

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/3699**

A27

## Stellungnahme

im Rahmen der Öffentlichen Anhörung der Enquetekommission VI des  
Landtags NRW

„Zukunft von Handwerk und Mittelstand in Nordrhein-Westfalen“

am 11. April 2016

**Thema: Betriebswirtschaftliche Herausforderungen und  
wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen im Handwerk**

Prof. Dr. Volker Wittberg

Prorektor

Fachhochschule des Mittelstands (FHM)

Nationales Zentrum für Bürokratiekostenabbau (NZBA)

Bielefeld, den 11. April 2016

## *Zu II. Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen*

*17. Wie ist die Bürokratiebelastung für kleine und mittlere Unternehmen zu bewerten? ... Wo liegen konkrete Ansatzpunkte für Bürokratieabbau zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen, und wie können die institutionalisiert werden?*

Mit dem Mittelstandsförderungsgesetz (MFG) und der Einrichtung der Clearingstelle Mittelstand des Landes NRW bei IHK NRW hat das Land NRW exzellente Bedingungen für eine an den Belangen der mittelständischen Wirtschaft orientierten Landesgesetzgebung geschaffen.

Mittelständische Industrieunternehmen und Handwerksbetriebe sind überproportional bürokratisch belastet, da diese bei in der Regel gleichen Anforderungen an die Normerfüllung nicht über die professionellen Ressourcen eines Großunternehmens verfügen.

Daher ist es ratsam, die Mittelstandsverträglichkeit von Gesetzes- und Ordnungsverfahren der Landesregierung frühzeitig zu überprüfen. Mit einem Pilotprojekt zur Messung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft, der durch Gesetzgebung verursacht wird („Pilotmessung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Vollzugslasten des Landes NRW am Beispiel der europäischen Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) und der Durchführungsverordnung des Bundes“ im Auftrag des MWEIMH und der Clearingstelle Mittelstand des Landes NRW bei IHK NRW, 30. Juli 2016), sind das MWEIMH und die Clearingstelle Mittelstand noch einen Schritt weitergegangen.

**Wie in einem industriellen Prototyping-Labor wird bei der Messung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft die Wirkung einer Norm vor Inkrafttreten simuliert und der Gesetzgeber ex ante über die kostenmäßigen Folgen seines Handelns bei der (mittelständischen) Wirtschaft informiert. Es erscheint sinnvoll, diese Kosteninformation zu einem Bestandteil der förmlichen Clearingverfahren für größere Gesetzes- und Ordnungsverfahren zu machen.**

Der überwiegende Teil der die mittelständischen Unternehmen und Handwerksbetriebe belastenden Regulierungen entsteht indes auf der EU- und Bundesebene. Hier könnte das Land NRW mit demselben Instrument ebenfalls wirkmächtig werden. Es sei auf das zusammenfassende Ergebnis des FHM-Projektes „Pilotmessung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Vollzugslasten des Landes NRW am Beispiel der europäischen Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) und der Durchführungsverordnung des Bundes“ im Auftrag des MWEIMH und der Clearingstelle Mittelstand des Landes NRW bei IHK NRW hingewiesen (Abschlussbericht, S. 55ff.):

### **„These 1**

Die Messung des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft und der Gesetzesvollzugskosten für die Verwaltung auf der Basis des NKRG, der GGO und der Leitfäden des Statistischen Bundesamtes wird zu deutlich verbesserten Ergebnissen gelangen können, wenn einzelne Bundesländer ergänzende, nur auf ihr Bundesland bezogene Messungen vor Inkrafttreten der betreffenden Normen durchführen. Das gilt im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung schon deshalb, weil die Bundesregierung und DESTATIS aus verfassungsrechtlichen Gründen einen nur sehr begrenzten Zugriff auf die Erkenntnisse der Verwaltungen unterhalb der Landesministerien haben, insbesondere der Kommunalverwaltungen.

### **These 2**

These 1 gilt auch und besonders im Hinblick auf unionsrechtliche Regelungen, vor deren Inkrafttreten weder die Bundesregierung noch DESTATIS die Möglichkeit haben, die kostenmäßigen Regelungsfolgen selbst zu überprüfen. Die Kostenschätzungen der Europäischen Union selbst sind mit den Methoden des „Impact Assessment“ derzeit offensichtlich nicht in der Lage, Kostenfolgen für die jeweiligen Nationalstaaten auch nur annähernd genau vorausszusagen. Das gilt für die Unionsrichtlinien schon deshalb, weil diese den Nationalstaaten erhebliche Umsetzungsspielräume lassen, gilt aber, wie das hier untersuchte Beispiel zeigt, auch für die unmittelbar geltenden Verordnungen der Europäischen Union. Ob durch das erst jüngst veröffentlichte „Better Regulation Package“ der Europäischen Kommission mit seinen neuen Werkzeugen eine Verbesserung erzielt werden kann, bleibt abzuwarten.

