

Hans-Jürgen Alt  
Geschäftsführer

**VDMA**

VDMA · Mörsebroicher Weg 200 · 40470 Düsseldorf · Germany

An den Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn Ulrich Schmidt  
Postfach 10 11 43

Nordrhein-Westfalen

40002 Düsseldorf



Telefon +49 2 11 68 77 48-16  
Telefax +49 2 11 68 77 48-50  
E-Mail hans-juergen.alt@vdma.org  
Datum 27. November 2002 At/Gry

**Gesetz zur Förderung und Stärkung des Mittelstandes (Mittelstandsgesetz)**

**Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 13/2707**

**hier: Anhörung von Sachverständigen gemäß § 32 der Geschäftsordnung**

Sehr geehrter Herr Schmidt,

herzlichen Dank für die Übermittlung des Gesetzentwurfes zum Gesetz zur Förderung und Stärkung des Mittelstandes, zu dem wir gerne Stellung beziehen.

Der VDMA vertritt eine überwiegend mittelständisch geprägte Industriebranche. Wir haben geprüft, ob der Gesetzentwurf einschließlich seiner Begründung die Herausforderung, vor denen der industrielle Mittelstand in Nordrhein-Westfalen steht, richtig erfasst und ob die dort vorgeschlagenen Maßnahmen angemessen sind.

Wir haben unsere Stellungnahme in folgende 3 Teile gegliedert:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein
2. Zur Begründung
3. Zu den einzelnen Paragraphen

An der öffentlichen Anhörung am 04.12.2002 können wir leider nicht teilnehmen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Anlage

Verband Deutscher Maschinen-  
und Anlagenbau e.V.  
Präsident:  
Dieter Kilgelnberg  
Hauptgeschäftsführer  
Dr. Hannes Heise

Landesverband  
Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender  
Dr. Anton Erenkel

Mörsebroicher Weg 200  
40470 Düsseldorf, Germany  
Telefon +49 2 11 68 77 48-0  
Telefax +49 2 11 68 77 48-50  
E-Mail [nrw@vdma.org](mailto:nrw@vdma.org)  
Internet [www.vdma.org](http://www.vdma.org)

VDMA  
Wir, die Investitionsgüterindustrie





Nordrhein-Westfalen

## **Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung**

### **Gesetz zur Förderung und Stärkung des Mittelstandes (Mittelstandsgesetz)**

Düsseldorf, den 27. November 2002

#### **1. Zum Gesetzesentwurf allgemein**

Die Hauptkritik an dem Entwurf richtet sich auf ein offenkundiges Paradoxon: Eine bedeutende mittelstandspolitische Forderung ist sicher die nach Entbürokratisierung im Sinne von Erhöhung der Reaktionsgeschwindigkeit von Gesetzgebung und Verwaltung einerseits und von Senkung des Staatsaufwandes andererseits.

Diese Forderung wird im Entwurf zwar aufgenommen, die vielfältigen Redundanzen der durch den Entwurf neu geschaffenen Institutionen drohen jedoch, die Forderung im Endeffekt ad absurdum zu führen.

Die vorgesehenen institutionellen Redundanzen im einzelnen:

- Institutionelle Überprüfung der Mittelstandsfreundlichkeit der Gesetzgebung;
- Einrichtung von Mittelstandsbeauftragten in allen Behörden;
- Einrichtung eines Mittelstandsbeirats;
- Haushaltmäßige Beordnung der genannten Institutionen;
- Vorschriften über die mittelstandsfreundliche Vergabe öffentlicher Aufträge;
- Ein Apparat von Finanzhilfen (Projekte, Programme, Eigenkapitalhilfen),
- Verhaltensmaßregeln für Vertreter des Landes in Gremien und Institutionen.

Es steht zu erwarten, dass diese neugeschaffene Apparatur in Konkurrenz zu bestehenden, ähnlich aussehenden Apparaturen tritt, die bereits für konkurrierende Themen eingerichtet wurden: Umwelt, Frauen, Kinder, Behinderte usw. Bei der Auftragsvergabe wird außerdem mit Tariftreue, Ausbildungsquote, „Daseinsvorsorge“ und Korruptionsabstinz konkurriert werden müssen. Wenn Bürokratie dadurch entsteht, dass viele Rechtsvorschriften gleichzeitig angewendet werden müssen, darf durch dieses Gesetz jedenfalls nicht weniger Bürokratie erwartet werden.

