

Ingenieurkammer-Bau NRW Zollhof 2 40221 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Präsident

Per E-Mail: anhoerung@landtag.de

18. Oktober 2012

Stichwort „Mittelstandsförderungsgesetz – Anhörung A18 am 25.10.2012“

Stellungnahme der Ingenieurkammer-Bau NRW zum Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Förderung des Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/126

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

mit Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme übersende ich Ihnen die Stellungnahme der Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen zum oben bezeichneten Gesetzentwurf der Landesregierung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr.-Ing. Heinrich Bökamp

Anlage

Stellungnahme

der Ingenieurkammer-Bau NRW

zum

**Gesetzentwurf der Landesregierung
Nordrhein-Westfalen**

-

**Gesetz zur Förderung des Mittelstands in Nordrhein-Westfalen
(Mittelstandsförderungsgesetz)**

Ds. 16/126 – Neudruck

1. Welche Verbesserungen und welche Verschlechterungen sehen Sie mit dem vorgelegten Entwurf für ein Mittelstandsförderungsgesetz gegenüber dem jetzigen Zustand ohne Mittelstandsgesetz?

Die Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen (IK-Bau NRW) begrüßt ausdrücklich, dass sich die Landesregierung zur Förderung der klein- und mittelständischen Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen bekennt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der in dem vorliegenden Gesetzentwurf einleitend vorgenommenen Würdigung des Klein- und Mittelstands sowie der Freien Berufe für den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen, für Prosperität und gesellschaftlichen Wohlstand sowie für die langfristige Sicherung von Arbeitsplätzen und die Innovationsfähigkeit Nordrhein-Westfalens im nationalen und internationalen Wettbewerb.

Der vorliegende Gesetzentwurf ähnelt in weiten Teilen dem Gesetz zur Förderung und Stärkung des Mittelstandes vom 8. Juli 2003, das nach fünf Jahren infolge eines Evaluierungsverfahrens nicht fortgeschrieben wurde und somit im Juni 2008 außer Kraft trat. Angepasst wurden Zielsetzungen und Grundlagen der Förderung an aktuelle wirtschaftspolitische Erfordernisse und, zumindest dem Wortlaut nach, an die haushalts- und finanzpolitischen Sachzwänge. Es erfolgen in diesem Zusammenhang Bezugnahmen auf die wirtschaftliche Eigenleistung und Eigenverantwortlichkeit des Unternehmertums nach dem Muster der Mittelstandsgesetze in anderen Bundesländern sowie auf haushaltsrechtliche Vorgaben bei der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen im Verantwortungsbereich der Landesregierung und der landeseigenen NRW-Förderbank und Bürgschaftsbank (§ 10 Abs. 2 bis 4 sowie § 11). Konkrete Förderprogramme für den Klein- und Mittelstand werden nicht statuiert.

Insgesamt wird aus dem Gesetzentwurf in Umrissen der Zweck des Gesetzes als einer umfassenden Klammer übergeordneter politischer Zielsetzungen erkennbar, die im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien niedergelegt sind und ihren Niederschlag etwa im Tariftreue- und Vergabegesetz des Landes (TVgG NRW) finden. Deutlich wird dies etwa in § 17. Dort wird ein besonderer Bezug bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu den Verpflichtungen aus dem TVgG NRW, ökologische, soziale und Genderaspekte betreffend, hergestellt. Sofern man hieraus bereits einen wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmen ableiten möchte, würde mit dem Gesetzentwurf der Versuch unternommen, einem Kritikpunkt am vormaligen Mittelstandsgesetz Rechnung zu tragen. Zudem ist der Entwurf darauf angelegt, weitere Kritikpunkte des alten Gesetzes zu entschärfen.

