

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/184**

Alle Abg

Dr. Michael Coenen
Geschäftsführer

Telefon +49 211 81-15492
Telefax +49 211 81-15499
coenen@dice.hhu.de

**Stellungnahme des
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE)**

**zum Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksache 16/126 (Neudruck),**

Düsseldorf, 22.10.2012

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

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

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

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.31
Ebene 01 Raum 09

Der vorliegende Gesetzentwurf bezieht sich in § 1 Abs. 2 auf die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft als Orientierung für Landespolitik zur Förderung und Stärkung von Mittelstand und Freien Berufen. Tragende Säule der Sozialen Marktwirtschaft sind Wettbewerbsmärkte. Wir erachten nur technologische Gegebenheiten als zwingende Begründungen für dauerhafte Funktionsmängel eines Marktes, die sich nicht durch andere Eingriffe in den Ordnungsrahmen beherrschen lassen als über eine Regulierung von Marktzugang und Preisen. Dies gilt typischerweise für natürliche Monopole, wie sie beispielsweise in Teilbereichen von Netzindustrien (Strom, Gas, Wasser) anzutreffen sind.

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

KMU sind von vergleichbaren Bedingungen meist nicht betroffen. Typischerweise sind sie auf Märkten aktiv, die entweder bereits wettbewerblich organisiert sind oder sich wettbewerblich organisieren lassen. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir den expliziten Bezug des Gesetzentwurfs auf die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft und nehmen Stellung zu den wettbewerbspolitischen Aspekten des Gesetzesvorhabens.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf knüpft der Gesetzgeber NRW an die europäischen Initiativen „Small Business Act for Europe (SBA)“ und „Europa 2020“ sowie die Mittelstandsinitiative des BMWi an und bezieht das Gesetz auf Art. 28 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Mithin schafft er eine dauerhafte Grundlage für Maßnahmen, die die Förderung des Mittelstandes zum Ziel haben. Hierbei ist nicht erkennbar, dass unmittelbar Partikularinteressen in einer unbilligen Art und Weise bedient werden.

Mittelständische Unternehmen sind in allen Wirtschaftsbereichen aktiv. Im Jahr 2010 waren nach der KMU-Definition der Europäischen Union annähernd 750.000 Unternehmen in NRW dem Mittelstand zugehörig, das entspricht einem Anteil von 99,4 % aller Unternehmen.

Das Gesetz schadet also nicht, unter Umständen nützt es aber auch nicht viel, wenn die Landesregierung es nicht durch zur Mittelstandsförderung *geeignete* Maßnahmen mit Leben füllt. Wir legen hierbei Wert auf die Feststellung, dass die eigentliche Zielsetzung eines Mittelstandsförderungsgesetzes nicht in der Bestätigung und Verfestigung der Besitzstände eines heutigen Mittelstandes bestehen darf, sondern in der Schaffung und Entwicklung von guten Rahmenbedingungen für den Mittelstand der Zukunft liegen muss. Hierzu zählen zuvorderst wettbewerbsoffene Märkte wann immer möglich mit geringen administrativen Zutrittsschranken.

Fragen 2 bis Frage 7: Fragen zur Mittelstandsverträglichkeitsprüfung/ Clearingstelle

Wir haben keine wirtschaftspolitischen Bedenken gegen eine institutionalisierte Mittelstandsverträglichkeitsprüfung. Eine solche institutionalisiert und ordnet die heute schon bestehenden Verfahren zur Einbindung verschiedener Interessengruppen im Gesetzgebungsprozess und lenkt hierbei Aufmerksamkeit auf die Relevanz für den Mittelstand. Hierdurch mag sich zunächst der Gesetzgebungsaufwand erhöhen, die Mittelstandsverträglichkeitsprüfung kann jedoch zugleich zu einer wirkungsvolleren Gesetzgebung beitragen, die nachgelagert den Aufwand in der Verwaltung reduziert und den Nutzen für den Mittelstand erhöht.

