

Dürig, Wolfgang; Bauer, Thomas K.

Research Report

"Betriebswirtschaftliche Herausforderungen und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen im Handwerk". LT-Drs. E 16/1655

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Dürig, Wolfgang; Bauer, Thomas K. (2016) : "Betriebswirtschaftliche Herausforderungen und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen im Handwerk". LT-Drs. E 16/1655, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/236531>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

„Betriebswirtschaftliche Herausforderungen und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen im Handwerk“ LT-Drs. E 16/1655

**Stellungnahme zum Fragenkatalog zur Anhörung
am 11. April 2016 in Düsseldorf zum Antrag der
Enquete-Kommission „Zukunft von Handwerk
und Mittelstand in Nordrhein-Westfalen“**

Impressum

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1-3 | 45128 Essen, Germany

Fon: +49 201-81 49-0 | E-Mail: rwi@rwi-essen.de

www.rwi-essen.de

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Das RWI wird vom Bund und vom Land Nordrhein-Westfalen gefördert.

© RWI 2016

Der Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des RWI gestattet.

RWI Projektbericht

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Gestaltung: Daniela Schwindt

„Betriebswirtschaftliche Herausforderungen und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen im Handwerk“, LT-Drs. E 16/1655

Stellungnahme zum Fragenkatalog zur Anhörung am 11. April 2016 in Düsseldorf zum Antrag der Enquete-Kommission „Zukunft von Handwerk und Mittelstand in Nordrhein-Westfalen“

8. April 2016

Projektteam

Wolfgang Dürig und Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**„Betriebswirtschaftliche Herausforderungen und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen im Handwerk“
LT-Drs. E 16/1655**

**Stellungnahme zum Fragenkatalog zur Anhörung
am 11. April 2016 in Düsseldorf zum Antrag der
Enquete-Kommission „Zukunft von Handwerk
und Mittelstand in Nordrhein-Westfalen“**

8. April 2016

Projektbericht

Projektteam:

Wolfgang Dürig und Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Vorbemerkung

Der nordrhein-westfälische Landtag hat eine Enquetekommission gebildet, die sich unter dem Thema „Zukunft von Handwerk und Mittelstand in NRW“ mit den Chancen und Risiken der Digitalisierung für das Handwerk befasst. Zu ausgewählten Fragen hinsichtlich betriebswirtschaftliche Herausforderungen und wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen im Handwerk nimmt das RWI nachfolgend aus volkswirtschaftlicher Sicht Stellung.¹

Vorab ist anzumerken, dass die Digitalisierung durch eine Vielzahl von „Einzelentwicklungen“ gekennzeichnet ist. Zahlreiche Produkte und Dienstleistungen, bei denen die Digitalisierung (insbesondere in der Informations- und Kommunikationstechnologie) eine wichtige Rolle spielt, sind bereits auf dem Markt, weitere stehen kurz vor der Markteinführung, andere sind Visionen, bei denen die Realisierung weitgehend unklar ist. Es lässt sich daher nicht mit Gewissheit vorhersagen, ob, wie und mit welcher Geschwindigkeit sich digitale Innovationen im Handwerk auswirken werden. Somit gehen wir von vergangenen Erfahrungen sowie bereits sichtbaren oder mittelfristig absehbaren Entwicklungen im Handwerk aus und lassen futuristische Visionen außen vor. Der Fokus liegt auf den Auswirkungen der Digitalisierung in den Betrieben im Handwerk sowie den strukturellen Veränderungen der handwerksaffinen Märkte.

Betriebswirtschaftliche Herausforderungen

1. Welche marktverändernden Einflüsse (zum Beispiel Produktion von Losgröße 1 durch die Industrie, Plattform-Ökonomie und individuelle Kundenansprache) wirken auf die traditionellen, lokal orientierten und klein strukturierten Geschäftsmodelle des Handwerks ein?

Kennzeichen der Digitalisierung sind u.a. die schnelle Verfügbarkeit von Daten und Informationen sowie die vereinfachte und zeitnahe Kommunikation. Hierdurch werden technisch basierte Vernetzungen erleichtert, die wiederum neue Formen von Kooperationen ermöglichen. In der Folge werden sich Wertschöpfungsketten verändern, da Produkte und Dienstleistungen zunehmend durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Unternehmen entstehen und über neue Vertriebskanäle angeboten werden. Mit dem Internet der Dinge wird die automatisierte Interaktion und Selbststeuerung zwischen Maschinen und Anlagen angestrebt. Es besteht bei Beobachtern und Analytikern des Strukturwandels weitgehend Einigkeit darüber, dass dieser Prozess mit der Umgestaltung von Marktstrukturen einhergeht. Unklar ist bislang, welche Bereiche mit welcher Intensität von dem Wandel erfasst werden. Dies gilt insbesondere in Hinblick auf das Handwerk, das einer Vielzahl unterschiedlicher Märkte und Marktsegmente zuzuordnen ist, in denen auch unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen herrschen.

Marktstrukturveränderungen, wie sie durch die in Parenthese gesetzten Beispiele angesprochen werden, können für das Handwerk sowohl Chancen als auch Risiken mit sich bringen. Diese sollen im Folgenden abgewogen und bewertet werden.

a) Losgröße 1

Mit dem Stichwort Losgröße 1 wird die Tendenz zu einer zunehmend flexibleren Produktionsarchitektur angesprochen, bei der es durch Miniaturisierung und durch Programmierung möglich gemacht wird, kundenindividuelle Produkte „in einem Zug“ und mit einem Werkzeug herzustellen.

¹ Für hilfreiche Kommentare möchten sich die Autoren bei Ronald Bachmann bedanken.

Dies gilt als ein weiterer Schritt in Richtung Automatisierung von Herstellungs- und Fertigungsprozessen. In diesem Zusammenhang kann Automatisierung auch bei kleinster Losgröße sinnvoll sein,

- weil Automatisierung maximale Qualität verspricht,
- weil Automatisierung wiederholgenau arbeitet,
- weil Automaten selten ausfallen und keinen personenbezogenen Schwankungen (z.B. Stimmungen, Motivation, Fertigkeiten) unterliegen,
- weil Automatisierung sicherer für den Anwender und
- ergonomischer für den Mitarbeiter sein kann.

Der Sprung von der handwerklichen zur industriellen Produktion ist angesichts der digitalen Technikentwicklung heute immer einfacher umzusetzen. Für das Handwerk kann dies bedeuten, dass die Industrie durch kundenindividuelle Massenproduktion (Mass Customization) Handwerksleistungen verdrängt (Piller/Schoder 1999; Rogoll/Piller 2003). Diese Wirkung hat beispielsweise das Schneiderhandwerk schmerzhaft erfahren müssen, als Kunden statt Maßanzüge in immer stärkerem Umfang „Anzüge von der Stange“ kauften. Ähnliches gilt für die Schuh- oder Uhrenproduktion. Das Bäckerhandwerk verliert Marktanteile an Anbieter, die Backwaren mit Hilfe industriell vorgefertigte Teiglinge herstellen. Industrielle Produkte ersetzen nicht nur die vormals handwerklich hergestellten Produkte sondern sie sind zudem noch preisgünstiger und in der Qualität weitgehend ebenbürtig.

Das Handwerk entwickelt sich stärker vom Produzenten zum Dienstleister. Doch auch in dieser Rolle ist die Marktposition nicht gesichert. Dies zeigt sich beispielsweise an den Reparaturhandwerken. Industrielle Produkte werden inzwischen durch moderne, digitale Produktionstechnik zu einem Preis und zu einer Qualität angeboten, die (trotz der nachteiligen Konsequenz u.a. für die Umwelt) aus Sicht des Verbrauchers eine handwerkliche Reparatur älterer Gegenstände nicht mehr lohnend erscheinen lässt (Wegwerfgesellschaft).

Diese ausgewählten Beispiele verdeutlichen, dass vormals dem Handwerk vorbehaltenen Marktsegmente zunehmend auch von Nicht-handwerklichen Anbietern bedient werden. Hierdurch verliert das Handwerk zwar Marktanteile, wird allerdings nicht verdrängt, sondern findet sich in anderen (häufig kleineren) Marktsegmenten wieder. Die handwerkliche Herstellung genießt nämlich weiterhin den Ruf der besseren Qualität. So bevorzugen viele Kunden handwerklich hergestellte Backwaren, lassen besonders wertvolle Uhren reparieren oder greifen in ihrem Wohnumfeld auf handgefertigte Möbel zurück. Das Textilhandwerk hat sich stärker in Richtung hochspezialisierter technischer Textilien z.B. für die Medizin entwickelt (Peistrup/Rothgang/Trettin 2011). Wichtige Wettbewerbsvorteile des Handwerks bleiben von der Technisierung unberührt: dezentrale Präsenz, Installation und Wartung vor Ort, Reparatur und ergänzende Serviceleistungen insbesondere für höherwertige Güter.

Natürlich darf nicht übersehen werden, dass es nach wie vor eine Nachfrage nach hochwertigen, handwerklich hergestellten Produkten gibt. Einige Handwerksbetriebe besetzen hier erfolgreich Marktnischen (Ax 1997) und bedienen sich dabei durchaus auch moderner Techniken (z.B. „Maßgeschneiderte Schuhe per Mausclick“ - Netzwerkintegrierte Maßschuhfertigung).

Das Handwerk kann sich die neue Technik in vielen Bereichen auch selbst zunutze machen. So kann es im Prozess der Entwicklung, Durchsetzung und Anwendung neuer Technologien eine wichtige Rolle spielen. Auf Basis mikroelektronischer Komponenten entwickelte Produkte und Verfahren werden entweder als industrielle Erzeugnisse übernommen und weiterverarbeitet oder im Rahmen von Servicetätigkeiten installiert und gewartet (Nagel/Single 1992: 70). Das Handwerk kann hier durch

Differenzierung und Modulierung dazu beitragen, neue Abnehmer- und Käuferschichten zu erschließen.

Automatisierte oder teilautomatisierte Fertigungen sind z.B. in all jenen Handwerkszweigen vorstellbar, in den repetitiv Produkte erstellt werden. Dies trifft allerdings inzwischen nur noch für wenige, aber bedeutsame Handwerkszweige zu. Im Handwerk für den gewerblichen Bedarf, zu dem unter anderem Maschinenbauer, Werkzeugmacher oder Feinmechaniker gehören, wird beispielsweise ein Teil der Produkte in Serienproduktion hergestellt. Hier ist die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes automatisierter Produktionsmodelle relativ hoch anzusetzen. Die Investitionsgüter- und Zulieferhandwerke profitieren gewöhnlich in Zeiten steigender Auslastung der deutschen Wirtschaft von zunehmenden Ersatzbeschaffungen und Erweiterungsinvestitionen. Ein Teil der Handwerksbetriebe ist als Zulieferer für die Automobil- und Elektroindustrie tätig. Hier werden in der Regel Produktionsmengen erreicht, bei denen eine Automatisierung sinnvoll sein kann. Auch dadurch, dass Industrieunternehmen Teile ihrer Produktion auslagern, können Handwerksbetriebe die Chance erhalten, Serienfertigungen von Bauteilen zu übernehmen. Das Risiko für das Handwerksunternehmen in solchen Konstellationen besteht darin, dass diese Art der Beschäftigung als „verlängerte Werkbank“ von größeren Industrieunternehmen nicht dauerhaft gesichert ist und eine gefährliche Abhängigkeit mit sich bringen kann.² Die Chance besteht in dem Aufbau von Spezialisierungsvorteilen, die es einem Auftraggeber erschweren, die Produktion wieder zurück ins eigene Unternehmen zu holen.

Die Voraussetzungen für einen sinnvollen Einsatz automatisierter Produktionsformen sind allerdings in den meisten metallverarbeitenden Handwerksbetrieben nicht gegeben. Dazu sind die Losgrößen zu klein, bzw. der Grad der Individualisierung des Produktes zu groß.

b) Plattform-Ökonomie

Marktverändernde Einflüsse können auch von der sogenannten Plattform-Ökonomie für das Handwerk ausgehen. Bisher ist die Regel, dass ein Unternehmen alleine oder in Kooperation mit anderen ein Produkt oder eine Dienstleistung herstellt und diese über seine Vertriebskanäle vertreibt. Mit der Digitalisierung ändert sich die Marktarchitektur für viele Fertigungsunternehmen hin zu einem horizontalen Wertschöpfungsnetzwerk. Denn desto mehr sich Wertschöpfung digitalisiert, desto mehr ökonomische Bedeutung erhalten die digitalen Plattformen, über die diese Wertschöpfung organisiert wird. Digitale Plattformen „kontrollieren“ den Zugang und die Prozesse eines ganzen Geschäftsmodells und verteilen die Nachfrage auf „angeschlossene“ Anbieter. Die Funktionsweise der Plattform-Ökonomie lässt sich anhand der App-Store-Plattformen veranschaulichen. Einzelnen Unternehmen entwickeln Apps, die sie dann über den Store in einen größeren Handelsverbund einstellen. Ähnlich können weitere Märkte strukturiert werden. So plant der Stahlproduzent Klöckner kleineren Stahlproduzenten eine digitale Handelsplattform anzubieten, um hierüber ein Wertschöpfungsnetzwerk zu bilden. Was bedeutet das für das Handwerk? Auch Handwerksleistungen werden zunehmend über Plattformen im Internet angeboten. Je größer die Zahl der Kunden ist, die über derartige Portale Handwerksleistungen vergleichen und bewerten, bzw. Handwerksunternehmen beauftragen, desto mächtiger werden diese das Verhältnis Kunde zu Handwerker und umgekehrt beeinflussen.

