

Zeitschrift für Gesetzgebung

Vierteljahresschrift für staatliche, kommunale und europäische Rechtsetzung

ZG

1/2020

35. Jahrgang

- **Soft Law im Europarecht**
Matthias Rossi
- **Finanzverfassung mit Dauergeltung**
Hans-Günter Henneke
- **Institutionelle Entwicklungen und Tendenzen
in den legislativen Prozessen der Europäischen Union**
Marcel Jäkel
- **Drei Desiderate zur Wissenschaft von der Gesetzestechnik**
Hanjo Hamann
- **Das Bundesverfassungsgericht als europäisches Kompetenzgericht**
Christoph Ohler



C.F. Müller

Antje Khelil*

Clearingstelle Mittelstand des Landes NRW

I. Den Mittelstand im Blick

Die Bedeutung mittelständischer Unternehmen für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen ist erheblich. 99,4 Prozent der 755 000 nordrhein-westfälischen Betriebe gehören dem Mittelstand an und beschäftigen rund 53,5 Prozent aller Sozialversicherungspflichtigen. Damit prägen sie das Wirtschaftsleben des Landes maßgeblich.

Gerade kleine und mittlere Unternehmen erfahren oftmals aufgrund begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen eine besondere Betroffenheit von den Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen. Zur Stärkung und Einbeziehung mittelständischer Interessen im außerparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren hat Nordrhein-Westfalen im Mai 2013 als erstes Bundesland die Clearingstelle Mittelstand eingerichtet.

Als unabhängige Institution besteht ihre Aufgabe darin, die nordrhein-westfälische Landesregierung frühzeitig über die Auswirkungen geplanter Vorhaben auf die mittelständische Wirtschaft in Kenntnis zu setzen und diese hinsichtlich der mittelstandsfreundlichen Ausgestaltung der Gesetzes- und Verordnungsvorhaben im Rahmen sogenannter Clearingverfahren zu beraten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat seit ihrer Gründung insgesamt 78 Clearingverfahren durchgeführt, wobei die Anzahl beauftragter Verfahren sowie der beauftragenden Fachressorts der nordrhein-westfälischen Landesregierung in den Jahren nach ihrer Gründung stets gestiegen ist.

II. Mittelstandsförderungsgesetz NRW – Rechtsgrundlage der Clearingstelle Mittelstand und der Clearingverfahren

Die Clearingstelle Mittelstand und das Instrument der Clearingverfahren finden ihre Rechtsgrundlage im Mittelstandsförderungsgesetz NRW (MFG NRW), das Ende 2012 zunächst befristet erlassen und im Jahre 2016 entfristet wurde.

§ 6 MFG NRW verankert den gesetzlichen Prüfauftrag der Clearingstelle Mittelstand, der darin besteht, im Rahmen sogenannter Clearingverfahren Gesetzes- und Verordnungsvorhaben des Landes, des Bundes und der EU, die eine wesentliche Mittelstandsrelevanz aufweisen, auf ihre Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen.

Während mittelstandsrelevante Gesetzes- und Verordnungsvorhaben der Landesregierung verbindlich einem Clearingverfahren zu unterziehen sind (vgl. § 6

1 Die Verfasserin, Antje Khelil, ist Referentin bei der Clearingstelle Mittelstand des Landes NRW, Düsseldorf.

Abs. 1 MFG NRW), steht es der Landesregierung in Bezug auf Bundesgesetze und EU-Vorhaben frei, mit diesen an die Clearingstelle Mittelstand zum Zwecke der Überprüfung heranzutreten (vgl. § 6 Abs. 5 MFG NRW).

1. Mittelstandsrelevanzprüfung

Die Clearingstelle Mittelstand berät die Landesressorts zudem auf Anfrage hinsichtlich der Frage, ob ein Vorhaben wesentliche Mittelstandsrelevanz aufweist, da diese Voraussetzung für die Durchführung eines Clearingverfahrens ist. Es handelt sich dabei um eine einzelfallbezogene Prüfung, bei der der Adressatenkreis, die gesetzgeberischen Zielsetzungen sowie die konkreten Regelungen einer näheren Betrachtung unterzogen werden.

2. Mittelstandsbeirat der Landesregierung

Der Mittelstandsbeirat der Landesregierung ist neben der Clearingstelle Mittelstand und den Clearingverfahren die dritte Säule des Mittelstandsförderungsgesetzes. Ihm angehörig sind hochrangige Repräsentanten der mittelständischen Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, der kommunalen Spitzenverbände sowie des DGB NRW, die auf Vorschlag ihrer jeweiligen Organisationen vom Ministerpräsidenten NRW für die Dauer einer Wahlperiode berufen werden. Ihm kommt die Aufgabe zu, die Wirksamkeit der Clearingverfahren zu bewerten. Über das Ergebnis seiner Bewertung unterrichtet er sodann den für Wirtschaft zuständigen Landtagsausschuss auf der Grundlage der Tätigkeitsberichte der Clearingstelle Mittelstand einmal jährlich (§ 9 Abs. 1 MFG NRW).