Erfreulich wirkt in diesem Zusammenhang die in § 5 des Entwurfs enthaltene Subsidiaritätsklausel, die weiterhin eine Engführung kommunaler Leistungserbringung entlang den Vorgaben der §§ 107 ff. Gemeindeordnung NRW (GO NRW) vorsieht. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass gerade im Bereich der straßenbezogenen Infrastrukturplanung die Landesregierung mit Beginn der 15. Legislaturperiode eine stärkere Rückführung extern vergebener Planungsleistungen zulasten der überwiegend klein- und mittelständischen Planungsbüros vorgenommen hat.

Festzuhalten ist auch, dass der Vorrang der späterhin plakativen Formel „Privat vor Staat“ im alten Mittelstandsgesetz von 2003 im damaligen § 7 „Vorrang der privaten Leistungserbringung“ kodifiziert war. Diesbezügliche Formulierungen anderer Landesgesetze (etwa Bayern und Bremen) sind gegenüber dem jetzigen Entwurf der Landesregierung deutlicher formuliert.

Positiv zu werten sind die im neuen Entwurf enthaltenen strukturellen Veränderungen gegenüber dem 2008 ausgelaufenen Gesetz bezüglich der in Teil 2 des Gesetzes behandelten „Mittelstandsgerechten Rahmenbedingungen“. Gegenüber den seinerzeitigen parallelen Strukturen von Mittelstandsbeirat und Mittelstandsbeauftragten werden die damit einhergehenden Aufgaben und Funktionen auf den Beirat konzentriert, der eine explizite Berichtspflicht bzw. -möglichkeit nicht nur gegenüber der Landesregierung, sondern auch gegenüber dem Parlament in Form des zuständigen Ausschusses bekommen soll und auf diese Weise auch als Impulsgeber für das Parlament wirken kann.

2. Wie bewerten Sie die im Gesetzentwurf (§ 6) vorgesehene Mittelstandsverträglichkeitsprüfung / Clearingstelle?

Der Gesetzentwurf sieht erneut eine Mittelstandsverträglichkeitsprüfung vor. Zudem enthält der Entwurf die Möglichkeit für die Landesregierung, eine extern angesiedelte Clearingstelle zu etablieren, die bereits im Vorfeld geplanter Gesetzes- und Verordnungsverfahren beratende Funktionen aufnehmen soll. Augenfällig ist der im Gesetzentwurf gegenüber der alten gesetzlichen Regelung in § 6 Abs. 2 fixierte Ressortanspruch auf Beratung durch die Clearingstelle. Ausdrücklich weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass hiermit eine Verstärkung des dialogischen Politikprinzips der neuen Landesregierung angestrebt wird. Diese frühzeitige Mitwirkungsmöglichkeit des Mittelstands ist zu begrüßen.



Unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation ist explizit darauf zu verweisen, dass das im Gesetzentwurf vorgeschlagene Verfahren einer frühzeitigen und aus Sicht des Parlaments vorzeitigen Befassung der Clearingstelle mit gesetzgeberischen Vorhaben der Landesregierung nicht eine Änderung oder gar Einschränkung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens bedeuten darf.

Zusätzlich erscheint aus Sicht der IK-Bau NRW eine Präzisierung der in § 6 Abs. 1 des Gesetzentwurfs aufgezählten Mitglieder der Clearingstelle erforderlich. So ist nicht hinreichend klar, was genau unter den „Dachorganisationen der Kammern“ in Nordrhein-Westfalen verstanden werden soll. Auch die Gesetzesbegründung gibt hierüber keinen Aufschluss. § 6 Abs. 1 Satz 2 sollte daher lauten:

„Die Überprüfung findet in enger Abstimmung mit den sozialpolitischen Verbänden, den Kammern, den Organisationen der gewerblichen Wirtschaft sowie der Freien Berufe, den kommunalen Spitzenverbänden und dem für die jeweilige Rechtsmaterie zuständigen Ministerium statt.“

- 3. Halten sie es für zwingend notwendig, dass die Clearingstelle dauerhaft eingerichtet wird und ein eigenständiges Befassungs- und Klärungsrecht erhält?**