Gegenwärtig sind es größere Handelshäuser und Industrieunternehmen, die sich mit diesen vernetzten Produktions- und Vertriebsformen auseinandersetzen. Im Handwerk ist das bislang weniger

² Das Thema „Werkverträge“ wird nach einer Gesetzesinitiative des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zurzeit kontrovers diskutiert.

ein Thema. Für einen Teil des Handwerks kann es allerdings interessant sein, sich um eine Integration in diese Wertschöpfungsnetzwerke zu bemühen.

c) Individuelle Kundenansprache

Kundenkommunikation erfolgt heutzutage in zunehmenden Maße über digitale Medien. Hier hat das Handwerk zweifellos Nachholbedarf. In den meisten Handwerksbetrieben dominiert die direkte Kundenansprache im regionalen Umfeld, die traditionelle Kundenwerbung über Anzeigen und Werbezettel, die Präsenz in Branchenbüchern und die Werbung auf den Firmenfahrzeugen. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks ZDH hat in einer Umfrage festgestellt, dass nach wie vor weniger als die Hälfte der befragten Betriebe mit einer eigenen Webseite im Internet vertreten ist. Moderne Kommunikationsformen über soziale Medien werden nur von einem kleinen Bruchteil der Betriebe wahrgenommen (ZDH 2000 und ZDH 2014), allerdings mit steigender Tendenz.

Für viele Handwerksbetriebe, insbesondere jene, die sich mit ihrer Marktstellung begnügen und kein weiteres Wachstum anstreben, mag das ausreichend sein. Nicht jedoch für Handwerksunternehmen, die ihre Marktposition ausbauen und gegenüber Wettbewerbern sichern wollen. Angesichts der Dekonstruktion von Wertschöpfungsketten sind insbesondere die Handwerkszweige für den gewerblichen Bedarf herausgefordert, sich in die modernen Kommunikationsformen ihrer Branchen zu integrieren. Angesichts des Trends zur Spezialisierung ist eine Ausweitung der Perspektive über den lokalen Markt hinaus für diese Betriebe zwingend notwendig. Für den Großteil der Handwerksunternehmen wird allerdings der lokale Markt weiterhin von entscheidender Bedeutung bleiben.

2. Welche veränderten Anforderungen werden Kundinnen und Kunden in Zukunft an das Handwerk stellen?

Die Möglichkeiten der digitalen Informations- und Kommunikationstechnik beeinflussen zweifellos das Nachfrage- und Kaufverhalten der Konsumenten. Dies betrifft unter anderem

- die Orientierung über Produkte, Preise und Bewertung der Anbieter und
- die Online-Bestellung bei überregionalen Anbietern bei deutlich verkürzten Zustellzeiten.

Grundsätzlich erlangen die Kundinnen und Kunden über das Internet einen umfassenderen Marktüberblick und können darüber ihre Verhandlungsposition gegenüber den Anbietern stärken. Dies gilt insbesondere bei Investitionen in langlebige Konsumgüter (z.B. Kfz-Anschaffung, Heizung, Fenster, Türen, Möbel, baunahe Metallinstallationen). Kunden können über das Internet Anbieter identifizieren, die sie ohne diese Möglichkeit nicht in Betracht gezogen hätten (Ausweitung des Einkaufsradius über das unmittelbare Umfeld hinaus). Außerdem können sie leichter Preise vergleichen, bzw. die Angemessenheit von Preisen bewerten. Ein besonderer Einfluss geht inzwischen auch von Bewertungsportalen aus, wo Kunden ihre Erfahrungen mit Anbietern teilen. Hierzu zählen auch Internetplattformen, auf denen Kunden ihren Bedarf an Handwerksleistungen einstellen und um Angebote bitten. Viele dieser Plattformen haben inzwischen auf den Vorwurf der „Schwarzarbeitsvermittlung“ reagiert und bieten für Handwerker die Möglichkeit an, Qualifikationsnachweise und Steuernummern hochzuladen, dennoch haben sie bislang nicht die Bedeutung erlangt, die von ihnen erwartet wurde (z.B. My Hammer).

Handwerksunternehmen, die in diesen Medien nicht präsent sind, entgeht die Chance, über diese Kanäle neue Kunden zu erschließen. Dies kann durchaus eine bewusste, strategische Entscheidung eines Handwerksunternehmers sein, denn nicht jeder angestrebte Kundenkreis ist über diese Medien zu erreichen (z.B. Friseur im Altenheim). Dennoch wird der Bevölkerungsanteil wachsen, der

mit dem Internet und den neuen IuK-Techniken groß geworden ist und diese wie selbstverständlich nutzt sowie dies von anderen erwartet.

Anbieter werden sich dadurch von den Konkurrenten abzuheben versuchen, indem sie der Kundschaft Zusatznutzen versprechen, z.B. ständige Informationsmöglichkeit über den Stand der Arbeiten an dem Auftrag, Benachrichtigung bei Fertigstellung usw. Derartige Serviceleistungen werden allerdings rasch zum Standard bzw. zur Selbstverständlichkeit. Jedes Unternehmen, das im Internet präsent ist, muss sich daher um eine Besonderheit bemühen, um in der Masse Aufmerksamkeit zu erlangen. Hier sind Suchmaschinen und Portale wichtige Weichensteller.

Weiterhin eröffnet die Technologie die Möglichkeit, Daten über das Kundenverhalten zu analysieren und auszuwerten. Auf diese Weise wird bei einer möglichst hohen Kundenanzahl trotzdem die Präferenz eines einzelnen Kunden in der Angebotsunterbreitung angesprochen. So gesehen wird dem Kunden immer nur das angeboten, wofür er sich interessiert oder was ihm einen direkten Nutzen bringen kann. Dies bietet sich auch für einige Handwerkszweige an (z.B. der Friseur verzeichnet in seiner Datenbank die Präferenzen seiner Kunden).

Viele Handwerksunternehmer widmen dem Thema Marketing eine geringere Aufmerksamkeit, als dies heutzutage gebührt (Döbel 2012). Angesichts eines verschärften Wettbewerbs verlassen sich viele Handwerksmeister auf traditionelle Formen der Kundenwerbung. Vielfach ist weiterhin die Aussage zu hören, dass sich ein handwerklich hochwertiges Produkt „von allein“ verkauft. Doch die beste Qualität nützt wenig, wenn der Kunde davon nichts erfährt. Viele Handwerker erbringen ihre Leistungen direkt vor Ort beim Kunden und haben somit Zugang zum Umfeld des jeweiligen Abnehmers. Dies ist ein beachtlicher Vorteil gegenüber anderen Wettbewerbern, da mit wenig Aufmerksamkeit und Geschick der Kunde auf ergänzende Leistungen aufmerksam gemacht werden kann, die dann möglicherweise zu Nachfolgeaufträgen führen. Dieser Vorteil wird allerdings von nur wenigen Handwerksbetrieben aktiv zur Auftragsakquise genutzt.

Das Handwerk hat in der Kundenkommunikation (bzw. CRM, Customer-Relationship-Management) offenkundig Nachholbedarf. Dies gilt sowohl hinsichtlich der gängigen Methoden des Marketings wie auch den neuen Formen der Kundenbetreuung und Kundenansprache mit den neuen Medien.

3. Wie müssen Geschäftsmodelle von Handwerksbetrieben aufgestellt sein, um angesichts von Digitalisierung und Globalisierung auch in Zukunft erfolgreich sein zu können?

Die Geschäftsmodelle im Handwerk sind so vielseitig und verschieden, wie es unterschiedliche Handwerkszweige, Marktsegmente und Angebotsformen gibt. Dies gilt auch und insbesondere hinsichtlich der Digitalisierung und der Globalisierung. Es ist nicht zu erwarten, dass die hierdurch bewirkten strukturellen Verschiebungen alle Handwerksbereiche gleichermaßen erfassen und verändern werden. Für einen nicht unerheblichen Teil des Handwerks wird sich nichts oder nur wenig ändern. Ihre Geschäftswelt ist das lokale Umfeld ihres Standortes.³ Der Fall liegt anders, wenn Handwerksunternehmen einen größeren Einzugsbereich bedienen oder die Erschließung neuer Marktfelder (national, international, Produkt- bzw. Dienstleistungspalette) anstreben. Hier kann das Internet ein wichtiges Hilfsmittel sein, dieses Ziel zu erreichen.

³ Für detaillierte Informationen hierzu verweisen hier auf unsere Stellungnahme zur Anhörung der Enquete Kommission VI „Zukunft von Handwerk und Mittelstand in Nordrhein-Westfalen“ vom 14. März 2016; dort insbesondere Antwort zu Frage 12.

Für Geschäftsmodelle ist nicht nur die Frage der Kundenzielgruppe und der angestrebten Marktgröße bedeutsam, sondern auch die Art der Leistungserstellung. Ein wichtiger Teilaspekt ist die Frage, ob das Unternehmen allein oder in Kooperation mit anderen agieren will. Soll eine vernetzte Produktion oder ein vernetztes Dienstleistungsangebot die Kernkompetenz des Unternehmens sein, dann wird auch hier die Digitalisierung bzw. Globalisierung im Geschäftsmodell eine hervorgehobene Bedeutung einzuräumen sein.

Digitalisierung kann auch bei der Organisation eines Kundendienstes hilfreich sein. Hier ist nicht nur an die Kommunikation mit den Mitarbeitern zu denken, sondern auch an das Internet der Dinge, d.h. der permanente Zugriff auf Daten z.B. von Maschinen, Anlagen oder Heizungen. Strebt das Handwerksunternehmen an, seine Leistungen online im Internet zu vermarkten, dann ist ebenfalls eine entsprechende Infrastruktur (Hardware, Software, kompetente Betreuung) erforderlich.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass mit der Digitalisierung und Globalisierung sich die Vielfalt der möglichen Geschäftsmodelle eher vergrößern als verkleinern wird. Ein modellhaftes Passepartout gibt es heute nicht und wird es auch in der Zukunft nicht geben.

4. Welchen Herausforderungen ist das Handwerk als eigene Wirtschaftsbranche ausgesetzt, welche Abgrenzungen zu Industrie und Handel bleiben bestehen, welche lösen sich auf?

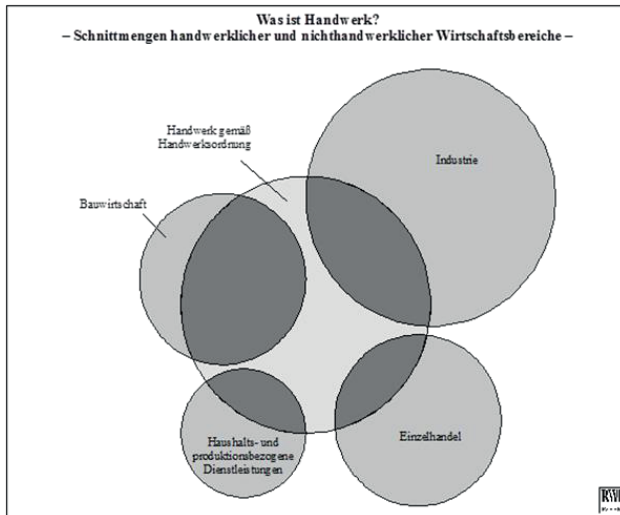
Wenn im öffentlichen Diskurs das „Handwerk“ zur Debatte steht, ist (fast) immer jener große beschäftigungs- und umsatzstarke Wirtschaftsbereich gemeint, den die Handwerkskammern gemäß dem ihnen per Handwerksordnung (HWO) zugewiesenen öffentlich-rechtlichen Auftrag vertreten. Eine Branche im Sinne der Wirtschaftszweigsystematik ist das deutsche Handwerk hingegen nie gewesen. Eine juristische Definition ist es also letztlich, welche in Deutschland über die organisatorische Zugehörigkeit eines Unternehmens zum Handwerk entscheidet.

Der Versuch, den Begriff des „Handwerks“ exakt zu definieren, hat zu keinen überzeugenden Ergebnissen geführt. Alle Definitionsversuche enthalten Elemente, die zutreffend und mit der Handwerksentwicklung verbunden sind. Sie sind allerdings nicht in der Lage, der Heterogenität der Erscheinungsformen des Handwerks gerecht zu werden und eine trennscharfe Abgrenzung zu anderen Wirtschaftsbereichen (Industrie, freie Berufe, Handel) vorzunehmen. Selbst das Handwerksrecht, das dem Handwerk durch den großen Befähigungsnachweis eine Sonderstellung verleiht, verzichtet auf eine nähere Bestimmung der Wesensmerkmale handwerklicher Betätigung. Die Erfassung des Handwerks erfolgt in der Handwerksordnung anhand einer Aufzählung von Berufen.

Der per Handwerksrecht definierte „Vorbehaltsbereich“ der Handwerksordnung – die Summe der für die Ausübung der 41 Handwerksberufe der Anlage A (2004) der Handwerksordnung wesentlichen Tätigkeiten – bildet das konstitutive Prinzip der Handwerkswirtschaft. Hinzu kommen die zulassungsfreien Handwerke und handwerksähnliche Gewerbe (Anlage B1 und B2) mit 52 bzw. 55 Handwerksberufe.

⁴ Die nachstehenden Ausführungen beruhen auf Kapitel II „Identität des Handwerks“ der RWI Studie „Determinanten des Strukturwandels im deutschen Handwerk (RWI 2004) sowie auf Dürig (2002 und 2011).