III. Clearingverfahren – Gesetze und Verordnungen mittelstandsfreundlich ausgestalten

Voraussetzung der Einleitung eines Clearingverfahrens ist die Feststellung der wesentlichen Mittelstandsrelevanz eines Vorhabens durch das zuständige Landesressort. Dem schließt sich das Clearingverfahren an. Dabei ist grundsätzlich zwischen dem beratenden und dem förmlichen Clearingverfahren zu differenzieren. Die Verfahrensarten unterscheiden sich hinsichtlich des Reifegrads des zur Prüfung vorgelegten Vorhabentwurfs und damit einhergehend auch hinsichtlich der das Verfahren einleitenden Stelle.

Die Verfahren sind darauf ausgerichtet, die Auswirkungen geplanter Gesetzesbeziehungsweise Verordnungsvorhaben in Bezug auf deren Kosten, Verwaltungsaufwand und Arbeitsplätze in kleinen und mittleren Unternehmen aufzuzeigen und Vorschläge für eine möglichst mittelstandsfreundlichere Ausgestaltung zu unterbreiten ohne dabei den Regelungsinhalt des Vorhabens in Frage zu stellen.

Die Durchführung erfolgt unter Einbindung und in enger Abstimmung von neun nordrhein-westfälischen Dachorganisationen, zu denen IHK NRW, unternehmer nrw, Handwerk.NRW, der Westdeutsche Handwerkskammertag (WHKT), der Ver-

band Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V., der Städtetag Nordrhein-Westfalen, der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, der Landkreistag Nordrhein-Westfalen sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen zählen.

Die Clearingstelle Mittelstand holt nach erfolgter Beauftragung durch das federführende Landesressort die Stellungnahmen der Beteiligten ein, wertet diese mit Blick auf die Auswirkungen des Vorhabens auf die mittelständische Wirtschaft aus, bündelt sie, stellt abweichende Meinungen dar und fertigt sodann eine gutachterliche Stellungnahme mit einem abschließenden Votum, das konkrete Vorschläge zur bürokratiearmen und mittelstandsverträglichen Ausgestaltung des Vorhabens enthält. Durch die gesetzlich vorgeschriebene Einbindung der Beteiligten, die sich gegenüber der Landesregierung zur Mitarbeit verpflichtet haben, finden deren Sachverstand und langjährige praktische Erfahrung direkten Eingang in die Stellungnahmen.

Die Stellungnahmen der Clearingstelle Mittelstand werden nach Abschluss des Clearingverfahrens dem beauftragenden Fachressort zugeleitet und sind im nachgelagerten parlamentarischen Verfahren fester Bestandteil der Anhörung.

Die Clearingverfahren unterliegen dem Grundsatz der Vertraulichkeit. Erst nach Freigabe durch das beauftragende Ressort erfolgt eine Veröffentlichung der Stellungnahmen auf der Homepage der Clearingstelle Mittelstand.

IV. Clearingverfahren – Verfahrensarten

Das Mittelstandsförderungsgesetz NRW sieht in § 6 für die Überprüfung wesentlich mittelstandsrelevanter Gesetze und Verordnungen zwei Verfahrensarten vor: das »beratende Clearingverfahren« und das »förmliche Clearingverfahren«.

Das beratende Clearingverfahren (§ 6 Abs. 2 MFG NRW) setzt üblicherweise bereits zu einem frühen Zeitpunkt eines Gesetzes- beziehungsweise Verordnungsentwurfs an (z.B. Eckpunkte, Referentenentwurf). Die frühzeitige Kenntnis über die sich für die mittelständische Wirtschaft ergebenden Auswirkungen eröffnet den Ressorts die Möglichkeit, das Vorhaben unter Berücksichtigung dieser Aspekte mittelstandsadäquat auszugestalten. Für die Durchführung des Verfahrens hat sich eine Beteiligungsfrist von sechs bis acht Wochen als praktikabel erwiesen.

Das förmliche Clearingverfahren (§ 6 Abs. 3 MFG NRW) wird durch einen Beschluss der Staatssekretärskonferenz eingeleitet. Prüfungsgegenstand ist hierbei in der Regel der ressortabgestimmte Gesetzesentwurf unmittelbar vor seiner Verabschiedung durch das Landeskabinett. Für diese Verfahrensart ist eine Bearbeitungsfrist von drei bis sechs Wochen vorgesehen.