Die Abwicklung der Mittelstandsverträglichkeitsprüfung über eine dauerhaft eingerichtete Clearingstelle erhöht die Transparenz im Gesetzgebungsprozess. Ein eigenständiges Befassungs- und Klärungsrecht für diese Stelle ist im Hinblick auf neue Gesetzgebungsvorhaben geboten, um die Unabhängigkeit der Clearingstelle gegenüber kurzfristigen politischen Mehrheiten zu fördern (zu Frage 3). Ob Prüfkompetenzen jedoch auch auf die erneute Prüfung bereits bestehender Gesetze mit möglichen Erschwernissen für den Mittelstand ausgeweitet werden sollten, ist anzuzweifeln (zu Frage 4). Wir gehen davon aus, dass der vergleichsweise gut organisierte Mittelstand, die Handwerksverbände, die Handelskammern und die Verbände der freien Berufe dieser Aufgabe aus eigenem Interesse bereits von sich aus nachkommen.

Frage 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 Lenkungsfunction der freien Preisbildung, Subsidiarität) bei der Beratung von zukünftigen

gen Gesetzesvorhaben durchgesetzt werden und welche konkreten Maßnahmen und Initiativen muss die Landesregierung ergreifen?

Wir sind der Auffassung, dass mit geringem finanziellem Aufwand durch strukturelle Anpassungen viel für den Mittelstand der Zukunft und den Wirtschaftsstandort NRW getan werden kann. Unsere Vorschläge betonen die Notwendigkeit zum Bürokratieabbau, der knappe Ressourcen freimacht, und die Möglichkeit einer unabhängigeren Landeskartellbehörde, die dem Schutz des Verbrauchers und der Innovationsfähigkeit dient.

Die besondere Notwendigkeit zum Bürokratieabbau in NRW verdeutlicht exemplarisch die 2011 veröffentlichte Studie des Instituts für Mittelstandsforschung (ifm) zu den Kosten der administrativen Gründungsverfahren einer haftungsbeschränkten Unternehmergeellschaft in Deutschland. Die Studie gelangt zu dem Ergebnis, dass die großen Unterschiede im auf administrative Prozesse entfallenden Zeitaufwand über alle Bundesländer in erster Linie aus Unterschieden bei der steuerlichen Anmeldung bei den Finanzämtern resultieren. Während NRW bei den Kosten der administrativen Gründungsverfahren mit durchschnittlich 161 EUR im Mittelfeld der deutschen Bundesländer liegt, liegt es bei der Gesamtdauer der administrativen Gründungsverfahren mit 10,25 Arbeitstagen erst auf Rang 15. Die kürzeste Gründungsdauer weisen die Bundesländer Bremen und Mecklenburg-Vorpommern mit jeweils 4,25 Arbeitstagen auf. Der begrenzende Faktor in NRW ist die steuerliche Anmeldung bei den Finanzämtern, die allein zehn Arbeitstage beansprucht. Dieser Wert wird im Bundesvergleich nur noch vom Schlusslicht Sachsen-Anhalt unterboten (17,5 Arbeitstage, vgl. Holz, M. 2011: Dauer und Kosten von administrativen Gründungsverfahren in Deutschland, ifm-Materialien 205). Vergleichbare Bürokratiekosten wiegen im Falle Nordrhein-Westfalens umso schwerer, als Deutschland auch im europäischen Vergleich keine absolute Spitzenposition einnimmt.

In Nordrhein-Westfalen ist die Landeskartellbehörde wie in den übrigen deutschen Bundesländern ein Referat des zuständigen Ministeriums. Für den Energiebereich ist ein weiteres Referat als Landesregulierungsbehörde zuständig. Die Monopolkommission hat in ihrem 19. Hauptgutachten anlässlich der aktuellen Diskussion um die angemessene kartellrechtliche Einfassung der Trinkwassermärkte auch die Arbeitsweise der unterschiedlichen Landeskartellbehörden untersucht und verglichen (vgl. Monopolkommission 2012: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, 19. Hauptgutachten, BT-Drs. 17/10365, Tz. 608 ff.). Sie kommt zu dem Schluss, dass die Landeskartellbehörden im Hinblick auf Untersuchungstiefe und Untersuchungsmethoden sehr heterogen arbeiten, was sich zum einen auf sehr unterschiedliche Ressourcenausstattungen, zum anderen aber auch denkbar auf ihre fehlende Unabhängigkeit und die hiermit verbundene unmittelbare politische Anbindung begründet (vgl. insbesondere ebenda, Tz. 610). Wir halten diesen Befund für generalisierbar und sind der Auffassung, dass es der Entwicklung des Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen langfristig dienen würde, wenn die Aufsicht über wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen auf Landesebene einer von der Regierung