In diesem Zusammenhang fällt dem Kenner deutscher Rechtsmaterien auf, wie wenig andere Gesetze durch das Paragraphenwerk berührt sein sollen. Dies ist in unserem bekannten Dickicht bemerkenswert und erweckt den Verdacht, dass das Gesetz möglicherweise hauptsächlich deklaratorischen Charakter hat.

Verband Deutscher Maschinen-  
und Anlagenbau e.V.  
Präsident:  
Diether Kilger'nberg  
Hauptgeschäftsführer:  
Dr. Hannes Hesse

Hauptstadtbüro  
Leiter des VDMA-Hauptstadtbüros:  
Dr. Konrad Morath

Unter den Linden 42  
10117 Berlin, Germany  
Telefon +49 30 30 89 48-0  
Telefax +49 30 30 99 48-20  
E-Mail g.schroeder@vdma.org  
Internet www.vdma.org

VDMA  
Wir, die Investitionsgüterindustrie

Nach unserer Überzeugung würde ein wirklich gutes Mittelstandsgesetz so aussehen, dass es im Schwerpunkt solche vorhandenen Rechtsvorschriften verändert und entrümpelt, die kleine und mittelständische Strukturen benachteiligen. Das Gesetz würde vermutlich die Form eines Artikelgesetzes haben.

Der vorliegende Gesetzentwurf müsste unseres Erachtens so modifiziert werden, dass konkrete Arbeitsaufträge, die in diese Richtung zielen, erteilt werden.

## **2. Zur Begründung:**

Die Gründe, warum ein Bundesland ein Mittelstandsgesetz braucht, sind nach unserer Meinung anders zu akzentuieren, als in der Begründung zum Gesetzentwurf geschehen. Wir finden, kurz gesagt, spezifische Behinderungen des Mittelstandes müssten durch spezifische Maßnahmen verringert oder aufgehoben werden.

Kritik:

Die genannte Begründung hebt vor allem auf die vorhandene allgemeine quantitative Bedeutung des Mittelstands ab und postuliert ohne weitere Beweisführung, dass der Mittelstand wegen dieser Größe Motor für Wachstum und Beschäftigung sei. Gegen eine solche Begründung kann jedoch aus Sicht des Steuerzahlers eingewandt werden: Wenn ein Sektor so groß, dynamisch und damit erfolgreich ist, warum braucht er dann eine besondere Förderung? Sind öffentliche Anstrengungen und finanzielle Mittel dann nicht an anderer Stelle effizienter einzusetzen?

Nach der mangelnden Stringenz dieses ersten Aufschlags wirkt auch der Rest der Begründung willkürlich. Warum ist der Mittelstand nach Absatz 2 eine „besondere Zielgruppe“? Ist er vielleicht nur eine unter vielen „besonderen Zielgruppen“? Was bedeutet die „landes- und wirtschaftspolitische Priorität“ aus Absatz 3? Haben die anderen Zielgruppen, beispielsweise die kommunale Daseinsvorsorge, keine Priorität? Was bedeutet dort z.B. der „Mix mit den Großunternehmen“ – haben die auch „Priorität“? In Absatz 4 wird auf „vielfältige Maßnahmen“ in der Vergangenheit hingewiesen. Waren die unzureichend? Müssen die nur systematisiert werden?

Die geringe Spezifik der Begründung schlägt später auch auf die Zieldefinition des Gesetzes (vgl. unten zu §2) durch.

Ein Vorschlag:

Eine tragfähige Begründung müsste einerseits herausarbeiten, worin die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorteile eines breitgestreuten Unternehmertums bestehen, und andererseits, was die spezifischen Benachteiligungen kleiner oder mittelständischer Unternehmen sind. Unser Vorschlag hierzu:

Was ist das allgemeine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Interesse an einem breiten Mittelstand?

- Eine breite Streuung von Produktivvermögen erhöht die gesellschaftliche Stabilität.

- Das Niedrighalten von Barrieren, Unternehmen zu gründen und zu betreiben, kann den Wettbewerb intensivieren und damit zu erhöhter gesamtwirtschaftlicher Leistung und Beschäftigung führen.

Auf welche größen- und rechtsformspezifischen Hindernisse treffen Mittelständler und Existenzgründer?