Das beratende Clearingverfahren stellt den Regelfall in Anbetracht der gesetzlichen Zielsetzung, möglichst frühzeitig im Erarbeitungsprozess seitens der Landesregierung Kenntnis über die sich ergebenden mittelstandsrelevanten Auswirkungen zu erfahren, dar.

V. Umgang mit den Stellungnahmen

Nach Beendigung eines Clearingverfahrens wird die gutachterliche Stellungnahme der Clearingstelle Mittelstand dem beauftragenden Fachressort der Landesregierung übermittelt. Diesem beziehungsweise der Staatssekretärskonferenz obliegt die Entscheidung über die Berücksichtigung der im Votum näher benannten Empfehlungen der Clearingstelle Mittelstand zur mittelstandsfreundlichen Ausgestaltung des Gesetzes bzw. der Verordnung. Die Stellungnahme der Clearingstelle Mittelstand ist als Beratungsvorlage zu verstehen, und zwar sowohl für das zuständige Fachressort bei der Erarbeitung des Gesetzes, als auch im sich anschließenden parlamentarischen Verfahren. Das Fachreferat, das die Kabinettsvorlage zum jeweiligen Vorhaben vorbereitet, ist gehalten, Aussagen zur wesentlichen Mittelstandsrelevanz zu treffen und falls erfolgt, Angaben zur Durchführung des Clearingverfahrens vorzunehmen. Sofern vorhanden ist die Stellungnahme der Clearingstelle samt Votum der Kabinettsvorlage beizufügen. Für den Fall, dass das Gesetz in den Landtag Eingang findet, ist die Stellungnahme der Clearingstelle mit dem Gesetzesentwurf dem Landtag zuzuleiten.

VI. Beispiele durchgeführter Clearingverfahren

Die von der Clearingstelle Mittelstand seit 2013 durchgeführten 78 Verfahren sind breit gefächert. Das zeigt sich unter anderem daran, dass nahezu jedes der nordrhein-westfälischen Ressorts bereits Clearingverfahren und Mittelstandsrelevanzprüfungen beauftragt hat.

1. *Kontrollergebnis-Transparenz Gesetz NRW*

Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes NRW hatte die Clearingstelle Mittelstand 2016 mit einem beratenden Clearingverfahren zum Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz NRW beauftragt. Der Gesetzesentwurf sah die Einführung eines landesweit einheitlichen Systems für die Bewertung, Darstellung und Transparentmachung von Ergebnissen amtlicher Kontrollen der Lebensmittelüberwachung vor. Grundlage für das Transparenzsystem sollte ein einheitliches Beurteilungssystem für die Ermittlung und Bewertung des Kontrollergebnisses mit einheitlichen Beurteilungs- und Bewertungsmaßstäben sein. Darüber hinaus sollte die rechtliche Grundlage für eine Transparentmachung der Ergebnisse amtlicher Kontrollen in diesem Bereich geschaffen werden.

Die Clearingstelle Mittelstand hatte das vorgesehene Konzept des Kontrollbarometers in ihrer Stellungnahme als nicht geeignet bewertet, den damit beabsichtigten Informationsanspruch der Verbraucher zu erfüllen. Sie hatte darauf hingewiesen, dass das Kontrollbarometer eher Verständnisprobleme und Missverständnisse als Klarheit schaffen werde und zugleich auf die damit einhergehenden negativen Folgen für kleine und mittlere Lebensmittel- und Gastronomiebetriebe hingewie-

sen. Das Gesetz wurde im Rahmen der Entfesselungsoffensive des Landes NRW im Jahre 2018 abgeschafft.

2. Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)

Im Rahmen der Entfesselungsoffensive der nordrhein-westfälischen Landesregierung wurde die Clearingstelle Mittelstand im Mai 2018 mit einem förmlichen Clearingverfahren zum Entwurf der Änderung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) als Teil des Entfesselungspakets II vom Wirtschaftsministerium NRW beauftragt.

Bereits im Dezember 2014 hatte die Clearingstelle ein förmliches Clearingverfahren sowie im Juni 2016 eine ergänzende Stellungnahme zum Entwurf zur Neuaufstellung des LEP NRW durchgeführt.

Das Änderungsverfahren zum LEP zielte darauf ab, den am 08. Februar 2017 in Kraft getretenen LEP NRW punktuell zu ändern. Der Entwurf sollte die Änderungen des Raumordnungsgesetzes und die veränderten Zielvorstellungen der nordrhein-westfälischen Landesregierung berücksichtigen. Diese waren darauf gerichtet, mit der Landesplanung eine flexible, zukunftsfähige und auf langfristige Planungssicherheit gerichtete raumordnerische Gesamtkonzeption vorzulegen, die der Regional- und Bauleitplanung ausreichend Spielräume belässt und der Wirtschaft gleichzeitig ihrem Bedarf entsprechend ausreichende Entwicklungsspielräume ermöglicht.

