovationen etwa als Folge der Digitalisierung kann es sinnvoll werden, auch bestehende Gesetz erneut zu überprüfen, wenn sich die Verfahrensgrundlagen in den Unternehmen geändert haben. Die Clearingverfahren können insbesondere als Teil einer umfassenden Evaluation von Rechtsvorschriften ihren Nutzen entfalten. Die Auslegung des Begriffs „Gegenstand“ in § 6 Abs.1 Satz sollte nicht weit erfolgen. Verhindert werden sollte, dass ein Clearingverfahren nicht durchgeführt wird, wenn ein solches bereits zu einer verwandten Problematik aber in einem anderen gesetzlichen oder zeitlichen Kontext erfolgt ist.

Auch bei europarechtlichen Fragestellungen ist eine Einbindung der Clearingstelle sinnvoll. Die Anforderungen des Industrielandes mit einer gewachsenen Wirtschaftsstruktur wie die in Nordrhein-Westfalen finden nicht immer Eingang in die Vorhaben der Europäischen Union. Um etwa in EU-Vorhaben frühzeitig mittelstandsrelevante Aspekte herauszuarbeiten, ist es sinnvoll europa- oder auch bundesrechtliche Vorhaben bereits in der Planungs- und Konzeptionsphase auf die Anforderungen des NRW-Mittelstands hin zu bewerten. Eine Einbindung der Clearingstelle ist daher bereits bei Referentenentwürfen, Strategie oder Eckpunktepapieren sinnvoll.

Gleichfalls entstehen vielfach erst bei der Umsetzung von Rechtsvorschriften die entscheidenden, bürokratischen Lasten. Daher sollte der Clearingstelle zumindest auf Ersuchen hin auch die Möglichkeit offenstehen, weitere ausführende Rechtsvorschriften zu beraten. Daher sollte die „Kann-Vorschrift“ in § 6 Abs. 2 überdacht werden. Auch die Bindung an die Befassung des Landtags und der Ausschüsse schränkt die frühzeitige Berücksichtigung von Mittelstandsbelangen ein. Zumal nicht bei jedem Vorhaben zum Zeitpunkt der Erarbeitung eine Befassung in den Gremien des Landtags feststeht.

Gerne steht IHK NRW weiter bereit, für das Land die Organisation der Clearingstelle Mittelstand zu übernehmen (§ 6 Abs. 4).

§ 7 Beratung zu bestehenden Regelungen mit wesentlicher Mittelstandsrelevanz

Die Beschränkung der Überprüfung von bestehenden Regelungen auf Einzelfälle ist im Grundsatz begrüßenswert. So kann die Arbeit der Clearingstelle auf die besonderen Erfordernisse des

Mittelstands konzentriert werden. Gleichfalls sollte die Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften immer derart ausgestaltet sein, dass eine Entwicklung alternativer Regelungsmöglichkeit erfolgen kann.

Wünschenswert wäre es gleichfalls, wenn den Beteiligten des Mittelstandsbeirats und der Clearingstelle eine Möglichkeit eingeräumt würde, ihrerseits Vorschläge für die Überprüfung bestehenden Verfahren zu unterbreiten. Hierbei kann das wissenschaftliche Know-how des Instituts für Mittelstandsforschung einfließen.

§ 10 Mittelstandsbeirat

Die im §10 Abs. 3 definierte Zusammensetzung des Mittelstandsbeirats hat sich in den vergangenen Jahren bewährt. Durch die benannten Institutionen können die Anforderungen des Mittelstands in der Breite beraten werden, ohne die Handlungsfähigkeit des Gremiums zu beeinträchtigen. In Einzelfällen kann themenabhängig spezifisches Know-how hinzugezogen werden.

Die Unterstützung des Beirats durch ein beratendes Mitglied aus der Energieagentur oder der Effizienzagentur (§ 10 Abs. 4 Satz 1) ist angesichts der absehbaren Herausforderungen für den Mittelstand aus dem Klimaschutz und Energiewende nachvollziehbar. Ebenso kann über die Einbindung des Instituts für Mittelstandsforschung (§ 10 Abs. 4 Satz 2) die wissenschaftliche Expertise in der Mittelstandsforschung in den Beirat eingebracht werden.

Grundsätzlich ist das Ziel eine Geschlechterparität (§ 10 Abs. 5) bei der Besetzung unterstützenswert. Eine weitergehende Verpflichtung ist nicht zu empfehlen, da dies zu Konflikten mit der Gremienbesetzung in den Institutionen führen kann, die den Beirat tragen.

§ 16 Aufgaben der Förderung

Die Aufnahme der Punkte 8 Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz sowie 9 Innovation und Digitalisierung im § 7 Abs. 9 folgt den strukturellen Herausforderungen, die sich der NRW Mittelstand gegenüber sieht, und ist daher begrüßenswert.

Verfahrensausgestaltung

Das Mittelstandsförderungsgesetz und die Verordnung enthalten keine weiter ausführenden Regelungen zur konkreten Ausgestaltung der Clearingverfahren. Diese sollen dem Vernehmen nach in der gemeinsamen Geschäftsordnung des Landes (GGO NRW) geregelt werden. Bei der Ausgestaltung der GGO ist insbesondere darauf zu achten, dass für die Clearingverfahren klarere Regelungen zum Umgang und der Kommunikation der Stellungnahmen der Clearingstellen zwischen den Ressorts und dem Landtag sowie eine klare zeitliche Trennung von Clearingverfahren und Verbändeanhörungen festgelegt werden. Eine parallele Durchführung von Clearingverfahren und Verbändeanhörung lässt aufgrund des späten Zeitpunkts der Beratung und des engen Zeitrahmens der Beteiligung kaum mehr die Entwicklung alternativer Regelungen zu.

IHK NRW ist der Zusammenschluss der 16 Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen. IHK NRW vertritt die Gesamtheit der IHKs in NRW gegenüber der Landesregierung, dem Landtag sowie den für die Kammerarbeit wichtigen Behörden und Organisationen.