unabhängigen und allenfalls dem Parlament gegenüber direkt verantwortlichen Landeskartellbehörde übertragen wird. Wir denken hierbei im ersten Schritt nicht an eine personelle Aufstockung der beiden Landeskartellbehörden NRW, sondern zunächst an eine Stärkung ihrer Unabhängigkeit von denkbarer politischer Einflussnahme. Durch einen solchen Schritt würde Nordrhein-Westfalen eine Vorreiterrolle auf Bundesebene einnehmen. Ein wesentlicher Gesichtspunkt bei diesem ist die durch ihn noch verbesserte Transparenz und Konsistenz der Entscheidungen der Landeskartellbehörden NRW.

Frage 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?

Die in der Frage 13 aufgeführten Gesetze, das Tariftreue- und Vergabegesetz, das geplante Klimaschutzgesetz, das Nichtraucherschutzgesetz und das Ladenöffnungsgesetz, sind vielleicht in ihrer Wirkung besonders mittelstandsspezifisch, sie sind es jedoch nur aufgrund der Tatsache, dass ihr Regelungsgrund in Wirtschaftsbereiche fällt, in denen sich der Mittelstand besonders betätigt. In der Regel handelt es sich hierbei um Gesetze, die erlassen wurden oder werden, weil negative externe Wirkungen einer wirtschaftlichen Betätigung auf Dritte vermieden oder vermindert werden sollen. Wir sind nicht der Auffassung, dass es die generelle Aufgabe eines Mittelstandsförderungsgesetzes sein sollte, die Wirkungen anderer Gesetze – unabhängig davon, ob dieselben triftig sind – zu kompensieren. Wir sind insbesondere auch deswegen nicht dieser Auffassung, weil bei einer derartigen Kompensation stets die Gefahr bestünde, dass Maßnahmen getroffen werden, die die intendierte Wirkung des nun kompensierten Gesetzes wieder schwächen und mithin die Effizienz der Rechtsordnung beeinträchtigen.

Wir sehen jedoch einen Konflikt zwischen der Intention des vorliegenden Gesetzes, den Mittelstand in Nordrhein-Westfalen fördern zu wollen, und den §§ 107 ff. der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, auf die § 5 des vorliegenden Gesetzentwurfs explizit verweist. Die §§ 107 ff. GO NRW bestimmen weitreichende Möglichkeiten für die öffentliche Hand auf kommunaler Ebene zu wirtschaftlicher Betätigung. Sie erstrecken sich abseits von Bereichen der engeren Daseinsvorsorge (Wasser, öffentlicher Verkehr, Telekommunikationsdienste) auch auf Wirtschaftsbereiche, in denen KMU typischerweise aktiv sind oder aktiv sein können. Hinzu kommt, dass eine wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand schon zulässig ist, wenn der öffentliche Zweck durch andere Unternehmen *nicht besser und wirtschaftlicher* erfüllt werden kann. Von dem Bereich wirtschaftlicher Betätigung ausgenommen sind weiterhin Einrichtungen der Erziehung, Bildung

und Kultur, Sport und Erholung, Gesundheits- und Sozialwesen, Einrichtungen der Straßenreinigung, Wirtschaftsförderung, Fremdenverkehrsförderung und Wohnraumversorgung, sowie Einrichtungen des Umweltschutzes, insbesondere Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung.