Keine Stellungnahme

- 4. Sollte die Prüfungskompetenz dahingehend ausgeweitet werden, dass einzelne Vorschriften von bereits bestehenden Gesetzen, die besondere Beschwerden für den Mittelstand beinhalten können, einer erneuten Prüfung unterzogen werden?**

Der Gesetzentwurf sieht eine Beteiligung der Clearingstelle auch bei Novellierungen vor. Das ist sachdienlich und entspricht dem Zweck, der mit der Einrichtung einer solchen Stelle verbunden ist. Erfolgt eine Einbeziehung der Clearingstelle in laufende Novellierungsverfahren, kann es ihr nicht verwehrt sein, auch auf solche Gesichtspunkte einzugehen, die zwar (noch) nicht angesprochen, im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsvorhaben aus ihrer Sicht aber dennoch von Bedeutung sind. Wenn darin eine Ausweitung der Prüfkompetenz im Sinne der Fragestellung liegt, spricht sich die IK-Bau NRW für eine solche Kompetenzerweiterung aus.

5. **Ist eine Ansiedlung des Clearingprozesses zeitlich vor der Kabinettsbefassung mit den Grundsätzen demokratischer Prozesse zu vereinbaren? Wird die Legislative damit außer Kraft gesetzt? Stellt die Ansiedlung bei den Selbstverwaltungsstellen der Wirtschaft ausreichende Transparenz der Gesetzeserstellung und Prüfung sicher? Sehen Sie Gefahren für die parlamentarische Demokratie und Gesetzgebungsverfahren, wenn Unternehmen vor dem Parlament über Gesetzesinhalte urteilen und gegebenenfalls Änderungen vornehmen sollen?**

Bereits gegenwärtig erlaubt die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen die Befassung einzelner Ministerien im Gesetzgebungsprozess sowie außerhalb der Landesregierung stehender Stellen bei der Erarbeitung von Gesetzesinitiativen bzw. anderer Rechtsvorschriften sowie im Zuge der Überarbeitung bestehender Regelungen. Die §§ 81-84 GGO legen hierfür die Vorgehensweise fest.

Das Gesetzgebungsverfahren als solches und die Befassung von Kabinett und Parlament in der durch die Verfassung vorgesehenen Art und Weise werden hierdurch nicht verletzt bzw. können durch anderweitig legitimierte Verfahren nicht unterlaufen werden. Hiervon weicht auch der vorliegende Gesetzentwurf nicht ab.

Unberührt hiervon bleibt jedoch die Frage, ob aus Transparenzgründen nicht eine parlamentarische Anhörung der Clearingstelle im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren ermöglicht werden sollte. Eine abschließende rechtliche Bewertung, ob dies nach dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht möglich ist, kann von der IK-Bau NRW nicht abgegeben werden. Es wird aber angeregt, eine solche Möglichkeit deutlicher im Gesetzestext zu verankern (siehe hierzu Antwort zu Frage 2).

Der Gedanke der Landesregierung, sich im Vorfeld notwendiger Gesetzesvorgaben mit den Beteiligten über die Ausgestaltung einer Rechtsvorschrift mit Blick auf deren Mittelstandsfreundlichkeit und Anwendbarkeit auseinanderzusetzen und den entsprechend vorhandenen Sachverstand abzurufen, ist prinzipiell zielführend. Die Gefahr einer einseitigen Interessendurchsetzung wird von der IK-Bau NRW bei ausgewogener Zusammensetzung der Clearingstelle nicht gesehen. Beeinträchtigungen des parlamentarischen Verfahrens durch das vorgeschaltete Beratungsverfahren der Landesregierung sind nicht zu befürchten, zumal die Mitglieder des Landtags bei der Hinzuziehung der Sachverständigen nicht an die Anhörung der Mitglieder der Clearingstelle gebunden oder auf diese beschränkt sind. Gleichwohl sollte das Parlament die Möglichkeit nutzen können, die Mitglieder der Clearingstelle bewusst zu seinen Beratungen hinzuzuziehen.