- Der relative Aufwand im Umgang mit staatlichen Vorschriften und Behörden sinkt mit wachsender Unternehmensgröße.
- Der Aufwand für Informationsbeschaffung über Märkte, Forschungsergebnisse, Förderangebote, staatliche Vorschriften ist aufgrund mangelnder Spezialisierungsmöglichkeit überproportional groß.
- Die Möglichkeit, Risiken aus Einzelgeschäften auszugleichen, ist gering.
- Die Möglichkeit der Eigenkapitalbeschaffung ist u.a. wegen der mangelnden Fungibilität eingeschränkt.
- Der relative Aufwand im Umgang mit den Unflexibilitäten des deutschen Arbeitsrechts sinkt mit wachsender Unternehmensgröße.

### 3. Zu den einzelnen Paragraphen:

#### Zu §1 Aufgaben und Grundsätze

Der unmittelbare Handlungsspielraum von Landtag und Landesregierung im Hinblick auf wichtige Rahmenbedingungen der Mittelstandspolitik wie Steuerrecht und Arbeitskosten ist nach der Erkenntnis der Entwurfsautoren durch Bundesrecht begrenzt. In der vorgelegten Begründung wird aber auf die Mitwirkungsmöglichkeiten des Landes bei der Bundesgesetzgebung verwiesen.

Um die dort angelegten Mitwirkungsmöglichkeiten verbindlich zu machen, schlagen wir vor, im Teil II einen Paragraphen folgenden Inhalts einzuführen:

„In der gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes oder in der Geschäftsordnung der Landesregierung wird eine Verpflichtung zur Überprüfung der Mittelstandsverträglichkeit für die Mitwirkung des Landes an der Bundesgesetzgebung geregelt.“

#### Zu §2 Ziele

Die neun genannten Ziele sind sicher irgendwie wünschenswert. Für die Anwendung des Gesetzes erscheint jedoch eine Konzentration auf Ziele zweckmäßig, die den Ausgleich spezifischer Nachteile des Mittelstands zum Gegenstand haben und damit auch einen deutlicheren Bezug zu den weiter hinten genannten Förderschwerpunkten bzw. Änderungen von Rahmenbedingungen beinhalten.

Wenn man die Ziele einmal aus Sicht der betroffenen Wirtschaft formuliert, so gilt es,

- den Aufwand im Umgang mit staatlichen Vorschriften und Behörden zu minimieren,
- den Aufwand für Informationsbeschaffung über Märkte, Forschungsergebnisse, Förderangebote, staatliche Vorschriften zu minimieren,
- die Möglichkeit, Risiken aus Einzelgeschäften auszugleichen, zu vergrößern,
- die Möglichkeit, Eigenkapital zu beschaffen, zu verbessern,
- den Aufwand im Umgang mit Unflexibilitäten des deutschen Arbeitsrechts zu verringern.

#### Zu §4 Bindungswirkungen

Die hier eingeforderte Bindungswirkung für die Arbeit öffentlicher Stellen bleibt solange nebulös, wie nicht explizit klar wird, welche anderen Bindungswirkungen auch noch zu beachten sind.

Es müssen daher Prozesse definiert werden, die erstens klären, welche Prinzipienkonflikte auftreten können, und zweitens wie diese Konflikte zu beheben sind.

Folgende Ansatzpunkte für solche Prozesse können gewählt werden:

- §5: Der Paragraph müsste über Neuerlass und Novellierung hinaus sich auch auf alte Rechtsvorschriften beziehen.
- §8, Satz 2: Das Prüfungsrecht des Mittelstandsbeirats müsste sich auf alle Rechtsvorschriften beziehen, nicht nur „auf Antrag“.
- §20: Die Verpflichtung zur Weiterentwicklung sollte die Verpflichtung zur Weiterentwicklung des Gesetzes im Lichte der erwähnten Prüfungsprozesse explizit einbeziehen.

#### Zu §5 Mittelstandsverträglichkeitsprüfung

Wie bei verschiedenen weiteren Paragraphen, die bestimmte Aktivitäten vorschreiben oder zu diesen ermächtigen, muss bereits hier gefragt werden, ob nicht der Teufel mit dem Beelzebub ausgetrieben werden soll, mit anderen Worten, ob man nicht Bürokratie erfindet, um Bürokratie zu bekämpfen.

