

## Stellungnahme des Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) zu

### „Betriebswirtschaftliche Herausforderungen und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen im Handwerk“

#### Öffentliche Anhörung der Enquetekommission VI

### „Zukunft von Handwerk und Mittelstand in Nordrhein-Westfalen“ am 11. April 2016

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME  
16/3679

A27

#### Vorbemerkung

Das Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) ist ein Institut der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf mit einem Schwerpunkt im Bereich der Wettbewerbspolitik und der Regulierung von Märkten. In der folgenden Stellungnahme konzentrieren wir uns im Wesentlichen auf ausgewählte wirtschaftspolitische Fragen des vorgelegten Fragenkatalogs.

#### **Frage 1: Welche marktverändernden Einflüsse wirken auf die traditionellen, lokal orientierten und klein strukturierten Geschäftsmodelle des Handwerks ein?**

Die Digitalisierung erfasst auch die diversen Betätigungsfelder von Handwerk und Mittelstand, wenn auch – je nach Betätigungsfeld – in unterschiedlichem Ausmaß. Veränderungen ergeben sich zum einen in Produktionsprozessen, in denen durch die Digitalisierung Produktivitätsverbesserungen erzielt werden können, zum anderen in Produktverbesserungen. Pauschale Aussagen für die unterschiedlichen Handwerksberufe zu treffen, ist kaum möglich, pauschale Aussagen für Handwerk *und* Mittelstand fast unmöglich. So ist etwa das Friseurhandwerk ganz anders betroffen als ein/e Möbeltischler/in oder ein Dachdeckerbetrieb.

Eine hilfreiche Unterscheidung kann zum einen darin liegen, wie leicht Produkte und Dienstleistungen prinzipiell entweder auch über Distanzen hinweg handelbar sind oder beim Nachfrager „vor Ort“ ausgeführt werden, zum anderen, wie stark die betroffenen Anbieter auf B2B und B2C-Märkten tätig sind.

Bei prinzipiell schwer über Distanzen handelbaren Produkten im B2C-Bereich, die nicht beim Nachfrager „vor Ort“ erbracht werden, wie etwa im Friseurhandwerk, sind aufgrund der Digitalisierung deutlich weniger marktstrukturelle Veränderungen zu erwarten, als etwa bei leichter handelbaren Dienstleistungen im B2B-Bereich (wie etwa im Druckereigewerbe).

Eine Tendenz in vielen Wirtschaftsbereichen liegt in der Entstehung von Plattformen als neuer Form von Intermediären. Im Bereich des Handwerks etwa ist *MyHammer* eine der bekanntesten Plattformen. Durch die Plattformen wird der Wettbewerb unter Anbietern tendenziell zum Vorteil der Verbraucher befördert. Verbraucher können für sich vergleichsweise einfach konkurrierende Angebote einholen und sich über die für Plattformen typischen Bewertungssysteme leicht über die Kundenzufriedenheit mit den jeweiligen Anbietern informieren. Der Wettbewerb unter den Anbietern wird dadurch tendenziell

intensiviert. Zugleich bieten Plattformen für *effiziente* Anbieter neue Möglichkeiten zur Kundengewinnung und zum Wachstum.

Während es auf einigen Plattform-Märkten aktuell zu einer starken Marktkonzentration unter den Plattformen kommt oder schon gekommen ist und damit Abhängigkeiten der Anbieter von diesen Plattformen entstehen, ist ein solcher Trend im Bereich des Handwerks weniger zu beobachten. Prinzipiell wäre dies für einige Dienstleistungsmärkte jedoch denkbar. Tendenziell ist dies umso eher zu erwarten, (a) je weniger Beratungsbedarf Nachfrager bei einer Dienstleistung haben und je standardisierter die Dienstleistungen sind und (b) je einfacher sie über Distanzen handelbar sind oder beim Kunden „vor Ort“ erbracht werden. Für das Friseurgewerbe etwa dürften Plattformen auch in Zukunft keine besondere Bedeutung entwickeln, für das Reinigungsgewerbe hingegen ist eine solche Entwicklung bereits heute zu beobachten. Dabei sind die größeren Veränderungen durch Plattformen auf B2C-Märkten zu erwarten, da auf B2B-Märkten auch in der Vergangenheit oft schon das Instrument der Ausschreibung genutzt worden ist bzw. konkurrierende Angebote eingeholt wurden. Allerdings spielen Plattformen auch hier durchaus eine zunehmende Rolle, da die Transaktionskosten für die Einholung von Angeboten auch hier aus Sicht der Nachfrager sinken.