Schaubild 1:



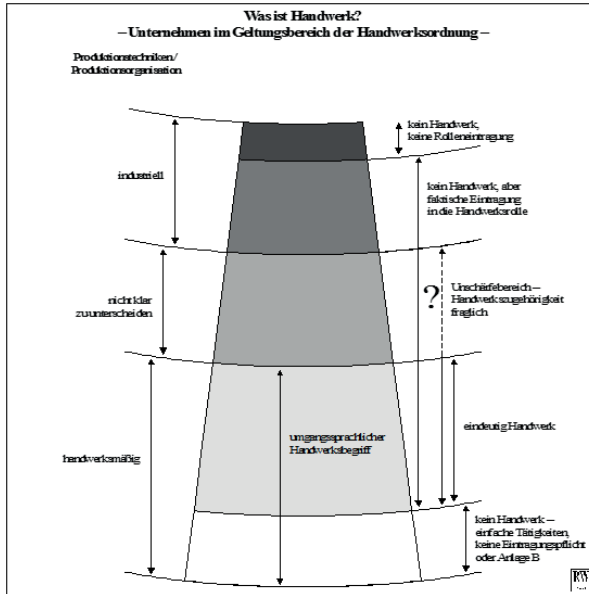
Das Handwerk hat seit jeher starke Schnittmengen mit nicht-handwerklichen Wirtschaftsbereichen im Sinne der HWO (vgl. Schaubilder 1 und 2)⁵. Deutliche Überschneidungen gibt es mit der Bauindustrie, dem Handel, den nicht-handwerklichen Haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen sowie generell mit industriegeprägten Anbietern. Die Frage der Abgrenzung ist seit Bestehen der Handwerksordnung ein systemimmanentes Problem, das zu zahlreichen juristischen Auseinandersetzungen geführt hat. Hierbei gab

es nicht nur Konflikte mit Interessenvertretungen anderer Wirtschaftsbereiche, sondern auch zwischen den Handwerksverbänden. Im Baugewerbe hat der „Trend zum Leistungsangebot aus einer Hand“ die Schwächen einer formaljuristischen Trennung aufgezeigt. Der Gesetzgeber hat dieser Entwicklung Rechnung getragen, in dem er in den Novellen der HWO u.a. Handwerkszweige zusammengelegt und anders bezeichnet hat oder verstärkt zulassungsfreie Gewerbebezüge eingeführt.

Durch die zunehmende Digitalisierung wird das Problem der Abgrenzung nicht erleichtert. Vielmehr ist bereits jetzt zu beobachten, dass vermehrt „Seiteneinsteiger“ im Handwerk aktiv werden. Sie gliedern sich mit ihren spezifischen Qualifikationen in die bestehenden Handwerkszweige ein und tragen zu deren Veränderung bei. Dies ist auch im Zuge der Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen erforderlich und für das Handwerk vorteilhaft, zumindest so lange, bis die Ausbildung im Handwerk an die neuen Bedingungen angepasst wurde. Die Kernfrage hierbei ist stets, ob das Handwerk nach allgemeinem Verständnis in der Öffentlichkeit hierdurch verdrängt wird oder ob es nur seinen Charakter verändert (ist ein maschinenbedienender Bäcker noch ein Bäcker? Verträgt sich Digitalisierung mit dem Bild des traditionellen Handwerkers?). Dies ist nicht unwichtig, da das Ansehen und damit das Bild des Handwerks ganz wesentlich von Werten getragen wird, die nicht mit Modernität in Verbindung stehen.

⁵ Quellen Schaubild 1 und 2: RWI (2004: 16 und 26).

Schaubild 2



Das Kernproblem der HWO ist ihre mangelnde Flexibilität in Hinblick auf die Aufnahme neuer Berufsfelder. Gerade die Entwicklung neuer digitaler Techniken und Verfahren findet überwiegend außerhalb des Handwerks statt (der überwiegende Teil der Informationstechniker hat sich von seinem Ursprung im Radio- und Fernsehetechnikerhandwerk bis heute nicht entfernt).

Für eine Ausweitung der Liste der Berufe in den Anlagen der HWO besteht gegenwärtig politisch keine Bereitschaft. Daher werden neue Geschäftsmodelle sehr wohl Handwerksmärkte verändern und neu strukturieren, doch die Betrei-

ber werden damit nicht automatisch Teil des organisierten Handwerks.

Das Handwerk wird sich in seiner Produktionsweise und seinen Vertriebsformen den nicht-handwerklichen Wirtschaftsbereichen weiter annähern. Es wird zu einem Bestandteil der veränderten Wertschöpfungsketten, wobei Kriterien wie Netzwerkfähigkeit, Kompetenzen, Referenzen und Zuverlässigkeit eine entscheidende Rolle spielen werden. Das gilt aber für alle Marktteilnehmer und somit wird die rechtliche Zuordnung zum Handwerk für die betriebliche Praxis eine zunehmend geringere Bedeutung haben. Handwerk als Qualitätsmerkmal wird sich vor allem über die Qualifizierung und die Qualität der Angebote bewähren müssen. Das bedeutet, dass die Abgrenzung als eigenständiger Bereich in Zukunft vor allem davon abhängt, wie es gelingt, sich als zukunftsfähiger Ausbildungsbereich mit hohen Erfolgsaussichten für die Absolventen dieses Berufsweges auf den sich verändernden Märkten zu profilieren. Dies schließt ein, den Wandel durch Digitalisierung zum wesentlichen Bestandteil der Qualifizierung im Handwerk zu machen.

5. Wie können die Rahmenbedingungen und die Finanzausstattung für die erfolgreiche Gründung und Übernahme von Handwerksbetrieben verbessert werden?

Die derzeitige Wirtschaftslage in Deutschland ist u.a. gekennzeichnet durch relativ gute Wachstumsaussichten und eine stabile Arbeitsmarktlage. Erfahrungsgemäß sind die Gründungsneigungen in der Bevölkerung in einer solchen volkswirtschaftlichen Konstellation eher gering. Die Unternehmen suchen Arbeitskräfte und sind auch zu Lohnzugeständnissen bereit. Daher ist für viele Bürger die abhängige Beschäftigung derzeit attraktiver, als den ungewissen Schritt in die Selbständigkeit zu wagen (KfW 2013).

Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass Gründer und Übernehmer derzeit hinsichtlich der Finanzierung ihres Vorhabens recht gute Bedingungen vorfinden. Die Zinsen sind auf einem historisch niedrigen Niveau, die Banken verfügen über ausreichend Liquidität, um Kreditwünsche zu erfüllen. Zu-

dem gibt es ein großes Angebot an Unternehmen, die einen Nachfolger suchen. Freilich sind weiterhin Kreditvergaben an Bedingungen gebunden, die aufgrund der Basel II-Regelungen für die Banken verbindlich einzuhalten sind. Gleichwohl: ein Credit crunch (Kreditklemme im Sinne einer Zurückhaltung der Kreditinstitute bei der Kreditgewährung an KMU⁶) ist nicht festzustellen (Schmidt/Zwick 2012).

Gleichwohl stoßen viele Gründer im Handwerk bei der Realisierung ihres Vorhabens auf Kapital- und Finanzierungsprobleme. Während in anderen Wirtschaftsbereichen in den letzten Jahren das Thema Beteiligungskapital an Bedeutung gewonnen hat, spielt diese Form der Gründungsfinanzierung im Handwerk eine untergeordnete Rolle. Die renditeorientierten Kapitalbeteiligungsgesellschaften, wie Venture-Capital-Gesellschaften, investieren fast ausschließlich in hochinnovative Wachstumsunternehmen, um durch Partizipation am Zuwachs des Unternehmenswertes in relativ kurzer Zeit eine möglichst hohe Rendite zu erzielen. Derartige Konstellationen sind im Handwerk eher selten anzutreffen. Ein im Handwerk weitaus wichtigerer Zugang zu Kapital sind die Beteiligungsprogramme für Existenzgründer in einigen Bundesländern. Darlehen werden hier als Eigenkapitalersatz angeboten und verbessern die Finanzierungsbedingungen für diese Zielgruppe (z.B. Mikromezzaninfonds). Dieses Instrument ist wirksam und ausbaufähig. Insbesondere ist hier an eine bessere Information und Aufklärung unter Handwerksgründern zu denken. Bei Handwerksgründern bestehen häufig Vorbehalte gegenüber Beteiligungen, weil hierin ein Verlust der Unabhängigkeit gesehen wird.

Die NRW-Bank hat im vergangenen Jahr die Laufzeiten und Zinsbindung für ihre Universalkredite auf bis zu 20 Jahre verlängert. Zuvor lag die höchstmögliche Laufzeit bei zehn Jahren. Dies bedeutet eine deutliche Verbesserung der Finanzierungsbedingungen für Existenzgründer und Unternehmenserwerber. Die Kredite (bis zu 10 Mio. Euro) können zur Wachstumsfinanzierung und zur Umstrukturierung (Investitionen) genutzt werden. Es zeichnet sich ab, dass dieses speziell an Mittelständler gerichtete Angebot wahrgenommen und genutzt wird.

Handwerksgründer bevorzugen überwiegend die klassischen Instrumente der Gründungsförderung. Hierzu werden Eigenkapital angespart sowie Familiendarlehen und stille Beteiligungen durch Freunde und Bekannte in Anspruch genommen. Der restliche Kapitalbedarf wird über Kredite gedeckt. In einigen Handwerkszweigen (z.B. Friseur, Gesundheitshandwerke) werden auch Franchise-Modelle genutzt, wobei Hilfen des Franchisegebers bei der Erstausrüstung und der Einrichtung des Unternehmens genutzt werden.

Fasst man den Begriff Rahmenbedingungen in Zusammenhang mit Gründungen weiter und bezieht bürokratische Hemmnisse mit ein, dann gibt es sicherlich eine Reihe von Vorschriften, die zu überdenken sind. Dieses Thema ist bereits seit längerem Gegenstand des politischen Diskurses. Die Bundesregierung hat 2015 eine „Bürokratiebremse“ beschlossen. Demnach muss jeder Kabinettsbeschluss über einen neuen Gesetz- oder Verordnungsentwurf, der den Aufwand für die Wirtschaft steigert, durch gleichwertige Entlastungen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Als gelungenes Beispiel für den Abbau von Bürokratie kann gewertet werden, Handwerksbetriebe von der Pflicht zu befreien, digitale Fahrtschreiber zu verwenden. Auch die Umstellung der Handwerksberichterstattung auf eine Auswertung von ohnehin vorliegenden Daten bei anderen Dienststellen (Sozialversicherung, Finanzämter, Handwerkskammern) hat zu einer Entlastung der Handwerksbetriebe beigetragen. Gleichwohl gibt es noch zahlreiche Möglichkeiten, Verwaltungsakte durch Digitalisierung zu vereinfachen und zu beschleunigen. Ob hierdurch die Erfolgsaussichten einer Gründung oder Übernahme verbessert werden können, muss dahingestellt bleiben.

⁶ *KMU = Kleine und mittlere Unternehmen*

6. Welche Probleme ergeben sich aus dem Steuer- und Gesellschaftsrecht für die Finanzierungssituation kleiner und mittlerer Unternehmen? Welche Rechtsformen von Unternehmen sind, bzw. wären geeignet, um Gründungen und Übergaben im Handwerk zu begünstigen?

Aufgrund der sehr umfassenden Fragestellung haben wir uns in der Antwort auf die Betrachtung von Finanzierungsproblemen beschränkt, die aus dem Erbschaftssteuerrecht resultieren (a). Außerdem gehen wir auf das Thema steuerliche Anreize für Beteiligungsfinanzierungen ein (b). Den Aspekt Rechtsformen für Gründungen und Übernahmen behandeln wir in Abschnitt c).

a) Finanzierungsprobleme in KMU, die aus dem Erbschaftssteuerrecht resultieren

Der Erbschafts- und Schenkungsteuer wird für die erfolgreiche Betriebsübergabe von Handwerksbetrieben eine große Rolle zugewiesen. Übergaben können demnach scheitern, weil die Steuerbelastung für den Erbnehmer so hoch ist, dass eine Übernahme nicht lohnend erscheint oder aber zu wenig Kapital übrig bleibt, um fällige Investitionen vornehmen zu können. Der Gesetzgeber hatte diesem Tatbestand Rechnung getragen und Verschonungsregeln für Betriebsvermögen im Erbschaftssteuerrecht eingeführt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regeln geprüft und teilweise für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Bis zum 30. Juni 2016 hat der Gesetzgeber Zeit zur Nachbesserung eingeräumt bekommen. Derzeit läuft das Gesetzgebungsverfahren zur umfassenden Reformierung der Verschonungsregelungen für betriebliches Vermögen.

Drei Punkte stehen zur Diskussion: (1) Einführung einer Bagatellgrenze, nach der Betriebe mit einem Wert von bis zu 1 Mio. Euro von der Einhaltung der Lohnsummengrenze freigestellt werden, (2) Einrichtung einer Freigrenze in Höhe von 20 Mio. Euro je Erwerb. Bei der Überschreitung soll eine individuelle Bedürfnisprüfung erfolgen. Hierbei soll künftig bis zu 50 % des bereits vorhandenen oder des übertragenen Privatvermögens eines Erwerbers eingesetzt werden, um die Steuerschuld zu begleichen. Sollten diese sofort verfügbaren Mittel nicht ausreichen, um die Steuerschuld zu begleichen, soll der Restbetrag erlassen werden, wenn die Voraussetzungen der Einhaltung der Behaltensfrist und Lohnsummenregeln erfüllt sind. (3) Künftig soll der Begriff des begünstigten Vermögens klarer gefasst werden. Demnach zählen hierzu alle Wirtschaftsgüter eines Unternehmens, die überwiegend (mehr als 50 %) dem Betrieb dienen. Ob diese Änderungen ausreichen werden, um die Bedenken des Bundesverfassungsgerichts zu zerstreuen, ist umstritten. Darüber hinaus wird die Praktikabilität der vorgeschlagenen Regelungen kritisiert (zu bürokratisch, unspezifische Kriterien). Auch wird Anstoß an der vorgesehenen Freigrenze sowie die Anknüpfung an das weitere miterworbene oder gar das vorhandene eigene Privatvermögen genommen (ZDH 2015). Grundsätzlich sind die diskutierten Eckpunkte der Erbschaftssteuerreform geeignet, den Bedenken des Verfassungsgerichtes entgegenzutreten. Die Forderungen und Wünsche des ZDHs an die diskutierte Vorlage sind aus Sicht eines Interessenverbandes verständlich, zumal sie nicht die grundsätzliche Ausrichtung des Gesetzesvorhabens betreffen. Es ist nachvollziehbar, dass der Staat die Rahmenbedingungen so gestalten sollte, dass Human- und Sachkapital wirtschaftlich „gesunder“ Unternehmen bei Übergaben erhalten bleiben kann. Dies soll nicht den notwendigen ökonomischen Ausleseprozess verhindern. Dennoch sollten die Chancen der Weiterführung dadurch gewahrt bleiben, dass potenzielle Nachfolger nicht durch ungebührliche Steuerbelastungen an ihrem Vorhaben gehindert werden.

b) Finanzierungsprobleme in KMU aufgrund eines unterentwickelten Marktes für Beteiligungsfinanzierung

Als Hauptgründe für die unterdurchschnittliche Nutzung von externem Eigenkapital in Deutschland werden in der einschlägigen Literatur vielfach unzureichende steuerliche Rahmenbedingungen genannt (EFI 2012, EVCA 2013). Insbesondere fehlende (steuerliche) Anreize der privaten Beteiligungsfinanzierung tragen demnach zu einem Standortnachteil von Deutschland bei.