Bevor hier ein dauerhafter Prozess institutionalisiert wird, sollte geklärt werden, ob man nicht zweistufig vorgehen kann:

- 1. Stufe: Wie oben zu §4 vorgetragen, Überprüfung vorhandener Rechtsvorschriften auf „Mittelstandsverträglichkeit“.
- 2. Stufe: Verantwortung des Gesetzgebers, bereits hinreichend ausgedrückt in Art. 28 der Landesverfassung NRW, bei Neuerlass und Novellierung von Rechtsvorschriften auf deren „Mittelstandsverträglichkeit“ zu achten.

#### Zu §6 Behördenzusammenarbeit

Die geforderte „Behördenzusammenarbeit“ ist einerseits zu begrüßen. Andererseits wird nicht deutlich, wie die Forderung ins Alltagsgeschäft einfließen soll.

Hierzu wären bereits an dieser Stelle konkrete Maßnahmen zu initiieren. Andernfalls muss ein Arbeitsauftrag formuliert werden, bei dem klar wird, wie man hinderliche Verwaltungsvorschriften zu ermitteln gedenkt und bis wann diese geändert werden sollen. Die Begründung zu diesem Paragraphen greift im übrigen an einer Stelle zu kurz: „Zügige Verwaltungsverfahren“ sind nicht nur „angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung“ „ein wichtiger Standortfaktor“, auch der nur national oder regional agierende Betrieb, z.B. der gewöhnliche Pizzabäcker, profitiert davon!

#### Zu §7 Vorrang der privaten Leistungserbringung

Der gegenüber dem Beschluss der Landesregierung v. 19.2. neu eingeführte Passus „vorbehaltlich kommunalrechtlicher Regelungen“ ist überflüssig und im Verlauf der weiteren Anwendung möglicherweise schädlich.

Dass Ausnahmen vom Vorrang privater Leistungserbringung möglich sind, wird bereits durch das Eingangswort „Grundsätzlich“ ebenso klar wie durch die entsprechende Formulierung in §1 (2) Nr.2, wobei dies jeweils auch in der Begründung erläutert wird. Schädlich im weiteren Verfahren wäre eine Festschreibung deshalb, weil durch §8 Satz 2 ja gerade Gesetze auf ihre Mittelstandsverträglichkeit hin geprüft werden sollen. Dem Ergebnis einer solchen Prüfung sollte man hier nicht vorgreifen.

#### Zu §8 Mittelstandsbeirat

Wie unter §5 erwähnt, muss sich die Einrichtung weiterer Aktivitäten, Ermächtigungen und Institutionen fragen lassen, ob sie nicht nur mehr vom gleichen sind. Insofern muss gefragt werden, ob der genannte „Mittelstandsbeirat“ eine Dauereinrichtung sein muss.

Es bieten sich zwei – sich ggf. ergänzende – Alternativen an:

- 1. Der „Mittelstandsbeirat“ wird nur auf Zeit, z.B. für zwei Jahre, berufen, um in Form einer Kommission die „Mittelstandsverträglichkeitsprüfung“ im oben erweiterten Sinne nach §5 durchzuführen.
- 2. Das für Wirtschaft zuständige Ministerium erhält einen allgemeinen Beirat.

#### Zu §9 Mittelstandsbeauftragte( r)

Unter Beachtung der zu den §§ 5 und 8 jeweils eingangs gemachten Ausführungen sehen wir die Einführung einer/s „Mittelstandsbeauftragten“ als Alternative:

Bei Verzicht auf die Dauerinstitutionalisierungen nach §§ 5 und 8 hätte der/die Mittelstandsbeauftragte eine herausgehobene Stellung, andernfalls wäre er/sie nur die Verdoppelung von Funktionen. Dasselbe gilt für die Vervielfältigung in die unterschiedlichen Ressorts hinein: Hier würden Kompetenzen nur verwässert!

#### Zu §10 Ausgestaltung und Durchführung der Förderung

Der Förderbereich nach Abs. (2) ist zu breit festgelegt. Die Betonung auf „vor allem ... §14bis 17“ lässt gerade rückschließen, dass auch anderes gemeint sein kann, nämlich wahrscheinlich der Zielkatalog aus §2. Dies würde aber keinem Bestimmtheitskriterium mehr genügen.