- 6. Ist die Ermächtigung der Landesregierung, die Teilnehmer und die Modalitäten des Clearingprozesses in einer Rechtsverordnung festzulegen, eine ausreichende Würdigung der parlamentarischen Aufgabe? Wird der parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeit und -pflicht Rechnung getragen?**

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor, die Clearingstelle vorrangig zum Zwecke ihrer Beratung einzusetzen. Wenn und soweit die Aufgabe der Clearingstelle auf die (vor-)beratende Mitwirkung beschränkt wird, ist dem „Parlamentsvorbehalt“ Rechnung getragen. Zudem bleibt es dem Parlament unbenommen, aus seiner Mitte einen Änderungsantrag zum Gesetzentwurf einzubringen, der ein Beteiligungsverfahren des Parlaments an der Zusammensetzung, der Aufgabenkritik und weiterer Modalitäten der Clearingstelle vorschlägt und hierfür eine Mehrheit zu organisieren.

- 7. Sollten die Kosten dieser Clearingstelle von der öffentlichen Hand getragen werden?**

Die Frage ist nach Auffassung der IK-Bau NRW zu bejahen. Denn dadurch würde schon der Anschein vermieden, Mitglieder der Clearingstelle könnten sich an deren Finanzierung allein aus wirtschaftlichem Eigeninteresse beteiligen. Im Übrigen dürfte die bestehende Gesetzeslage, bspw. bei den Kammern der Freien Berufe, einer Übernahme der Kosten durch Dritte entgegenstehen.

- 8. Welche Chancen und Risiken sehen Sie für die in dem Gesetzentwurf (§ 7) vorgesehenen mittelstandsadäquaten Verwaltungsverfahren?**

Die Regelungen in § 7 formulieren einen dauernden Auftrag zur Verschlinkung und Optimierung verwaltungstechnischer Abläufe unter Berücksichtigung übergeordneter Ziele (Bürgerfreundlichkeit, Klein- und Mittelstandsfreundlichkeit) sowie weiterer sozialer, ökologischer, ökonomischer und verbraucherschützender Zielsetzungen. Aus diesen Vorschriften erwachsen nach Auffassung der IK-Bau indes keine direkten Handlungsanweisungen. Diese finden sich vielmehr in den konkreten Rechtsverordnungen und Durchführungsbestimmungen, die beständiger Fortschreibung bedürfen.

- 9. Wie bewerten Sie die im Mittelstandsgesetz enthaltene Beratungsplattform für Diversity Management?**

Der Gesetzentwurf hält in § 10 Abs. 6 die demographische Entwicklung und die damit einhergehende voraussichtliche Fachkräfteentwicklung im Blick. Diese wird sich für die unterschiedlichen Branchen des Klein- und Mittelstandes regional unterschiedlich entwickeln. Umso schwieriger wird es gerade für den Klein- und Mittelstand in ländli-



chen Regionen mit zu erwartendem demographischen Rückgang, sich am Markt zu behaupten und ausreichend Nachwuchs gewinnen zu können. Kleinunternehmer mit starken lokalen und regionalen Bezügen werden sich zukünftig mehr mit solchen Problemen auseinandersetzen müssen als mit Fragen der Auslandsrepräsentation bzw. der Marktzutrittschancen in anderen Ländern. Die IK-Bau NRW hält eine Beratungsplattform in Form eines Diversity-Managements für erwägenswert. Allerdings bedarf die Struktur dieses Angebots noch der Konkretisierung und ist mit Leben zu füllen.

10. Berücksichtigt der Gesetzentwurf in angemessener Weise die Mitverantwortung der betrieblichen Interessenvertretungen für die gedeihliche Entwicklung von Unternehmen?

Keine Stellungnahme

11. Welche konkreten, alltäglichen Vorteile bringt der Gesetzentwurf für mittelständische Unternehmer, Handwerker und Freiberufler?