In Deutschland gibt es im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und Amerika es nur wenige Steueranreize zur Mobilisierung von Venture Capital (VC) bzw. privatem Beteiligungskapital. Hierin wird unter anderem die Ursache gesehen, dass der Venture Capital Markt in Deutschland recht klein ist. Für VC-Unternehmen sind die Unternehmen im Handwerk häufig zu klein, zu wenig wachstumsorientiert und versprechen keine überdurchschnittlichen Gewinne.

Für einige Handwerkszweige vergleichsweise bedeutsam sind die Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften. Diese wirken auf Länderebene und sind nicht gewinnorientiert, sondern als Instrument der Mittelstandsförderung konzipiert. Die Förderung besteht in der Bereitstellung von Kapital in Form einer stillen Beteiligung und ist auf eine nominale Rückzahlung angelegt. Das Unternehmen hat lediglich ein jährliches Entgelt zu entrichten. Angesichts der spezifischen Informationsasymmetrien bzw. -defizite ist die Fremdkapitalfinanzierung über Beteiligungen nur für einen kleineren Teil meist etablierter mittelständischer Unternehmen das geeignete Finanzierungsinstrument. Existenzgründer sind unter den Inanspruchnahmen unterrepräsentiert.

2012 hatte die EFI-Kommission (Expertenkommission Forschung und Innovation) die Einführung einer steuerlichen Förderung zur Beteiligung an KMU analog zum Enterprise Investment Scheme (EIS) in Großbritannien vorgeschlagen (EFI 2012: 87). Ein solches Modell wurde in Deutschland mit dem „Investitionszuschuss Wagniskapital“ eingeführt, der seit Mai 2013 vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle der angeboten wird. Ein privater Investor erhält 20 Prozent des Ausgabepreises seiner Beteiligung über den Zuschuss zurückerstattet, wenn er die Beteiligung für mindestens drei Jahre hält. Junge innovative Unternehmen sollen hierdurch bei der Suche nach einem Kapitalgeber unterstützt werden. Darüber hinaus sollen private Investoren – insbesondere Business Angels – angeregt werden, Wagniskapital für diese Unternehmen zur Verfügung zu stellen.

Das Instrumentarium zur Wagniskapitalfinanzierung ist in Deutschland vorhanden, allerdings mangelt es an der Bereitschaft in den Unternehmen, sich dieser Finanzierungsmöglichkeiten zu bedienen. Dies kann auf Informationsdefizite oder aber auf Misstrauen gegenüber den Kapitalgebern zurückzuführen sein.

c) Rechtsformen für Gründungen und Übernahmen

Im Jahre 2008 wurde – nach einem Urteil des EUGH- die haftungsbeschränkte Unternehmergesellschaft LTD, umgangssprachlich auch „Mini-GmbH“ genannt, auch in Deutschland zugelassen. Sie lehnt sich an die gleichnamige Rechtsform in England an. Sie ist eine Kapitalgesellschaft, deren Grundkapital in Anteile zerlegt ist; die Haftung der Anteilshaber ist auf dieses Kapital beschränkt. Die Anteile sind zudem übertragbar. Der Vorteil besteht in der Haftungsbeschränkung. Die Limited kennt kein zwingendes gesetzliches Mindeststammkapital. Die Registrierung ist einfach und schnell und erfolgt innerhalb von 24 Stunden durch notarielle Beurkundung. In Deutschland hat sich diese Rechtsform – nach anfänglich gutem Zuspruch – dennoch nicht durchgesetzt. Bei einer Limited haften grundsätzlich weder die Gesellschafter noch die Direktoren mit ihrem Privatvermögen. Dies hat sich im Geschäftsverkehr als nicht vertrauenswürdige Grundlage erwiesen. Die Ltd ist nach engli-

schem Recht konzipiert und weicht somit vom deutschen Rechtssystem ab. Im Falle einer Zahlungsunfähigkeit birgt diese Rechtsform für Kunden, Lieferanten und Kreditgeber ein ungewisses Risiko. Ein Limited, die nur in Deutschland tätig wird, bringt keine steuerlichen Vorteile gegenüber einer GmbH / UG (haftungsbeschränkt).

Es ist nicht erkennbar, weshalb die bestehenden Rechtsformen Gründungen und Übergaben im Handwerk erschweren sollten. Die geforderten Auflagen und Erfordernisse stellen keine unüberwindbaren Hürden dar. Sie sichern vielmehr ab, dass unterfinanzierte oder prekäre Gründungen unterbleiben. Dies liegt nicht nur im Interesse des Gründers sondern ist auch volkswirtschaftlich ein vertretbarer Mechanismus zur Vertrauensbildung unter Marktpartnern und zur rechtlichen Absicherung. Alternative Rechtsformen haben sich in Deutschland nicht durchgesetzt, wie das Beispiel der Ltd zeigt.

7. Welche Schwierigkeiten behindern die Übergabe eines Handwerksbetriebes oder handwerksnahen mittelständischen Unternehmens?

Der demographische Wandel in der Gesellschaft ist auch an der Altersstruktur der Inhaber im Handwerk ablesbar. Eine beachtliche Zahl an Unternehmen benötigt in absehbarer Zahl einen Nachfolger, sofern der Betrieb in seiner Existenz gesichert werden soll. Hierbei geht es nicht nur um den Erhalt von Werten sondern auch um die Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Mit fehlgeschlagenen oder unterlassenen Betriebsübergaben ist auch ein Verlust von Wissen und Erfahrungen verbunden.

Nach wie vor haben familiengeführte Unternehmen im Handwerk eine große Bedeutung. Allerdings funktioniert der familieninterne Wechsel in der Unternehmensführung längst nicht mehr so, wie es vor Generationen selbstverständlich war. Die Nachkommen in Handwerkerfamilien lassen sich nicht ohne weiteres auf die Übernahme des elterlichen Unternehmens verpflichten. Der Trend zur akademischen Ausbildung sowie die Attraktivität anderer Berufsfelder haben sich auf diese Tradition nachteilig ausgewirkt. Immer häufiger sind Handwerksunternehmer darauf angewiesen, extern nach Nachfolgern zu suchen. Wenn also von Schwierigkeiten bei der Gestaltung der Übergabe eines Handwerksbetriebes oder handwerksnahen mittelständischen Unternehmens die Rede ist, muss zwischen familieninterner und familienexterner Lösung unterschieden werden.

Familieninterne Gründe für Probleme in diesem Zusammenhang sind häufig auf die beteiligten Personen zurückzuführen. Hinlänglich bekannt ist das Bild des älteren Familieninhabers, der wie ein Patriarch über sein Unternehmen wacht, dessen Leben unzertrennbar mit dem Betrieb verbunden ist und der „nicht loslassen“ kann. Ihm entgegenstehen dann Sohn oder Tochter, die willens sind, den Betrieb zu übernehmen, doch ihre eigenen Vorstellungen haben. Übergaben scheitern in dieser Konstellation nicht selten daran, dass sie in heftigen Familienstreitigkeiten münden. Es gehört inzwischen zum Standard der Beratungspraxis, Familien bei der Übergabe einen „neutralen“ Moderator zur Seite zu stellen.⁷

Freilich sind auch erfolgreiche familieninterne Übertragungen des Betriebsvermögens auf einen Familienangehörigen nicht konfliktfrei, insbesondere, wenn sich andere Familienmitglieder dadurch zurückgesetzt fühlen. Es können daher komplizierte Ausgleichsregelungen erforderlich werden. Vielfach werden Erbengemeinschaften gebildet, doch auch hier sind präzise Vereinbarungen u.a. zur Gewinnverteilung, Rücklagenbildung, Erbfolge, zu Auszahlungsklauseln etc. zu treffen.

⁷ Zu den Beratungsangeboten und ihrer Bewertung verweisen wir auf unsere Antwort zu Frage 11 in dieser Stellungnahme.

Ein Teil dieser Schwierigkeiten entfällt, wenn eine externe Betriebsnachfolge angestrebt wird. Auch hier sind unterschiedliche Modelle denkbar. Nicht unüblich ist die Weitergabe des Unternehmens an einen langjährigen Mitarbeiter. Diese Lösung hat den Vorteil, dass „man sich kennt“ und schon eine Zeitlang vorher sich auf den Tag der Übergabe vorbereiten kann.

Sollte kein potentieller Betriebsnachfolger bereitstehen, dann hilft nur, sich auf dem „Markt der Existenzgründer“ umzusehen. Hier bieten sich einschlägige Messen, Internetforen und professionelle Vermittlungsdienste an, um Kandidaten ausfindig zu machen. Häufig wird hierbei der erforderliche Zeitbedarf einer Betriebsübergabe unterschätzt. Eine Suche nach einem Interessenten kann sich recht lange hinziehen und auch die Verkaufsverhandlungen benötigen Zeit. Dieser Hinweis ist deshalb angebracht, weil Betriebsberatern zufolge Unternehmensinhaber dazu neigen, die Entscheidung zum Verkauf lange hinauszuzögern. Mitunter können dann plötzlich auftretende Gesundheitsprobleme einen Zeitdruck bewirken, der nur unbefriedigenden Lösungen hervorbringen kann.

Ein häufiges Problem besteht in der Ermittlung des Unternehmenswertes. Hier liegen mitunter große Fehleinschätzungen auf Seiten der übergabewilligen Inhaber vor. Dies ist besonders deshalb problematisch, weil nicht wenige Unternehmer glauben, der Erlös aus dem Unternehmensverkauf könne die Alterssicherung gewährleisten. Eine solche Annahme erweist sich häufig als trügerisch, weil gewöhnlich der Käufer sich dem Problem gegenübergestellt sieht, einen über längere Zeit gebildeten Investitionsstau aufzulösen. Es geht mithin nicht allein um den Erwerb des Betriebes sondern auch um seine Modernisierung. Eranchenspezialisierte Betriebsberater (sowohl freie Berater, als auch die von Handwerkskammern) haben in der Regel einen fundierten Überblick über die Größenordnung von Unternehmenswerten. Weiterhin gibt es Checklisten und Programme, die bei der Ermittlung helfen.

Schwierigkeiten können beim Verkauf oder bei der Übernahme auch dadurch entstehen, dass der verkaufende / übergebende Firmeninhaber über einen längeren Zeitraum formelle und informelle Praktiken im Unternehmen zugelassen hat, die nicht in das Unternehmenskonzept eines potentiellen Nachfolgers passen. Hierzu zählen Anciennitäten-Ansprüche in der Belegschaft, Vergünstigungen an befreundete Kunden, unzureichende Dokumentation betrieblicher Prozesse usw. Die Transparenz eines bestehenden Unternehmens herzustellen ist für einen potentiellen Nachfolger nicht einfach. Hier können möglicherweise Treuhänder oder vereidigte Berater eine wichtige Funktion wahrnehmen.

8. Welche Probleme haben kleine und mittlere Unternehmen, die strategischen Ziele wie Digitalisierung oder Ressourceneffizienz erreichen möchten, hinsichtlich Finanzausstattung und Investitionsfähigkeit? Wie verhält sich derzeit die Kreditwirtschaft bei der Kreditvergabe, zum Beispiel in Bezug auf Risikokapital, an kleine und mittelständische Betriebe? Wie können Schwierigkeiten beim Zugang zum Kapitalmarkt behoben werden?

Grundsätzlich haben alle Unternehmen bei der Umsetzung des Ziels der Digitalisierung und der Ressourceneffizienz das Problem entscheiden zu müssen, welche Maßnahmen nicht nur effizient sondern auch über einen längeren Zeitraum nachhaltig sind. Gerade in Zeiten dynamischer technologischer Entwicklungen ist die Halbwertszeit von Neuerung gering. Dies gilt nicht nur aber besonders für die Digitaltechnik, die in immer kürzeren Zeitabständen neue Systeme, neue Programme und Produkte auf den Markt bringt. Daher sind die in Betracht zu ziehenden Amortisationszeiträume der Investitionen zu begrenzen, die Abschreibungen entsprechend anzusetzen. Bei

KMU können schon allein aufgrund des meist kleinen Investitionsspielraums⁸ und geringer Rücklagen eine Fehlentscheidung und die Entscheidung für eine „falsche“ Technik existenzielle Folgen für das Unternehmen haben.

Eine wichtige Frage ist hierbei, wie generell Innovationen ihren Weg in mittelständischen Unternehmen finden. Ein kleiner Teil der Handwerksunternehmen ist selbst hochinnovativ und entwickelt eigenständig oder in Kooperation mit anderen Neuerungen. Hier sind regelmäßig Entscheidungen zur Finanzierung von neuen Werkzeugen oder Anlagen zu treffen. Diese Betriebe verfügen in der Regel über ein entsprechendes Netzwerk und sind in der Lage, die Risiken abzuschätzen. Ein weiterer Teil der Handwerksunternehmen innoviert, wenn Lieferanten oder Kunden auf eine Modernisierung drängen, bzw. dies nahelegen. Hier finden mitunter zwischenbetriebliche Leasing-Modelle oder Finanzierungshilfen Anwendung (z.B. wenn das Handwerk als Vertriebspartner tätig ist). Der weitaus größere Teil der Handwerksunternehmen innoviert, wenn die Marktsituation stabil und die Finanzlage gut ist sowie wenn Wettbewerber bereits innoviert haben und die kolportierten Erfahrungen positiv sind. Bei diesen Unternehmen ist der Schritt zur Innovation aufwändiger, weil sie nicht regelmäßig innovieren.