Als Alternative schlagen wir den Zielkatalog vor, wie wir ihn oben für §2 formuliert haben; nur einige der von uns dort genannten Ziele sind überhaupt im finanziellen Sinne „förderbar“. Absatz 4 (Geschlechtsspezifika) wirft ein paar unbeantwortete Fragen auf. Einerseits wird nicht recht klar, mit welchen Instrumenten im Rahmen der Mittelstandsförderung die Ziele der Frauenförderung erreicht werden sollen. Andererseits gibt es eine Reihe anderer Politikziele, die hier ebenfalls erwähnenswert wären, aber nicht erwähnt werden, als Beispiele seien nur genannt Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft, Umweltschutz, Eingliederung von Behinderten.

Die entstehenden Kreuzverflechtungen bzw. Zielkonflikte müssen unseren Erachtens an anderer Stelle als in einem solchen Paragraphen thematisiert werden. Möglichkeiten hierzu gibt es bei den unter §§4 und 5 vorgeschlagenen Prozessen.

#### Zu §11 Finanzierung der Förderung

Leider wird hier nicht recht klar, ob das Land besondere finanzielle Anstrengungen zur Förderung des Mittelstands unternehmen möchte.

Wenn nur vorhandene Mittel umgeschichtet oder neu geordnet werden sollen, würde es zur Klarheit beitragen, wenn auf diese Absicht und die dabei anzuwendenden Kriterien hingewiesen werden würde.

Ein Hinweis auf zu erlassende Verordnungen oder Ausführungsvorschriften würde den schließlich profitierenden Unternehmen – ausgehend von Absatz (4) – Hinweise geben, worauf man sich ggf. einzustellen hat.

#### Zu §12 Konsistenz und Transparenz der Förderung

Hier würden wir uns eine Verdeutlichung im Hinblick auf die Durchforstung von Altprogrammen wünschen.

#### Zu §13 Existenzgründung, Existenzfestigung und Unternehmenssicherung

Die §§ 13 bis 16 haben eine Scharnierfunktion zwischen den Zielen aus §2 und den Instrumenten aus §§ 17 bis 19. Die Gliederung der hier zusammengefassten Förderschwerpunkte ist nicht nur von den Zielen sondern auch von den Instrumenten her bestimmt.

Insofern sollte die Überschrift zu § 13 um die Wörter „Beratung bei...“ ergänzt werden. Fraglich ist, was in §13 der „Ausbau einer Kultur der Selbständigkeit“ für eine Funktion hat: Soll es finanzielle Ermutigungen geben? Soll auf die öffentliche Meinung eingewirkt werden? Soll gar die Gesetzgebung darauf hin überprüft werden, ob statt Arbeitnehmern besser Selbständige begünstigt oder gefördert werden sollten?

#### Zu §14 Unternehmenswachstum und Unternehmenssicherung

Auch hier würde die Überschrift klarer, wenn Instrumente erkennbar wären.

Unser Vorschlag ist: „Finanzierungshilfen für Investitionen für...“.

Im Zusammenhang mit §13 ist auch zu überlegen, ob man manchen Unternehmen nicht evtl. auch beim Schrumpfen, also einer Verkleinerung als Alternative zur Aufgabe, Hilfestellung geben kann.

Zweifelhaft erscheint uns, wie – bei der Vielzahl von mittelständischen Unternehmen - staatlicherseits die Früherkennung von Unternehmenskrisen organisiert werden kann.

#### Zu §15 Innovation und Globalisierung

Wir schlagen für die Überschrift vor: „Finanzhilfen für Forschung, Entwicklung und Markteinführung“.

#### Zu §16 Berufliche Bildung

Es wird nicht recht klar, was die hier gemachten Ausführungen zur „Beruflichen Bildung“ bewirken sollen. Für die „spezifischen Bedürfnisse“ des Mittelstands wird nichts konkretisiert.



**Zu §§17 bis 19 Finanzhilfen, Rückbürgschaften, Beteiligungskapital**

Die genannten „Förderinstrumente“ stellen auf den ersten Blick einen vollständigen Katalog von Instrumenten für staatliche Unternehmensfinanzierung dar. Wir fragen uns, ob es außer den Grenzen der Budgetrestriktion nicht noch andere Grenzen geben sollte.

**Zu §20 Weiterentwicklung**

Wie oben zu §4 ausgeführt, würden wir uns an dieser Stelle eine Konkretisierung wünschen. Wer ist wirklich zur „Weiterentwicklung“ verpflichtet, und wozu konkret?