### **These 3**

**Das Land NRW würde bei Einrichtung eines dauerhaften quasi institutionalisierten „Gesetzestestes“ vor Inkrafttreten einer EU- oder einer Bundesnorm unter den 16 Bundesländern an der „Spitze der Bewegung“ stehen.**

**Das Land NRW könnte so Einfluss auf bessere Rechtsetzung und mehr Wirtschaftsfreundlichkeit und Verwaltungsentlastung auch auf Unions- und Bundesebene nehmen. NRW würde Normen im Entstehungsstadium in ein „Testlabor“ schicken. Wie beim industriellen Prototyping würde die Funktionsweise eines Gesetzes ex ante geprüft, bevor es auf den Markt kommt, hier in Kraft tritt.**

### **These 4**

Auch die Bundesländer sind in der Lage, in Bezug auf im Entstehen begriffenes höherrangiges Recht auf der Basis des Standardkosten-Modells als einer pragmatischen Schätzmethode in einem überschaubaren Zeitraum aussagefähige Ergebnisse über die für die Normadressaten entstehenden Lasten in dem betreffenden Bundesland zu treffen. Insbesondere stehen in der kommunalen Landschaft sicherlich eine Reihe von Städten, Gemeinden und Kreisen bereit, um im dringenden Eigeninteresse zu einer realistischen länderbezogenen Kostenfolgeabschätzung von Regulierungen der EU und des Bundes beizutragen („Koalition der Willigen“).

### **These 5**

Da das Standardkosten-Modell ein geeignetes Instrumentarium zur Verfügung stellt, um Kostenfolgen im Bereich der Wirtschaft (Erfüllungsaufwand) und der Verwaltung auf Landesebene abzuschätzen, wird durch dessen Anwendung die Arbeit der Clearingstelle Mittelstand im Bereich Wirtschaft wirkmächtig unterstützt. Gleiches gilt für die Ministerien oder eine zu schaffende Stelle des Landes NRW im Hinblick auf die der öffentlichen Verwaltung entstehenden Kosten für den Verwaltungsvollzug bei Umsetzung des neuen Rechts.

### **These 6**

Die Wirkmächtigkeit der Kostenschätzungen auf Landesebene ergibt sich aus der Anschlussfähigkeit der Methodik an das Vorgehen der Bundesregierung, die durch Abstimmungen mit dem Nationalen Normenkontrollrat, der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und DESTATIS sichergestellt werden kann. Die Kostenschätzungen vor allem von Vollzugskosten bedeuten ferner einen erheblichen Legitimationsgewinn für das gesetzgeberische Handeln. Sie sind Ausdruck des Handelns eines „rationalen Staates“.

### **These 7**

Die Kostenschätzungen sollten zum Zeitpunkt der Schätzungen auf Bundesebene zur Verbesserung der Abstimmung vorgenommen werden, soweit es um Bundesrecht geht. Soweit es um Unionsrecht geht, sollten die Schätzungen spätestens dann erfolgen, wenn die geplante Unions-Verordnung dem Bundesrat das erste Mal vorgestellt wird. Idealerweise kann dieser Zeitpunkt durch Schnittstellenoptimierung mit geeigneten EU-Institutionen noch vorverlegt werden.

### **These 8**

Folgenabschätzungen im Land NRW werden verhindern, dass Unions- und Bundesrecht in Zukunft notgedrungen ungeprüft „durchgewunken“ werden muss. Die genaue Analyse würde auch zu Verbesserungen in der Gesetzgebung und zu Vollzugsoptimierungen durch Anpassungen schon im Gesetzesentstehungsprozess führen („Nicht nur meckern, sondern verbessern!“).

### **These 9**

Sofern das Land NRW durch eigene Regelungen und hier insbesondere durch Verordnungen und/ oder Erlasse an dem Gesetzesvollzug mitwirkt, können diese möglichst wirtschafts- und verwaltungsfreundlich gestaltet werden.

### **These 10**

Grundsätzlich sollte in Zukunft kein EU- und Bundesrecht im Land NRW ungeprüft bleiben. Der Bund ist, wie ausführlich dargelegt, aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen auf diese Hilfestellung in besonderer Weise angewiesen.“