Insbesondere bei einmaligen bzw. großvolumigen Investitionen, die sowohl ertragsseitig als auch bilanziell zu deutlichen Veränderungen führen - auch „Sprunginvestitionen“ genannt - müssen sich Unternehmen damit beschäftigen, wie sie diese innerhalb der bestehenden Kapitalstruktur organisieren. Zu bedenken ist das Postulat der Banken, dass das Unternehmen in angemessener Höhe Eigenmittel in Form von thesaurierten Gewinnen, Cashflow oder Eigenkapital bereitstellt. Von den Banken wird zunehmend verlangt, die Auswirkungen von Investitionen auf die Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung sowie die Kapitalflussrechnung in Form einer integrierten Planung mit Zahlen sowie deren Prämissen unterlegen zu können. Daher ist eine Kapitalbedarfsplanung anzuraten, auch wenn diese in den wenigsten Handwerksbetrieben durchgeführt wird.

Aktuell sind die Hürden für mittelständische Unternehmen Kredite gewährt zu bekommen, nicht unüberwindbar (siehe Antwort zu Frage 5). Freilich ist es neben den Standardanforderungen wichtig, das Investitionsvorhaben und seine Auswirkungen schlüssig darstellen zu können. Bei den Banken ist es üblich, Investitionsvorhaben individuell zu betrachten. Hierzu zählt auch, ob die Bank durch langjährige Geschäftsbeziehungen einen Überblick über die bisherigen Finanzströme des Unternehmens gewinnen konnte. Unter Zuhilfenahme von Simulationsrechnungen und durch Erstellung von Szenarien wird häufig die finanzielle Belastbarkeit des Unternehmens ermittelt. Es versteht sich von selbst, dass Unternehmen mit einer soliden Eigenkapitalbasis, einer ausreichend gesicherten Haftung sowie einem fundierten Investitionsplan wenig Probleme haben, ihre Modernisierungspläne finanziert zu bekommen.

Die Risikobereitschaft der Banken ist nach den Erfahrungen der Finanzkrise 2007/2008 begrenzt. Zudem wurden die Auflagen durch den Gesetzgeber verschärft. Zugleich haben die Banken nicht zuletzt aufgrund des Drucks der Zentralbanken ein Interesse daran, verfügbares Kapital zu investieren. Es ist derzeit nicht zu erkennen, dass mittelständische Unternehmen besondere Probleme beim Zugang zu Fremdkapital hätten, vor allem dann nicht, wenn sie mit fundierten Plänen aufwarten können.

⁸ *Der Investitionsspielraum von Handwerksbetrieben wird regelmäßig in den Betriebsvergleichen der Landesgewerbeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks untersucht.*

9. Wie können die Rahmenbedingungen verbessert werden, um kleinen und mittleren Unternehmen das Eingehen von Kooperationen und das Bilden von Unternehmensnetzwerken zu erleichtern? Warum gelingen und warum scheitern verschiedene Formen von Kooperation und Zusammenarbeit?

Bei Kooperationen ist zwischen horizontalen Kooperationen (Unternehmen auf der gleichen Wertschöpfungsstufe) und vertikalen Kooperationen (Zusammenarbeit zwischen Betrieben, die unterschiedlichen Wirtschaftsstufen angehören, z.B. Kooperation zwischen Industrie und Industrie oder Handel) zu unterscheiden. Unser erster Blick richtet sich zunächst auf die Verbreitung von Kooperationen in den Handwerksgruppen zwischen Unternehmen auf der gleichen Stufe.

In den letzten Jahren hat sich das Bild für horizontale, zwischenbetriebliche Kooperationen gewandelt. Galt früher die Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen als risikobehafteten und als Eingrenzung der Selbständigkeit (Schmidt 1997), so ist inzwischen im Handwerk eine deutlich größere Bereitschaft zur Kooperation feststellbar. Dies gilt nicht zuletzt für den großen Bereich des Baugewerbes. Hier haben Arbeitsgemeinschaften schon eine längere Tradition, insbesondere wenn es um die Bewerbung und Abwicklung von größeren und komplexen Aufträgen geht. Ein bedeutender Impuls ging von dem Trend in der Nachfrage nach „Leistungen aus einer Hand“ aus (Schwegler 2007). Es war den Konsumenten nicht mehr zu vermitteln, weshalb beispielsweise bei einer Badsanierung Unternehmen des Sanitär-Heizung-Klimatechnikerhandwerks, des Fliesenlegerhandwerks, des Elektrohandwerks und des Malerhandwerks einzeln zu beauftragen und vom Auftraggeber selbst zu koordinieren waren. Die Handwerksunternehmen haben darauf reagiert, indem sie entweder Fachkräfte der jeweiligen Richtung in ihr Unternehmen integriert haben oder aber ein Netzwerk mit Handwerkskollegen der jeweiligen Zweige gebildet haben.

Ähnliche Tendenzen sind in den Handwerken für den gewerblichen Bedarf (Metallbauer, Feinwerkmechaniker, Informationstechniker und Landmaschinenmechaniker) zu beobachten. Die Vielfalt der Produkte und die hierfür bereit zu haltenden Ersatzteile (Lagerhaltungskosten) waren ein weiteres Motiv, zwischenbetriebliche Kooperationen einzugehen. Im Kfz-Handwerk haben der Druck der Hersteller auf die Vertriebswerkstätten sowie der Übergang zu Mehr-Marken-Werkstätten dazu geführt, dass die Zusammenarbeit sich intensiviert hat. Gleichwohl besteht nach wie vor eine deutliche Trennungslinie zu den „freien“ Werkstätten. Im Lebensmittelhandwerk ist die zwischenbetriebliche Zusammenarbeit nicht so ausgeprägt. Vereinzelt sind Kooperationen auf dem Gebiet der Belieferung des Handels bzw. bestimmten Kundengruppen (z.B. in Kantinen, Altenheimen) oder bei der Spezialisierung auf bestimmte Produkte zu beobachten. Da es sich bei den Gesundheitshandwerken überwiegend um Individualleistungen am oder für Patienten (Brillenanpassung, Orthopädietechnik, Zahntechnik) handelt, erfolgt eine zwischenbetriebliche Zusammenarbeit vorrangig bei den Handelsprodukten (Brillen, Bandagen).

Bei vertikalen Kooperationen gehen Handwerksbetriebe vertragliche Bindungen zu Industrie- oder Handelsunternehmen ein. Hier werden die Vorteile der dezentralen Standorte der Handwerksunternehmen von den Partnern anderer Wertschöpfungsstufen z.B. als Vertriebssschiene oder als Stützpunkte für Kundendienstleistungen (Reparatur, Wartung) zur Zusammenarbeit genutzt. Die Handwerksbetriebe profitieren davon, dass Kunden industrieller Produkte auch zu ihren Kunden werden.

Der Anreiz zur Aufnahme kooperativer Beziehungen zu einem Partnerunternehmen besteht in der Ergänzung und dem Zugewinn der Breite des Leistungsangebots. Hierdurch können umfangreichere Aufträge übernommen und neue Kundenkreise erschlossen werden. Kooperationen und Netzwerke erwachsen aus den jeweiligen Marktconstellationen und den sich aus der Zusammenarbeit erwarteten Vorteilen. Entscheidende Voraussetzung für Kooperationen ist die Kenntnis der Betriebe von-

einander sowie das Vertrauen der Inhaber bzw. Entscheidungsträger zueinander. Erfahrungsberichte und Umfragen zu der Entstehungsgeschichte und den Erfolgsbedingungen zeigen, dass das erste Zusammentreffen vielfach zufällig zustande kam (Sahm 1986, ifH 2001).

Die Markttransparenz und damit die Möglichkeiten, „passende Kooperationspartner“ zu finden, sind durch das Internet gestiegen. Die inzwischen verbreiteten Kommunikationsmöglichkeiten erleichtern die Organisation und damit die Abstimmung von Kooperationsprojekten. Hierdurch haben sich die Rahmenbedingungen für das Entstehen von Kooperationen deutlich verbessert. Tendenziell ist zu erwarten, dass zwei Arten der Kooperation im Handwerk dominieren werden: (1) die festen Kooperationsformen, bei denen Unternehmen regelmäßig gemeinsam Projekte anbieten und Aufträge gemeinsam umsetzen und (2) die projektbezogenen Kooperationen, wo fallweise Unternehmen zeitlich begrenzt für ganz spezifische Aufgaben zusammenarbeiten.

Ein wichtiges Thema bei allen Kooperationen ist die rechtliche Absicherung für den Fall, dass die Zusammenarbeit nicht in der gewünschten Form gelingt. Ein solcher rechtlicher Schutz ist vor allem für mittelständische Betriebe bedeutsam, die nicht wie größere Unternehmen über eigene Rechtsabteilungen verfügen, die alle juristischen Aspekte einer Kooperation ausleuchten können. Hier gilt es vor allem Ansprüche und Gewährleistungen gegenüber einem vertragsbrüchigen Partner durchsetzen zu können.

Es wäre von Juristen zu prüfen, ob es für die vermehrt entstehenden zweckbezogenen, zeitlich befristeten „virtuellen“ Kooperationen zum Zwecke der Erfüllung einzelner Aufträge neue Rechtsformen und -regeln erforderlich sind. Denkbar wäre, dass hierdurch Risiken insbesondere für KMU eingeschränkt werden können.

10. Welche Schwierigkeiten gibt es für das Handwerk in der Außenwirtschaft und in den Grenzregionen Nordrhein-Westfalens und wie können sie behoben werden?

Grundsätzlich ist das Handwerk vorrangig auf dem nationalen – stärker noch – auf dem regionalen Markt aktiv. Der Anteil der Handwerksbetriebe, die sich im Export betätigen, ist zwar gestiegen (Müller 2010), doch ihr Anteil ist nach wie vor relativ zur Gesamtzahl der Betriebe klein. Je nach Region gibt es freilich Unterschiede. Je grenznaher die Handwerksbetriebe ansässig sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie auch grenzüberschreitend tätig werden. Die räumliche Nähe ist ein wichtiger Grund, doch häufig scheitert die Ausdehnung der Geschäftsaktivität auf das Nachbarland an der mehr oder minder hohen sprachlichen Barriere. Im Falle Nordrhein-Westfalens ist dieses Hindernis zumindest in Bezug auf die Niederlande und Belgien eher gering zu veranschlagen.

In den Grenzregionen Nordrhein-Westfalens ist das Handwerk überdurchschnittlich grenzüberschreitend tätig. Nach einer Untersuchung der Handwerkskammer Aachen waren 2013 mehr als 11% der im Kammerbezirk ansässigen Betriebe in den Nachbarländern aktiv. Dieser Anteil gegenüber 2012 um 1,2 Prozentpunkte gestiegen. Außerdem variieren die Exportanteile bei den einzelnen Betrieben stark. Sie reichen von 1% bis 65%. Zum Vergleich: Im nordrhein-westfälischen Durchschnitt sind es lediglich 7,9% der Handwerksunternehmen, die den Gang über die Grenze wagen und 2,4 Prozent des Gesamtumsatzes durch Auslandsgeschäfte mit Privatkunden oder Unternehmen erzielen (Handwerkskammer Aachen 2016).

In der zitierten Untersuchung wurde auch der Frage nachgegangen, was den Einstieg ins Exportgeschäft hemmen würde. Der ausschlaggebende Grund war für viele Unternehmer die Größe ihres Betriebes: 58,6% geben an, dass sie ihren Betrieb als zu klein dafür einschätzen. Dem steht entgegen, dass nicht nur Großbetriebe, sondern auch Kleinstbetriebe unter den exportierenden Hand-

werksunternehmen zu finden sind. Der durchschnittliche Anteil des Auslandsumsatzes liegt bei Einzelunternehmen im Handwerk bei 2,2% und bei Betrieben mit 50 und mehr Beschäftigten bei nicht wesentlich höheren 2,8%. Nur Betriebe mit einer Beschäftigtenzahl zwischen 20 und 49 stechen mit einem Exportanteil von 4,8% am Umsatz deutlich hervor. Es liegt folglich weniger an der Größe als an der fachlichen Ausrichtung der Betriebe (Handwerkskammer Aachen 2016).

Ein weiterer wichtiger Faktor sind Kenntnisse über den ausländischen Markt. Dies gilt vor formelle und informelle Regeln, die in den Geschäftskontakten zu beachten sind. 33,2% der Handwerksbetriebe nannten die bürokratischen Anforderungen als größtes Problem, gefolgt von Sprachschwierigkeiten (18,9%), unzureichenden Marktkenntnissen (9,8%) und Handelshemmnissen (9%) wie beispielsweise Zulassungsbedingungen oder technische Vorschriften.

Die Handwerkskammern in Nordrhein-Westfalen bieten alle Exportberatung für ihre Mitgliedsbetriebe an. Dies wird auch in Anspruch genommen, wenngleich häufig erst, wenn Probleme auftreten. Für neu ins Exportgeschäft einsteigende Handwerksunternehmen könnte ein Coaching-Programm eine wertvolle Hilfe sein. Nicht zuletzt bieten Erfa-Gruppen (Erfahrungsaustausch) in den Innungen oder bei den Kammern die Möglichkeit, Erfahrungen untereinander auszutauschen.

Die Politik kann und sollte weiter darauf hinarbeiten, bürokratische Hürden im grenzüberschreitenden Verkehr abzubauen sowie technische Normen und Vorschriften auf europäischer Ebene anzugleichen. Dies betrifft u.a. auch die Bestrebungen, den EU-Ländern mehr Gestaltungsspielraum bei der Festlegung von Mehrwertsteuersätzen einzuräumen (Aktionsplan Mehrwertsteuer). Dies führt zur Wettbewerbsungleichheiten insbesondere in grenznahen Räumen.

11. Welche verschiedenen Beratungsangebote für Gründung, Übergabe, Übernahme und strategische Weiterentwicklung von Unternehmen gibt es und wie sind sie zu bewerten?

In den letzten Jahrzehnten wurde eine umfassende Beratungs- und Förderkulisse für Gründer aufgebaut. Inzwischen gibt es nahezu für jede Phase des Gründungsprozesses Institutionen, die Unterstützung anbieten. Eine Auflistung aller Angebote an dieser Stelle kann nicht erfolgen, sie würde den Rahmen sprengen. Neben den öffentlich finanzierten Beratungsangeboten stehen auch private Dienstleister bereit, dem Einzelnen bei seinem Gründungs- oder Übernahmeverhaben zu helfen.