Die Clearingstelle Mittelstand hatte in ihrer Stellungnahme unter grundsätzlicher Begrüßung der Zielsetzung einige der geplanten Regelungen im Interesse der mittelständischen Wirtschaft als präzisierungs- und ausgestaltungswürdig eingestuft.

Die am 6. August 2019 in Kraft getretene Änderung des LEP NRW kommt den Anregungen der Clearingstelle hinsichtlich des enthaltenen Ziels 2-3 zur Aufnahme einer weiteren Ausnahme nach. Mit Blick auf die geänderten Erläuterungen zu Ziel 6.3-3 wurde die Anregung nach einer Änderung der Erläuterung aufgenommen, aus der sich nun eindeutig ergibt, dass zukünftige Erweiterungen von Gewerbe- und Industriegebieten über vorhandene Bandinfrastrukturen hinweg möglich sind. Zudem wurde dem Hinweis, unbestimmte Rechtsbegriffe weitergehend zu erläutern, um Auslegungsschwierigkeiten gar nicht erst aufkommen zu lassen, an mehreren Stellen nachgekommen.

3. E-Government-Gesetz NRW

Die Clearingstelle Mittelstand wurde im Januar 2018 mit dem am 19. Dezember 2017 vom Landeskabinett NRW gebilligten Gesetzesentwurf zur Änderung des E-Government-Gesetzes NRW mit der Durchführung eines förmlichen Clearingverfahrens beauftragt.

Der Gesetzesentwurf zielte auf die Schaffung einer für alle öffentlichen Auftraggeber im Land Nordrhein-Westfalen, Sektorenauftraggeber sowie für mit Zahlun-

gen verbundene Konzessionsverträge gleichermaßen verbindliche Rechtsgrundlage zum Empfang elektronischer Rechnungen, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen, ab.

In ihrer Stellungnahme hatte die Clearingstelle Mittelstand für eine Ausgestaltung der elektronischen Rechnungsstellung plädiert, die kleine und mittelständische Unternehmen aufgrund fehlender Voraussetzungen von Vergabeverfahren nicht ausschließt bzw. ihnen keine Wettbewerbsnachteile verursacht. Sie hatte sich dafür ausgesprochen, klar definierte hybride Formate als elektronische Rechnungen zuzulassen, zumal Unternehmen bereits bestimmte hybride Formate nutzen und Nordrhein-Westfalen andernfalls die Einheitlichkeit der Entwicklungen auf EU- und Bundesebene sowie in anderen Bundesländern durchbrechen würde.

Das am 27. Juli 2018 verkündete Gesetz entspricht den diesbezüglichen Anregungen der Clearingstelle Mittelstand.

4. Baurechtsmodernisierungsgesetz

Im Dezember 2017 wurde die Clearingstelle Mittelstand mit einem beratenden Clearingverfahren zum Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Bauordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen – Baurechtsmodernisierungsgesetz (BauModG NRW) vom Bauministerium NRW beauftragt.

Durch Landtagsbeschluss vom 20. Dezember 2017 wurde das Inkrafttreten der Landesbauordnung vom 20. Dezember 2016, zu der die Clearingstelle Mittelstand bereits im November 2017 eine Stellungnahme erarbeitet hatte, aufgeschoben. Der Gesetzesentwurf zum Baurechtsmodernisierungsgesetz zielte auf die Überprüfung der Regelungen der Landesbauordnung hinsichtlich möglicher Baukosten steigernder Regelungsinhalte sowie Verfahrensbeschleunigungspotentiale ab.

Die Clearingstelle Mittelstand hatte in ihrer Stellungnahme die Abkehr von der Festlegung pauschaler Quoten in Bezug auf die Barrierefreiheit und die Anpassungen an die Musterbauordnung begrüßt. Darüber hinaus hatte sie sich zur Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung der Genehmigungsvorgänge für eine verbindliche Einführung einer elektronischen Bauakte und für ein elektronisches Archiv ausgesprochen.

Das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Gesetz trägt den Anregungen der Clearingstelle Mittelstand zu einer weiteren Angleichung an die Musterbauordnung und zur Abkehr von der Festlegung pauschaler Quoten in Bezug auf die Barrierefreiheit Rechnung.

Weitere Informationen zur Clearingstelle Mittelstand finden sich unter www.clearingstelle-mittelstand.nrw.