Nicht zu beobachten ist im Handwerk bisher die Entstehung von überregionalen Großunternehmen bzw. Ketten wie etwa im Autoreparaturbereich. Perspektivisch ist dies jedoch nicht zwangsläufig auszuschließen.

**Frage 12: Welche wettbewerbspolitischen Probleme resultieren für Handwerk und Mittelstand aus der Konzentration der Marktmacht von industriellen Herstellern, Energieerzeugungsunternehmen oder anderen Akteuren?**

In der Bundesrepublik ist in den vergangenen 20 Jahren in der Gesamtschau keine erhebliche Veränderung der Angebotskonzentration eingetreten, wie die Monopolkommission etwa in ihren Hauptgutachten festgestellt hat. Der Anteil der Wertschöpfung der 100 größten Unternehmen am gesamten Bruttoinlandsprodukt scheint, wenn überhaupt, eher rückläufig zu sein. Dies bedeutet gleichwohl nicht, dass es nicht auf einzelnen Märkten erhebliche Veränderungen in der Konzentration gegeben haben kann. Gerade im Bereich der Energieerzeugung ist jedoch die Marktkonzentration sehr stark zurückgegangen und nennenswerte Marktmacht einzelner Anbieter kaum noch vorhanden.

Tendenziell ist eine Konzentration von Marktmacht gleichbedeutend einer Reduktion des Wettbewerbs. Sowohl Zulieferer als auch Abnehmer profitieren von funktionsfähigem Wettbewerb. Ein spezieller Schutz von Handwerk und Mittelstand ist jedoch nicht erkennbar. Vielmehr werden Handwerk und Mittelstand selbst in Teilen durch Gesetze und Regulierungen vor Wettbewerb geschützt, zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher.

**Frage 13: Welche politischen Regulierungen wirken wettbewerbsverzerrend auf Handwerk und Mittelstand – generell oder auf einzelnen Märkten?**

Es ist schwer, diese Frage allgemein zu beantworten. Es gibt zahlreiche Gesetze, Regulierungen und staatliche Aktivitäten, die wettbewerbsverzerrend wirken. Exemplarisch zu nennen wären etwa die planwirtschaftlich (aber dennoch chaotisch) durchgeführte Energiewende (mit besonderen Kollateralschäden in NRW), die Vorzugsbehandlung der Deutschen Post AG, das privatwirtschaftsfeindliche Kreislaufwirtschaftsgesetz, die auch vom Land NRW im Bundesrat unterstützte Initiative einer faktischen Verstaatlichung der Recyclingbranche durch ein neues Wertstoffgesetz, die antiquierte Regulierung des Taximarktes, die wettbewerbsfeindliche Regulierung vieler Dienstleistungen im Bereich der freien Berufe, usw. Wie stark Handwerk und Mittelstand davon in besonderer Weise betroffen sind, hängt jeweils vom Einzelfall ab.

**Frage 14: Welche wettbewerbspolitischen Probleme resultieren für Handwerk und Mittelstand aus der Ausdehnung der wirtschaftlichen Betätigung von öffentlichen Unternehmen, die gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen rechtlich privilegiert sind?**

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, Energie, 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 der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand 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 Bestimmung 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. Lagemann und C. M. Schmidt 2008, Das Mittelstandsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen und seine mögliche Zukunft, RWI: Positionen 24). 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. Besser wäre jedoch eine Klarstellung, etwa wie durch das RWI (2008, S. 5) vorgeschlagen:

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

#### **Frage 15: Welche Anpassungsnotwendigkeiten ergeben sich aus der Digitalisierung hinsichtlich von Eigentumsrechten wie Patent- und Musterschutz sowie Verwertungsrechten?**

Die Digitalisierung verändert Vertriebswege und fördert – im Zusammenspiel mit einer effizienten Logistik – tendenziell den Wettbewerb um die lokale Nachfrage. Inwiefern Handwerk und Mittelstand hiervon betroffen sind, ist kritisch davon abhängig, welche Dienstleistungen sie erbringen und welche Gruppen von Nachfragern sie bedienen.