In NRW wurde mit der Landesgewerbeförderstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks eine Beratungseinrichtung geschaffen, die ein umfassendes Informations- und Beratungsangebot bereithält (Internet: www.lgh.de/). Darüber hinaus sind die Fachberater an den Handwerkskammern zu nennen, die weitgehend kostenfrei ihre Dienste anbieten. In der Gründungsförderung wird auch zunehmend dem Gendergedanken Rechnung getragen und spezielle Angebote für Frauen unterbreitet. Eine Unterversorgung an Beratungsangeboten für Gründung, Übergabe, Übernahme ist hierzulande nicht festzustellen.

Nur vereinzelt werden diese Unterstützungsangebot umfassend evaluiert und ihre Wirkungen überprüft. Solche Maßnahmen könnten einen Beitrag dazu leisten, die Qualität des Angebots zu verbessern. Dabei sollte es nicht darum gehen, die Leistungen aus Gründen der Kostenersparnis zu verringern, sondern vielmehr sollte ihre Effizienz gesteigert werden. Darüber hinaus könnten hierdurch gegebenenfalls Lücken im Beratungsangebot identifiziert werden. Zu verweisen ist auf eine ältere Studie von Haunschild/Clemens (2006), die sich auf die Beratungsangebote des Bundes und der Bundesländer bezieht.

II. Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen

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

Unter Marktmacht versteht man die Fähigkeit eines Marktakteurs bzw. einer kleinen Gruppe von Marktakteuren, auf Leistungen, Preise und/oder Konditionen der Marktpartner Einfluss zu nehmen (Knieps 2006). Auf das Handwerk wirkt sich Marktmacht dann besonders nachteilig aus, wenn dies dazu genutzt wird, überhöhte Preise durchzusetzen (z.B. Energiepreise). Ebenso zum Nachteil des Handwerks ist, wenn große Unternehmen Unternehmensteile auslagern und diese auf Handwerksmärkten tätig werden (z.B. Energieversorger, die Sanitär-Heizung-Klima-Betriebe betreiben). Ein Wettbewerbsproblem besteht für das Handwerk auch dann, wenn die Nachfrager eine dominante Marktstellung erlangen (z.B. Nahrungsmittelhandwerk als Lieferant des Lebensmitteleinzelhandels). Die Marktconstellations, in denen sich Marktmacht nachteilig auf das Handwerk auswirkt, sind vielfältig und zahlreich. Sie können hier nicht abschließend zusammengetragen werden. Hinzuweisen ist jedoch gerade im Zusammenhang mit der Digitalisierung auf ein Phänomen, das sich in Zukunft als ein Wettbewerbsproblem für das Handwerk herausstellen kann. Gemeint sind Internetplattformen, die sich zu Gatekeepern einzelner Märkte entwickeln. Bereits jetzt ist zu beobachten, dass Amazon eine Vielzahl mittelständischer Anbieter an sich bindet, die ihre Produkte über diese Plattform veräußern. Amazon hat sich längst vom Online-Büchershop zum Universalanbieter entwickelt. Natürlich können auch Handwerksbetriebe von diesen Plattformen profitieren, da das Internetunternehmen zahlreiche Menschen erreicht, die hierüber ihre Käufe abwickeln. Zugleich gehen von einer zunehmenden Marktmacht auch Gefahren und Abhängigkeiten aus, die in Betracht zu nehmen sind.

Wenn sich also – wie bereits zu vorangegangenen Fragen ausgeführt wurde, die Wertschöpfungsketten verändern und sich neue Anbieterconstellations bilden, in die dann auch das Handwerk eingebunden wird, so ist darauf zu achten, ob nicht hierdurch Gatekeeper entstehen, von denen eine wettbewerbsbehindernde Marktmacht ausgeht.

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

Die Fragestellung ist umfassend, so dass hier nur auf ausgewählte Beispiele für mögliche Wettbewerbsverzerrungen im Handwerk eingegangen werden kann.

a) Ärzte als Wettbewerber des Gesundheitshandwerks

In einigen, vor allem größeren, Arztpraxen ist festzustellen, dass dort auch handwerkliche Dienstleistungen erbracht werden. So beschäftigen Zahnärzte Zahntechniker, die Zahnersatz in Praxislaboren herstellen, teilweise auch über den eigenen Praxisbedarf hinaus. Auch die Augenoptiker, Hörgeräteakustiker, Orthopädie-Schuhtechniker und Orthopädie-Techniker beobachten, dass die Ärzteschaft dem Handwerk durch eigene Labore Konkurrenz machen. Hierin wird von den Verbänden eine Wettbewerbsverzerrung gesehen.

Rechtlich ist gegen die Tatsache, dass Ärzte eigene Praxislabore betreiben, nichts einzuwenden, sofern die gewerberechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Die Reintegration von Leistungen, die zuvor von Handwerksbetrieben extern erbracht wurden, entspricht dem, was z.B. im Verhältnis Industrie und Zulieferer gängige Praxis ist. Die Gesundheitshandwerke können nur dadurch ihre

Marktposition als Anbieter für Ärzte stärken, indem sie Leistungen günstiger und qualitativ besser erbringen, als dies in einem Arztlabor möglich oder wirtschaftlich ist.

Auch die wettbewerbsrechtliche Bewertung der Erbringung von handwerklichen Leistungen durch Arztlabore über den eignen Bedarf hinaus ist nicht eindeutig. Ein Zahnarzt kann durchaus zusätzlich zu seiner Praxis Inhaber eines Zahntechniklabors sein. Eine dem Zahntechniker gleichwertige Qualifikation ist zu unterstellen.

Das Thema wird zukünftig in dem Zusammenhang virulent, wie sich die Herstellung von (einfachen) Heilmitteln auch mit Hilfe von 3D-Druckern bewerkstelligen lässt. Derzeit übersteigt jedoch die Bandbreite und die Qualität des Leistungsangebots der Dienstleistungshandwerke das, was automatisierte Technik leisten kann.

Die Gesundheitshandwerke haben auch im Zusammenhang der EU-Erweiterung Wettbewerbsgefahren darin gesehen, dass Ärzte zahnlabortechnische Leistungen im Ausland erbringen lassen können. Diese Optionen nehmen auch einige Ärzte wahr. Ihr Anteil in der Ärzteschaft ist dennoch gering geblieben. Die Gesundheitshandwerk gehören in den letzten Jahren zu den wachstumsstraken Handwerkszweigen.

Problematischer erscheint die aufgedeckte Praxis zu sein, dass einige Vertragsärzte Einkünfte durch die Zuweisung ihrer Patienten an bestimmte Leistungserbringer erzielen. Hier sind auch einige Betriebe des Gesundheitshandwerks beteiligt, die den Ärzten Honorare entrichten, wenn diese ihren Betrieb den Patienten nahelegen bzw. empfehlen. Mit der Verschärfung des Antikorruptionsparagrafen 128 im SGB V in Verbindung mit dem "GKV-Versorgungsstrukturgesetz" wurde hier den Vertragsärzten gesetzlich ein Riegel vorgeschoben. Glaubt man Branchenberichten, so soll dennoch dieses gesetzwidrige Verhalten durch die Novellierung nicht unterbunden worden sein.

Die Gesundheitshandwerke fordern den Erhalt kollektivvertraglicher Strukturen im Gesundheitswesen. Ihre These lautet: Wenn das allgemeine Wettbewerbsrecht bei den Kollektivverträgen im Arzneimittelbereich keine Anwendung findet, muss das konsequenterweise auch für die Leistungserbringer untereinander gelten. Die kleinen und mittleren Handwerksbetriebe sollten sich für Vertragsverhandlungen untereinander abstimmen können, um auf Augenhöhe gegenüber anderen Akteuren im Gesundheitswesen agieren zu können, z.B. den Krankenkassen. Die Argumentation ist nachzuvollziehen und es sollte überprüft werden, wie die Gesundheitshandwerke stärker in die Verhandlungen mit den Krankenkassen einbezogen werden können.

b) Umsatzsteuerprivileg (Kleinunternehmerregelung)

Unternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger als 17.500 Euro sind von der Umsatzsteuer befreit. Diese Regelung ist als eine Vergünstigung für die umsatz- und ertragsschwachen Unternehmen gedacht, um ihnen bessere Wachstumsoptionen zu ermöglichen. Nun wird von einigen Handwerkszweigen darüber Klage geführt, dass diese Kleinstunternehmen durch das Umsatzsteuerprivileg gegenüber eingessenen Unternehmen mit nur unwesentlich über 17.500 Euro liegenden Umsätzen einen Wettbewerbsvorteil hätten. Besonders deutlich wird dies vom Friseurhandwerk beklagt. Doch Kleinstunternehmen sind auch in anderen Handwerkszweigen zu finden.

In einer NRW-Landtagsanfrage im Jahre 2012 wurde das Umsatzsteuerprivileg in Bezug auf das Friseurhandwerk thematisiert. Das Finanzministerium antwortete seinerzeit in Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk, dass die Zahl der Unternehmen, die die Kleinunternehmerregelung in Anspruch nehmen, statistisch nicht erfasst werde (Landtag NRW 2012). Das RWI hat 2012 im Zuge einer Analyse der Unternehmensregistrauswertung Handwerk versucht, die Zahl der Kleinstunternehmen mit weniger als 17.501 Euro Umsatz zu ermitteln. Das Statistische Landesamt it.nrw identifizierte für das Jahr 2011 in der gelieferten Rollendatei

der Handwerkskammern 21.000 wirtschaftsaktive Unternehmen, die sich den auf Basis der erhaltenen Verwaltungsdaten gespeicherten Unternehmen nicht zuordnen ließen. 10.000 dieser Einheiten entfielen auf die zulassungspflichtigen Gewerbe und weitere 11.000 auf die zulassungsfreien Gewerbe. 4.500 im ersten bzw. im zweiten Fall 5.500 Unternehmen hatten keine Steuernummer. Weitere je 4.500 Unternehmen waren, obwohl mit Steuernummer versehen, nicht im Verwaltungsdatenspeicher zu finden. Die Vermutung liegt nahe, dass diese Unternehmen weniger als 17.501 € Umsatz und keine sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hatten. Insgesamt summiert sich die Zahl der präsuntiven Ein-Personen-Unternehmen mit weniger als 17.501 € Umsatz in NRW demnach auf rd. 19.000. (vgl. Übersicht 1 und RWI 2012).

Übersicht 1

Struktur der bei Identifikation der Handwerksunternehmen im Unternehmensregister nicht zugeordneten wirtschaftsaktiven Einheiten

Nordrhein-Westfalen, 2011

Zuordnungsergebnisse	Anzahl der Fälle ^a	Mutmaßliche EPU ^b
Zulassungspflichtiges Handwerk (Anlage A)		
Nicht zugeordnete aktive Einheiten	10.000	
Ohne Steuernummer	4.500	4.500
Mit Steuernummer	5.500	
<i>davon:</i>		
Nicht gefunden im Verwaltungsdatenspeicher: Steuernummer ungültig oder nicht umsatzsteuervoranmeldepflichtig	4.500	4.500
Gefunden im Verwaltungsdatenspeicher: < 17.501 € Umsatz, aber SV-Beschäftigte	100	
Gefunden im Verwaltungsdatenspeicher: >17.500 € Umsatz	1.000	
<i>darunter:</i>		
Einheiten nicht in Umsatzsteuerdatei 2011	300	
Einheiten mit gleicher Steuernummer	200	
Summe Anlage A		9.000
Zulassungsfreies Handwerk (Anlage B1)		
Nicht zugeordnete aktive Einheiten	11.000	
Ohne Steuernummer	5.500	5.500
Mit Steuernummer	5.500	
<i>davon:</i>		
Nicht gefunden im Verwaltungsdatenspeicher: Steuernummer ungültig oder nicht umsatzsteuervoranmeldepflichtig	4.500	4.500
Gefunden im Verwaltungsdatenspeicher: < 17.501 € Umsatz, aber SV-Beschäftigte	100	
Gefunden im Verwaltungsdatenspeicher: 17.500 € Umsatz	900	
<i>darunter:</i>		
Einheiten nicht im Umsatzsteuerdatei 2011	400	
Einheiten mit gleicher Steuernummer	15	
Summe Anlage B1		10.000
Summe Anlagen A und B1		19.000

Quelle: it.nrw. – Angaben gemäß Vorgabe des it.nrw großzügig gerundet. Vgl. RWI 2012

Geht man von rund 19.000 Unternehmen aus, die potenziell das Umsatzsteuerprivileg in Anspruch nehmen können, so sind das ca. 10% der Unternehmen im NRW-Handwerk. Zu bedenken dabei ist allerdings, dass die Kleinbestriebe in den einzelnen Handwerkszweigen unterschiedlich stark vertreten sind. Darüber hinaus wäre zu untersuchen, ob die Steuerersparnis dieses Teils der Unternehmen sich tatsächlich spürbar im Wettbewerb auswirkt. Den Einwänden gegen das Umsatzsteuerprivileg ist entgegenzuhalten, dass besonders junge Unternehmen und Existenzgründer durch diese Regelung gefördert werden, die ihnen „den Aufstieg“ in den Kreis der etablierten Unternehmen mit

mehr als 17.500 Euro Umsatz ermöglichen soll. Außerdem ist die Festlegung eines Schwellenwertes auch ein Beitrag zur Bürokratieentlastung einerseits für die kleinen Betriebe (Umsatzsteuervoranmeldungen entfallen) und andererseits für die Finanzverwaltung (compliance costs).

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?