Die Bedeutung des Gesetzentwurfs liegt vorrangig in dem klaren Bekenntnis zur überwiegend klein- und mittelständischen Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen. Für das alltägliche Wirtschaftsleben sind von unmittelbarer Relevanz eher die Fachgesetze, Rechtsverordnungen und zugehörigen Durchführungsbestimmungen. Insofern bildet der Gesetzentwurf die Absicht einer ordnungspolitischen Klammer in Umrissen ab. Dieses Verständnis spiegelt sich auch darin wider, dass die Landesregierung keine finanziellen Auswirkungen auf Unternehmen und private Haushalte durch das Gesetz erwartet.

12. Wie verbindlich können die im Gesetzentwurf unter § 2 beschriebenen Ziele (u.a. Bürokratieabbau, Stärkung der Innenstädte, Kultur der Selbständigkeit) und geforderten Rahmenbedingungen (u.a. Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft, Schutz der Lenkungsfunktion der freien Preisbildung, Subsidiarität) bei der Beratung von zukünftigen Gesetzesvorhaben durchgesetzt werden und welche konkreten Maßnahmen und Initiativen muss die Landesregierung ergreifen?

In der Vergangenheit hat es zwar Bemühungen um einen Bürokratieabbau gegeben, wie die Abschaffung überflüssiger Gesetze, die „Verschlankung“ von Verordnungen und die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren zeigt. Im Ergebnis wird man indes wohl nur von punktuellen Erfolgen sprechen können. Denn diese Entwicklung wird nicht selten durch neue Gesetze und Verordnungen infrage gestellt, für deren Erlass



es vielfach dringende Erfordernisse oder aber übergeordnete, supranationale Vorgaben gibt. Gerade weil tendenziell eine Zunahme von Vorschriften zu beobachten ist, bleibt der Bürokratieabbau weiterhin ein wichtiges Ziel.

Mit Blick auf die Stärkung der Innenstädte sind in den vergangenen Jahren mit wirkungsvollen Initiativen zur Revitalisierung von Stadtkernen gute Erfahrungen gemacht worden. Wesentliche Voraussetzung hierfür war die Bereitstellung entsprechender Fördermittel durch Bund, Land und Kommunen. Die Programmgestaltungen der vergangenen Jahrzehnte wurden dabei an die jeweiligen Erfordernisse wirkungsvoll angepasst. Mit Blick auf die Förderung des Mittelstands wird es auch in Zukunft sehr darauf ankommen, unter planerischen, baulichen, ökologischen und demographischen Gesichtspunkten Stadtentwicklungspolitik zu betreiben, die den Herausforderungen genügt. Absehbar scheint aber ein bedeutungsvoller Wandel in der Finanzierung der Stadtentwicklung zu sein, der maßgeblich die Fragen der Auskömmlichkeit und Nachhaltigkeit der Finanzierung betrifft. Die die Landesregierung tragenden Parteien haben in ihrem Koalitionsvertrag zwar eine stärkere Verzahnung von Wohnungsbaupolitik und Quartiersmanagement und -entwicklung vereinbart, zugleich aber bekräftigt zu prüfen, inwieweit zur mittel- und langfristigen Entlastung des Landeshaushalts Möglichkeiten geschaffen werden können, die eine kreditwirtschaftlich basierte Stadtentwicklungspolitik begründen. Konkrete Entwürfe hierzu sind bislang noch nicht erkennbar geworden. Die IK-Bau NRW verfolgt diese Entwicklung vor dem Hintergrund der bisherigen Fördersystematik und -praxis mit großer Aufmerksamkeit. Im Interesse der Nachhaltigkeit und der Überjährigkeit einer Vielzahl von Stadtentwicklungsprojekten ist eine zeitnahe Befassung mit dem Thema sinnvoll.