Wir interpretieren die getroffene Regelung weiterhin so, dass es für die öffentliche Beteiligung an einem Unternehmen genügt, das Unternehmen gerade ebenso effizient zu organisieren, wie es ein privater Wettbewerber tun würde, um das Anliegen der öffentlichen Hand, sich in diesem Bereich wirtschaftlich betätigen zu wollen, zu rechtfertigen. Ein Vorrang privater Leistungserbringung für weite mittelstandsrelevante Wirtschaftsbereiche ist nicht länger gegeben. Auf einen vergleichbaren kritischen Zusammenhang im alten Mittelstandsgesetz NRW hatte bereits das RWI im Jahr 2008 Bezug genommen (vgl. Dürig, W., B. Lageman und Ch. M. Schmidt 2008: Das Mittelstandsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen und seine mögliche Zukunft, RWI: Positionen 24; die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurf bezieht sich auf S. 11, fünfter Absatz sogar ausdrücklich auf dieses Papier). Dass hierdurch der mittelständischen Wirtschaft geschadet werden kann, belegen anekdotisch die Beispiele für Vorstöße der kommunalen öffentlichen Hand in NRW auf Märkte, die vollständig durch private mittelständische Unternehmen bedient werden können, die die Konrad-Adenauer-Stiftung in ihrer Reihe Materialien für die Arbeit vor Ort über die Jahre zusammengetragen hat. Die Liste umfasst den Betrieb von Hotels und Gaststätten, Energieconsulting und den Betrieb von Reisebüros ebenso wie das Angebot von Reinigungsdienstleistungen und Gärtnereidienstleistungen und belegt, dass die Phantasie kommunaler Entscheidungsträger in dieser Hinsicht nur wenig begrenzt ist.

Zwar wurden in den §§ 107 ff. GO NRW, insbesondere in § 107 Abs. 5 GO NRW und § 107a Abs. 4 GO NRW Vorkehrungen getroffen, die sicherstellen sollen, dass den Selbstverwaltungsorganisationen von Handwerk, Industrie und Handel die Möglichkeit zu einer Stellungnahme zu einem beabsichtigten wirtschaftlichen Engagement gegeben wird und den örtlichen Entscheidungsträgern anhand von Marktanalysen mögliche Konsequenzen verdeutlicht werden. Wir würden dennoch zur Förderung der mittelständischen Wirtschaft eine Klarstellung der in § 5, Satz 2 des Gesetzentwurfs getroffenen Formulierung vorziehen, die – anstatt auf die §§ 107 ff. GO NRW abzustellen – stattdessen wie durch das RWI (2008, S. 5) vorgeschlagen in der folgenden Weise gefasst ist:

„Das Land Nordrhein-Westfalen, die Gemeinden, die Regionalverbände und sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts dürfen im Regelfall wirtschaftliche Leistungen außerhalb der Daseinsvorsorge nur erbringen, wenn ein öffentlicher Zweck dies erfordert und sie von privaten Unternehmen nicht ebenso gut wirtschaftlich erbracht werden können.“

Eine in dieser Weise getroffene gesetzliche Regelung würde privater wirtschaftlicher Betätigung einen unbedingten Vorrang vor einer wirtschaftli-

chen Betätigung der öffentlichen Hand geben, mithin für KMU in Nordrhein-Westfalen Märkte öffnen und zur Planungssicherheit für Investitionen beitragen.

Düsseldorf, 22. 10. 2012



Dr. Michael Coenen



Prof. Dr. Justus Haucap

Kurzlebenslauf Dr. Michael Coenen

Dr. Michael Coenen ist Geschäftsführer des Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) der Universität Düsseldorf (seit 2009). Nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre in Bonn und Edinburgh war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Köln (2000-2006) und Senior Economist für die Monopolkommission unter ihren Vorsitzenden Prof. Dr. Dr. Jürgen Basedow und Prof. Dr. Justus Haucap (2006-2009).

Kurzlebenslauf Prof. Dr. Justus Haucap

Prof. Dr. Justus Haucap ist Direktor des Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) der Universität Düsseldorf (seit 2009) und Mitglied der Monopolkommission (seit 2006). Von 2008 bis 2012 war Haucap Vorsitzender der Monopolkommission. Vor seinem Ruf an die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (seit 2009) hatte er Lehrstühle an der Universität Bochum (2003-2007) und der Universität Erlangen-Nürnberg (2007-2009) inne. Haucap ist Forschungsprofessor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen sowie Mitglied des Kronberger Kreises.