In vielen Städten und Gemeinden ist zu beobachten, dass angesichts der finanziell schwierigen Lage Kommunen durch wirtschaftliche Betätigung in vermeintlich gewinnbringenden Bereichen zusätzliche Einnahmequellen erschließen wollen. In diesen Fällen tritt also an die Stelle des öffentlichen Zwecks, der nach § 107 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen die Betätigung erfordern muss, allein das finanzwirtschaftliche Interesse (Meyer/Scholl, o.J.). In der politischen Debatte wird häufig die Auffassung vertreten, dass die Kommunen frei darüber entscheiden sollten, ob sie eine Aufgabe übernehmen oder sie der Privatwirtschaft überlassen. Das Handwerk sieht in der gewerblichen Betätigung kommunaler Einrichtungen einen wettbewerbsverzerrenden Eingriff, da Steuermittel für Aufgaben eingesetzt werden, die privatwirtschaftlichen Unternehmen vorbehalten bleiben sollten. Hervorgehoben wird, dass kommunale Betriebe keinem Konkursrisiko ausgesetzt seien, Quersubventionierungen nicht auszuschließen sind und Freiheiten bei der Preisgestaltung möglich sind, die Handwerksbetriebe nicht haben.

Meyer/Scholl (o.J.) haben in ihrer Untersuchung folgende Beispiele für unternehmerische Betätigungsformen durch kommunale Einrichtungen zusammengestellt (Auswahl):

- Beteiligung der Stadtwerke an einer Energieconsultingfirma,
- Angebot von Vermessungsleistungen und Planungsleistungen durch städtische Vermessungs- und Katasterämter an Private,
- Angebot von Nachhilfe-Unterricht durch die Volkshochschule sowie Angebot von EDV-Schulungen durch die VHS nicht nur für Privatpersonen, sondern auch für Firmen,
- Betrieb eines Reisebüros,
- Betreiben einer Gebäudemanagement mbH, die Immobilienmanagementleistungen an Private anbietet,
- Wartung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, Schlosser-, Schreiner-, Sattler-, Lackier- und Schweißarbeiten sowie elektrische und elektronische Dienstleistungen für Mitarbeiter sowie für deren Angehörige und Bekannte,
- Vertrieb von Kfz-Schildern,
- Angebot von Reinigungsleistungen an Private durch eine städtische Büoreinigungsgesellschaft,
- Übernahmen von Druckaufträgen privater Auftraggeber
- Über die Gas- und Wasserinstallation hinaus auch Angebot von Hausinstallationen inklusive Wartung durch die Stadtwerke,
- Angebot von Metallbauarbeiten durch städtische Verkehrsbetriebe.

Diese Beispiele zeigen, dass das Spektrum der möglichen wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen recht weit gespannt ist.

Das verfassungsrechtlich garantierte Recht der Kommunen auf wirtschaftliche Betätigung bedeutet nicht, dass sich die Kommunen unbegrenzt auf wirtschaftlichem Gebiet betätigen dürfen. Die Rechtsordnung hat der Zulässigkeit kommunaler wirtschaftlicher Betätigung Grenzen gesetzt. Die kommunale Wirtschaftstätigkeit muss durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein und nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf stehen. Außerdem ist sie nur zulässig, wenn die Aufgabe nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt werden kann (§ 107 (1) GO NRW Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen).

„Vor der Entscheidung über die Gründung von bzw. die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Unternehmen (...) ist der Rat auf der Grundlage einer Marktanalyse über die Chancen und Risiken des beabsichtigten wirtschaftlichen Engagements und über die Auswirkungen auf das Handwerk und die mittelständische Wirtschaft zu unterrichten. Den örtlichen Selbstverwaltungsorganisationen von Handwerk, Industrie und Handel und der für die Beschäftigten der jeweiligen Branche handelnden Gewerkschaften ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Marktanalysen zu geben“ (§ 107 (5) GO NRW Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen).

Diese Regelungen haben bisher eine unkontrollierte Ausdehnung der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen auf dem Gebiet des Handwerks verhindert. Einwände der Handwerksorganisationen werden – soweit beobachtbar – von den städtischen und kommunalen Entscheidungsträgern ernstgenommen. Dies hängt auch damit zusammen, dass inzwischen die Euphorie abgeklungen ist, Rathäuser zu städtischen Konzernen umzufunktionieren. Eine Rückbesinnung auf Kernaufgaben und Kernkompetenzen von Kommunen ist festzustellen, dennoch werden immer wieder Bestrebungen in Kommunen bekannt, die wirtschaftliche Betätigung der Eigenbetriebe auszudehnen.

15. Welche Anpassungsnotwendigkeiten ergeben sich aus der Digitalisierung hinsichtlich von Eigentumsrechten wie Patent- und Musterschutz sowie Verwertungsrechten?

Das Zeitalter der Digitalisierung wird derzeit von der Ubiquität von Daten und Inhalten geprägt. Die Gruppen- und Individualkommunikation findet weltweit statt und damit steigt auch die Möglichkeit des Kopierens und des Eigentumsdiebstahls. Die Zahl der bisweilen drastischen Persönlichkeitsrechtsverletzungen, massiven Datenschutzverstöße und nicht zuletzt der Urheberrechtsverletzungen ist bedenklich angestiegen. Die wachsende Missachtung des Zusammenhangs zwischen ungehemmtem Zugriff auf urheberrechtlich geschützte Werke im Namen einer so verstandenen Freiheit des Netzes und der wirtschaftlichen Existenz der Kreativen verbittert die Urheber zunehmend und hat zu einer über die Maßen verschärfen, polarisierten Debatte geführt (Schwartzmann 2014). Während die einen prinzipiell auf die Freiheit der Kommunikation im Netz pochen, verweisen andere auf die damit verbundenen Gefahren.

An dieser Stelle kann nicht auf die juristischen Fragen einer Anpassungsnotwendigkeit bei Patent- und Musterschutzregelungen sowie Verwertungsrechten eingegangen werden. Eine kurze und daher unvollständige Recherche zeigt schnell, dass eine einheitliche rechtliche Regelung schwierig, zumal es bei Juristen bereits bei der Einordnung und Definition des Eigentumsbegriffs erhebliche Meinungsunterschiede gibt. Zu unterscheiden ist das materielle und das geistige Eigentum. Im Unterschied zum Eigentum an körperlichen Gegenständen (Sachen im Sinne des § 90 BGB) wird bei einem immateriellen Gut, etwa einem Kunstwerk oder einer technischen Erfindung, von einem ausschließlichen Recht (Nutzungsrecht) ausgegangen (Peukert 2009: 648). Da die Übergänge zwischen

den Eigentumsarten vielfach fließend sind, ist eine einheitliche rechtliche Bewertung und Einordnung schwierig. Um die Auslegung und Konkretisierung des Eigentumsbegriffs rankt sich daher eine umfassende juristische Debatte.

Für das deutsche Recht grundlegend ist das *Urheberrecht*. Es beinhaltet den Schutz des kreativ Schaffenden sowie technisch-gewerbliche (u.a. Patente, Gebrauchsmuster, Sortenschutz) und nicht-technisch-gewerbliche Schutzrechte (u.a. Marken, Herkunftsbezeichnungen, Designs). Ziel ist die Sicherstellung einer angemessenen Anerkennung und Entlohnung vor allem für Literaten und Künstler. Das *Marken- und Patentrecht* hingegen will den gewerblichen Nutzen und die kommerzielle Verwertung einer Erfindung (Neuheit) oder Marke im Interesse von Produzenten und Konsumenten sichern. Die Problematik der Unterscheidung wurde besonders deutlich, als Gerichte die Anerkennung von Patenten auf Softwareentwicklungen zu prüfen hatten.

Die dem Urheberrecht unterliegende Annahme eines unübertragbaren Urheberrechts wird allerdings heutzutage als nicht mehr als zeitgemäß erachtet (Rigamonti 2001), da Erfindungen und Innovationen immer seltener auf Einzelschöpfer zurückzuführen sind. In den letzten Jahren haben sich vermehrt politische Bewegungen herausgebildet, die sogar den Begriff „geistiges Eigentum“ grundsätzlich ablehnen (Piratenpartei 2009).

Da hier keine rechtliche Bewertung vorgenommen werden kann, sollen im Folgenden ausgewählte Aspekte und Beispiele angesprochen werden, mit der die Komplexität der Problematik verdeutlicht werden soll.

Vor allem kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) sind oftmals auf Software angewiesen, welche als so genannte *Open Source Software* frei verfügbar ist. Diese öffentlich zugängliche Software ist allerdings durch das gegenwärtige Patentrecht gefährdet. Dem Schutzbedürfnis von Software-Schmieden steht das Problem gegenüber, dass kaum einer dazu in der Lage ist, Software-Patente zu überblicken, geschweige denn bei der Softwareentwicklung zu berücksichtigen, um Schadensersatzforderungen aus dem Wege zu gehen. Open Source Software verfügt über einen offenen Quellcode. Einige innovative Handwerksbetriebe nutzen diese kostenlose Quelle, indem sie die angebotenen Programme ihren individuellen Bedürfnissen anpassen und damit deutlich schneller neue Internet-Projekte hervorbringen können, als mit Eigenentwicklungen. Hierbei ist die Gefahr groß, dass (unbeabsichtigt) Patentverletzungen begangen werden.

Eine wichtige Frage in diesem Zusammenhang richtet sich an die Exekutive: wer soll für die Einhaltung von Regeln im und die *Überwachung des Internets* zuständig sein? Sind hier die Provider und Netzbetreiber heranzuziehen oder sind andere institutionelle Vorkehrungen zu treffen? Nach einem Urteil des LG Düsseldorf haftet ein Webseitenclient für alle Urheberrechtsverletzungen, die dessen Nutzer begehen, als Störer. Außerdem sei das Unternehmen dazu verpflichtet, die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, um Urheberrechtsverletzungen zu verhindern (Prüfungspflicht). Die Server weisen darauf, dass sie nicht die Quelle missbräuchlicher Daten sind, sondern sie nur Daten weiterleiten. Das Problem gewinnt an Komplexität, wenn man auch Webseitenbetreiber im Ausland in die Betrachtung einbezieht.

Es besteht mehrheitlich Einvernehmen darüber, dass es angesichts der Digitalisierung einen *Anpassungsbedarf beim Patenti- und Musterschutz sowie Verwertungsrechten* gibt. Es kann nicht sein, dass illegales Verhalten unter Berufung auf seine Üblichkeit oder wegen der mangelnden Möglichkeit seiner Verfolgung quasi legalisiert wird. Ein solcher Standpunkt passt nicht zu den Prinzipien eines Rechtsstaates, in dem Eigentum eine konstitutionelle Kategorie ist. Die hiermit verbundenen Fragen sind nicht abschließend geklärt. Es zeigt sich, dass selbst bei einer zufriedenstellenden Lösung des juristischen Problems sich große Schwierigkeiten bei der Umsetzung bzw. Exekutive des

Rechts ergeben. Fehlen wirksame Schutzmechanismen, verringert sich auch die Innovationsbereitschaft der Unternehmen. Denn es erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Wettbewerber sich darauf beschränken, sich Innovation anzueignen.

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)?

Jährlich vergibt die öffentliche Hand Aufträge in Höhe eines dreistelligen Milliardenbetrages an private Unternehmen. Die Öffentliche Auftragsvergabe ist damit ein bedeutender Wirtschaftsfaktor. Vorrangiges Ziel des Vergaberechts ist es, durch die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln den Beschaffungsbedarf der öffentlichen Hand zu decken. Durch die Gebote der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz soll ein fairer Wettbewerb zwischen den bietenden Unternehmen sichergestellt und Korruption und Vetternwirtschaft wirksam verhindert werden (BMW 2016).

Folgende Rechtsnormen sind im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge relevant:

- EU-Richtlinien zur Vergabe mit Schwellenwerten zu europaweiten Ausschreibung (überwiegend in nachstehenden Regelungen umgesetzt),
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen,
- Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV),
- Vergabe- und Vertragsordnungen - jeweils getrennt für Liefer- und Dienstleistungen (VOL/A), Bauleistungen (VOB/A) und freiberufliche Leistungen (VOF),
- Sektorenverordnung (SektVO),
- Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV),
- Vergabe unterhalb der EU-Schwellenwerte nach dem Haushaltsrecht

Die Bedeutung von Aufträgen der öffentlichen Hand ist in den einzelnen Handwerkszweigen unterschiedlich groß. Von größerer Relevanz sind sie vor allem im Bauhaupt- und Ausbaugewerbe. Doch Betriebe anderer Handwerkszweige - vor allem im Dienstleistungsgewerbe - beteiligen sich regelmäßig an öffentlichen Ausschreibungen.

2015 wurde das Vergaberecht reformiert (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz - VergModG), da EU-Richtlinien in deutsches Recht übertragen werden mussten. Zudem wurden gesetzliche Vorschriften gebündelt, die elektronische Vergabe gestärkt und Mindestfristen verkürzt. Bauaufträge sollen auch zukünftig verpflichtend in Lose aufgeteilt werden, um auch kleineren Bewerbern eine Chance zu geben. Künftig soll auch die Möglichkeit der öffentlichen Hand gestärkt werden, soziale oder ökologische Aspekte bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen. Es soll sichergestellt werden, dass Unternehmen bei öffentlichen Aufträgen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben wie den gesetzlichen Mindestlohn einhalten. Außerdem wird seit vielen Jahren diskutiert, ein bundesweites Korruptionsregister zu schaffen, um unzuverlässige Bieter aus dem Vergabeprozess auszuschließen.⁹

⁹ *NRW war 2005 das erste Bundesland, das ein Register über korrupte Unternehmer eingeführt hat. Damit sollte ermöglicht werden, dass bei einer Auftragsvergabe durch Land und Kommunen, die Seriosität der beauftragten Firmen geprüft werden kann. Verpflichtend wird die Prüfung bei einem Auftragsvolumen ab 25.000 Euro. Ab dem 1. März 2005 können die öffentlichen Vergabestellen aller Bundesländer bei Vergaben mit einem Auftragswert ab 50.000 Euro in NRW anfragen, ob dort eine Eintragung vorliegt [Gesetz zur*

Vom Zentralverband des Deutschen Handwerks ZDH wird vor allem Kritik an der Gefahr ausufernder vergabefremder Anforderungen durch das geplante Vergaberecht geübt. Eine Verkomplizierung des Vergaberechts und damit wachsende Barrieren für mittelständische Unternehmen sieht der ZDH in dem Ansinnen, Vergabeentscheidungen an Kriterien aus dem sozialen und ökologischen Bereich zu binden. Zimmereibetriebe und Holzbauunternehmen sind beispielsweise verpflichtet, nur zertifiziertes Holz zu verwenden. Dies muss bei der Übernahme von öffentlichen Aufträgen nachgewiesen werden. Nun sollen nach Plänen des Umweltministeriums auch alle Betriebe, die Holz verwenden (z.B. Fertigtbau, Trockenbau) dieser Nachweispflicht unterstellt werden. Im sozialen Bereich wird die Hauptauftragnehmerhaftung kritisiert. Mit ihr sollen die Mindestlöhne durchgesetzt werden. Dies führt zur Mehraufwand bei den Betrieb und erhöht das Risiko, für Fehlverhalten von Subunternehmern eintreten zu müssen. (Heinicke 2011).