Nach Auffassung der IK-Bau NRW erfasst der Begriff der Subsidiarität nicht nur die Regelungen in Bezug auf die eigenwirtschaftliche Betätigung der Kommunen nach §§ 107 ff. GO. Gemeint ist damit auch der Anspruch der Landesregierung auf klein- und mittelstandsfreundliches Verhalten bei der öffentlichen Auftragsvergabe und die unternehmerische Eigenverantwortlichkeit und Eigenleistung des Klein- und Mittelstands. Hierzu legt der vorliegende Gesetzentwurf zwar ein Bekenntnis ab. Das jüngst in Kraft getretene Tariftreue- und Vergabegesetz zeigt aber, dass sich der absehbare bürokratische Aufwand, der sich derzeit in einer Übergangslösung bis zum Erlass einer endgültigen Durchführungsverordnung widerspiegelt, kontraproduktiv zum Anspruch des vorliegenden Gesetzentwurfs verhält. Zunehmend wird die Kammer mit Beschwerden über nur schwer verständliche Prozeduren beim Nachweis über die Einhaltung der ILO-Arbeitsnormen und im Zuge der Präqualifizierung beizubringender Nachweise und Unterlagen konfrontiert. Unter anderem zeigt sich die Komplexität des Umgangs mit dem Gesetz auch in Form der beständig wachsenden FAQ-Liste des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen. Bereits jetzt ist absehbar, dass hier Nachbesserungsbedarf besteht.



- 13. Können die Instrumente des Mittelstandsförderungsgesetzes die wirtschaftlichen Nachteile, die mittelständischen Unternehmen, Handwerkern und Freiberuflern durch das Tariftreue- und Vergabegesetz, das geplante Klimaschutzgesetz, die geplante Novellierung des Nichtraucherschutzgesetzes oder die geplante Novellierung des Ladenöffnungsgesetzes entstehen, ausgleichen und aufheben?**

Mit Blick auf das Tariftreue- und Vergabegesetz sowie das geplante Klimaschutzgesetz ist aus Sicht der IK-Bau durch das Mittelstandsförderungsgesetz keine Vereinfachung zu erwarten. Zu den anderen genannten Gesetzen kann die Kammer keine Aussage treffen.

- 14. Die §§ 10 ff. Mittelstandsförderungsgesetz formulieren Ziele, Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für Förderprogramme für die mittelständische Wirtschaft. Welche Förderprogramme muss die Landesregierung aus ihrer Sicht in den kommenden Jahren mit welchem Volumen auflegen, um die selbstgesteckten Ziele des Mittelstandsförderungsgesetzes effektiv zu erreichen?**

Keine Stellungnahme

- 15. Gem. § 16 Mittelstandsförderungsgesetz sollen Förderinstrumente für die betriebliche Interessenvertretung entwickelt werden. Bestehen Ihrer Einschätzung nach solche Defizite bei der betrieblichen Interessenvertretung, dass diese durch Förderprogramme im Rahmen des Mittelstandsförderungsgesetzes ausgeglichen werden müssen? Wenn ja, welche Defizite sind dies und wie sollen diese ausgeglichen werden?**

Über etwaige Defizite im Bereich der betrieblichen Interessenvertretung in von Kammermitgliedern geführten Büros liegen der IK-Bau keine Erkenntnisse vor.

- 16. Halten Sie die im Gesetz aufgezählten und in Frage kommenden Verbände für geeignet, die Interessen speziell kleiner und mittelgroßer Unternehmen zu vertreten? Sehen Sie die Gefahr, dass große Unternehmen durch diese Verbände übermäßig Einfluss erlangen? Werden die Interessen von Kleinunternehmen, Handwerksbetrieben und freien Berufen ausreichend berücksichtigt?**

Siehe hierzu Antwort zu Fragen 1, 2, 5.

17. Ist Wachstum ein geeignetes Ziel, um es den betrieblichen Interessenvertretungen aufzuerlegen?

Keine Stellungnahme

Soweit die Ausführungen der IK-Bau NRW zu dem vorgelegten Fragenkatalog.

Düsseldorf, 18.10.2012



Dr.-Ing. Heinrich Bökamp
Präsident