Vor diesen Trends können und sollten sich Handwerk und Mittelstand nicht verschließen. Vielmehr sollten sie in die Lage versetzt werden, von den sich abzeichnenden Entwicklungen durch die Digitalisierung zu profitieren. In Bezug auf geistige Eigentumsrechte ermöglicht die Digitalisierung oft eine einfachere Verletzung dieser Rechte, welche die Durchsetzung dieser Eigentumsrechte vor neue Herausforderungen stellt. Gleichwohl besteht auch ein Potenzial, durch das strategische Einsetzen geistiger Eigentumsrechte, Wettbewerb und Innovationen zu behindern. So ist etwa das Leistungsschutzrechte für Presseverlage vor allem innovationsfeindlich und behindert gerade kleine Unternehmen und Start-ups bei der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle. Auch im Bereich der pharmazeutischen Industrie werden Patente teilweise strategisch eingesetzt und durchzusetzen versucht, um Wettbewerb zu blockieren. Die Europäische Kommission hat auch aus diesem Grund eine Sektoruntersuchung dieser Praxis durchgeführt. Hier stehen Wettbewerbsbehörden vor neuen Herausforderungen.

**Frage 16: Wie sind Vergaberecht und Vergabepaxis der öffentlichen Hand aus handwerks- und mittelstandspolitischer Perspektive zu bewerten (zum Beispiel ÖPP-Projekte, die Vergabe an Generalunternehmer oder die Bildung von privatrechtlichen Vergabekooperationen durch öffentliche Auftraggeber)?**

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist aus mittelstandspolitischer Sicht vor allem darauf zu achten, dass (a) die Losgrößen nicht so (groß) gewählt werden, dass eine Teilnahme von KMUs faktisch ausgeschlossen wird, und (b) dass zu viele Vergaben parallel durchgeführt werden, was sich für KMUs aufgrund von begrenzten Kapazitäten ebenfalls als problematisch erweisen kann.

Zugleich droht das Instrument der öffentlichen Auftragsvergabe nicht nur für Zwecke einer effizienten öffentlichen Beschaffung eingesetzt zu werden, sondern zunehmend auch andere politische Ziele damit verfolgt zu werden (gewerkschaftspolitische Ziele, Geschlechtergerechtigkeit, Klimaschutz etc.). Die Vielfältigkeit der Anforderungen führt regelmäßig zu erhöhten Dokumentationsanforderungen, welche große Anbieter begünstigen, für die es einfacher ist, mit einer Zunahme an Bürokratie umzugehen.

**Frage 20: Welche Anforderungen stellen sich auf kommunaler Ebene für eine mittelstandsorientierte Politik (insbesondere Haushalts- und Abgabenpolitik, Wirtschaftsförderung, Bau- und Planungspolitik, Verkehrs- und Umweltpolitik, Maßnahmen gegen Schwarzarbeit, Betätigung kommunaler Unternehmen sowie Geschäftspolitik der Sparkassen)?**

Auf kommunaler Ebene entfaltet sich insbesondere durch die zunehmende Rekommunalisierung verschiedener wirtschaftlicher Bereiche eine Konkurrenz zu den Aktivitäten privater KMUs. Eine Beschränkung der Tätigkeit kommunaler Unternehmen wäre sinnvoll, sowohl um private Anbieter nicht zu verdrängen, aber auch um Risiken für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu begrenzen.

**Frage 21: Welche Anforderungen stellen sich auf Bundesebene für eine mittelstandsorientierte Politik? Vor allem in Bezug auf**

- **Steuer-, Erb- und Gesellschaftsrecht,**
- **Arbeits- und Sozialrecht.**

Wettbewerbsverzerrungen können sich durch die Steuervermeidungsmöglichkeiten internationaler Konzerne ergeben, wie etwa durch die strategische Verrechnung von Markenrechten. Hier sollten Begrenzungen in der Anrechnung der Entgelte für immaterielle Eigentumsrechte in Erwägung gezogen werden.

Im Bereich der Erbschaftssteuer hat der Kronberger Kreis vorgeschlagen, die Ausnahmen drastisch zu begrenzen und so die Steuerbasis zu verbreitern und sodann einen relativ

niedrigen, flachen Tarif anzuwenden.<sup>1</sup> Die Einrichtung zahlreicher Ausnahmen führt tendenziell zu steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten, ohne dass es dafür gute sachliche Rechtfertigungen gibt.

---

<sup>1</sup> <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/wirtschaft/publikationen/kronberger-kreisstudien/detailansicht/nr/nr-60-erbschaftsteuer-neu-ordnen-statt-nachbessern.html>