Positiv ist der durch EU-Recht vorgegebene schrittweise Übergang auf die elektronische Abwicklung des gesamten Vergabeprozesses. Dies kann dazu beitragen, die Bereitschaft der mittelständischen Betriebe zu erhöhen, sich an Ausschreibungen zu beteiligen.

Eine große Barriere für KMU stellen die bürokratischen Anforderungen an eine Angebotsabgabe dar. Schon eine ungenaue Formulierung in Bezug auf das Gewerk oder den Preis kann hier zu einem Ausschluss aus dem Bewerbungsverfahren führen. Nach Aussagen von Betriebsberatern scheitert derzeit jedes zweite Angebot für öffentliche Ausschreibungen bereits an formalen Fehlern.

a) ÖPP

Bei öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) oder Public-Private-Partnership (PPP)-Projekten handelt es sich um Vorhaben, bei denen die öffentliche Hand den Bau oder die Sanierung, die Finanzierung und häufig auch den Betrieb eines Projektes einem privaten Partner überlässt und dafür langfristig eine Art Miet- oder Pachtverhältnis eingeht. Ein wesentlicher Vorteil für den öffentlichen Auftraggeber im Vergleich zur klassischen Auftragsvergabe ist, dass ein privates Unternehmen oder Konsortium für das Gesamtpaket verantwortlich ist und nicht einzelne Aufträge ausgeschrieben und vergeben werden.

Vor gut 10 Jahren war das Thema ÖPP im Trend. Länder und Kommunen sahen in Zeiten knapper Kassen hier eine Gelegenheit, fällige Investitionen in die Infrastruktur mit Know-how und Kapital von privaten Bauunternehmen umsetzen zu können. Die Finanzkrise bremste diese anfängliche Euphorie erheblich. Inzwischen mehren sich Stimmen, die die Wirtschaftlichkeit der Projekte im Vergleich zu ausschließlich öffentlich finanzierten Maßnahmen kritisch bewerten. Der Bundesrechnungshof veröffentlichte 2013 ein Gutachten zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau im Auftrag des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesrechnungshof 2013), das – bei einem quantitativen und einen qualitativen Kosten-Nutzen-Vergleich unterschiedlicher Projekte – zu sehr differenzierten Bewertungen kam. In der Öffentlichkeit bzw. in den Medien wurde diese Studie als eine Abfuhr an ÖPP aufgenommen, auch wenn die Ergebnisse tatsächlich sehr viel differenzierter ausfielen. In der Folge hat das Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI) Ende Dezember 2015 ein weiteres Gutachten zum Thema ÖPP im Bundesfernstraßenbau vorgelegt, welches gemeinsam mit dem Bundesrechnungshof (BRH) und auf Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses im Deutschen Bundestages erstellt wurde. Darin wird zusammenfassend festgestellt, dass die Erfahrungen

mit ÖPP im Bundesfernstraßenbau positiv seien. Ein schneller und daher zwangsläufig unzureichender Blick auf vorliegende Untersuchungen zum Thema ÖPP zeigt, dass diese Art der Finanzierung und Durchführung von Infrastrukturprojekten zumindest umstritten ist.

In Bezug auf das Handwerk lässt sich feststellen, dass auch hier die anfängliche Begeisterung für dieses Modell nachgelassen hat. Noch 2008 schrieb der ZDH, dass „diese Form eines Geschäftsmodells ... derzeit gerade für Handwerksbetriebe aus der Bau- und Ausbaubranche große Auftragschancen“ böte (ZDH 2008). Die Probleme, liegen unter anderem in der anfänglichen Finanzierung (Vorleistungen) dieser Projekte. Die Unternehmen müssen nicht nur ihren Teil der Finanzierung sicherstellen und gewährleisten können, sie müssen auch den Aufwand im Zusammenhang mit der aufwändigen Ausschreibung tragen. Dies führt dazu, dass sich – wenn überhaupt – vor allem größere Unternehmen aus dem Handwerk an derartigen Projekten beteiligen. Handwerksbetriebe sind daher häufiger als Teil einer Anbietergemeinschaft beispielsweise unter der Regie eines Generalunternehmers an ÖPP Projekten beteiligt. Vielfach läuft es z.B. auf die Pflege und den Betrieb eines erstellten Gebäudes über eine vieljährige Laufzeit hinaus. In dieser Konstellation können Handwerksbetriebe von ÖPP profitieren (Küpper/Semper 2012). Auch wenn derzeit PPP-Projekte im Handwerk wenig Anklang finden, so wäre es sinnvoll, das Thema PPP und Handwerk empirisch gründlicher zu untersuchen.

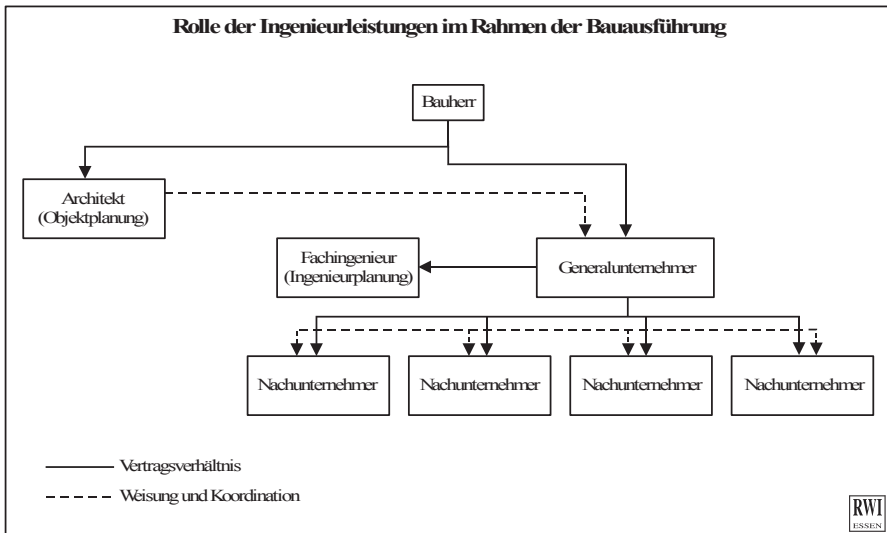
b) Generalunternehmer

Vorbemerkung: Generalunternehmen sind in mehreren Handwerksmärkten präsent, z.B. beim Immobilienmanagement oder im Reinigungsgewerbe. Die folgenden Ausführungen fokussieren jedoch auf das Baugewerbe, weil dort Generalunternehmen eine besonders bedeutende Rolle spielen. Wir nehmen Bezug auf eine Untersuchung des RWI im Zusammenhang mit der „Zukunftsstudie Baugewerbe NRW“ (RWI 2003).

Mit der Herstellung eines Bauwerks sind mitunter viele Personen unterschiedlicher Fachrichtung, die verschiedenen Unternehmen angehören, befasst. Nach der Beauftragung von Architekten und Ingenieurbüros mit der Objektplanung werden Bauunternehmen ausgewählt. In den vergangenen Jahren wurden unterschiedliche Modelle entwickelt, die Bauausführung zu organisieren. Ihnen liegen auch jeweils unterschiedliche Rechtsbeziehungen zugrunde, die wiederum unterschiedliche ökonomische Konsequenzen nach sich ziehen (z.B. unterschiedlicher Aufwand, unterschiedliche Risiken).

Zu unterscheiden sind die „Fachlosvergabe“ und die „Paketvergabe“. Die Unterschiede bestehen in der Aufteilung bzw. Zusammenfassung der zu erbringenden Leistung in verschiedene Aufgabenbereiche und der Beauftragung entsprechend geeignet erscheinender Firmen. Bei der „Fachlosvergabe“ wird die Bauausführung auf Fach- oder Teillose verteilt. Unter dem Begriff Teillos sind Bauleistungen zu verstehen, die von einem bestimmten Handwerks- oder Gewerbebereich ausgeführt werden. Bei der sogenannten „Paketvergabe“ schließt der Bauherr ebenfalls mit dem Architekten oder Fachingenieur einen Vertrag. Dieser erstellt nicht nur die Planung und berät den Bauherren, sondern er überwacht auch hier die Bauausführung. Anders als bei der Fachlosvergabe werden in diesem Modell sachlich zusammenhängende Fachlose als Paket an „Paketunternehmer“ vergeben (Schaubild 3). Dies hat den Zweck, die Zahl der abzuschließenden Verträge und die sich daraus ergebenden Schnittstellenprobleme zu mindern. Ein drittes Modell erfreut sich seit vielen Jahren einer großen Beliebtheit: das Modell der schlüsselfertigen Bauerstellung. „Unter schlüsselfertiger Bauausführung ist die Abwicklung eines Bauvorhabens bis zur kompletten Fertigstellung des Bauwerkes durch ein einzelnes, dem Bauherren direkt verantwortliches Unternehmen aus der bauausführenden Wirtschaft (Generalunternehmer) zu einem fest vereinbarten Pauschalpreis und Fertigstellungstermin zu verstehen (Bauer/Mainka/Jaspers 1986: 5)

Schaubild 3:

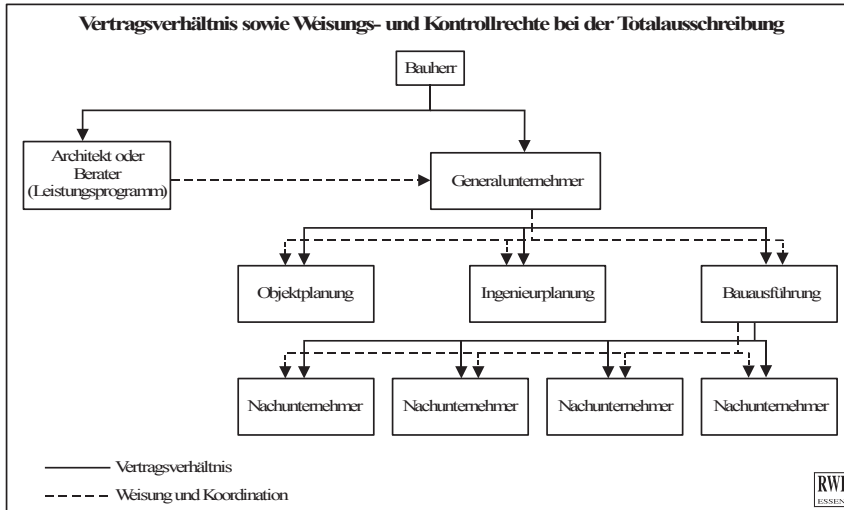


Quelle: RWI 2003: 57

Eine weitere Zentralisierung der Bauausführung findet statt, wenn das Bauvorhaben als Totalauschreibung an einen Generalunternehmer vergeben wird. Der Bauherr gibt in Zusammenarbeit mit einem Architekten eine Aufstellung von gestalterischen, funktionellen, wirtschaftlichen und ökologischen Anforderungen für das Bauwerk vor. Ein Bauunternehmer erstellt dann ein schlüsselfertiges Konzept, einschließlich verbindlicher Entwurfs-, Qualitäts-, Preis- und Zeitverantwortung. In diesem Fall trägt der Bauunternehmer die Verantwortung für die Objektplanung, die Ingenieurplanung und die Bauausführung. Ein Architekt übernimmt in diesem Modell die Weisung und Kontrolle des planenden und bauausführenden Bauunternehmens (Schaubild 4). Ein solches Verfahren ermöglicht die Optimierung der Planung und Bauausführung durch die Zusammenführung von Erfahrungen des Bauunternehmens mit verschiedenen Leistungsanbietern in unterschiedlichen Phasen des Bauprozesses. Das Modell bewirkt eine Öffnung des Bauverfahrens auch für innovative Bausysteme, Bauprodukte und Ausführungsalternativen. Weiterhin ist eine Beschleunigung und Verkürzung des Planungs- und Herstellungsprozesses zu erwarten, da der Bauunternehmer die Koordination der Nachunternehmer „aus einer Hand“ übernimmt.

Freilich ist ein solches Modell auch mit Nachteilen verbunden. Die Konzentration des Auftrages auf ein Unternehmen geht mit einer Konzentration der wirtschaftlichen Macht einher. Es kann dadurch auch zu einer Einschränkung der Alternativen kommen, da nur solche Anbieter für Unteraufträge in Frage kommen, mit denen der Generalunternehmer gute Kontakte und Verbindungen pflegt. Gegen das Totalausschreibungsmodell wird eingewendet, dass die Vergabe hier stark preisabhängig ist und die gestalterische Qualität in den Hintergrund treten könne.

Schaubild 4:



Quelle: RWI 2003: 58

Die genannten Modelle treten nicht immer in Reinform auf, sondern es gibt zahlreiche Variationen und Mischmodelle. Grundsätzlich geht es in diesem Zusammenhang um sehr unterschiedliche Vertragsverhältnisse mit ebenso vielfältigen Weisungs- und Kontrollbefugnissen.

An dieser Stelle kann zunächst festgehalten werden, dass durch die unterschiedlichen Planungs- und Bauausführungsmodelle Kosten und Risiken unterschiedlich verteilt werden. Es steht zu vermuten, dass den vermittelnden Generalunternehmer in den Vergabe- und Bauausführungsmodellen Marktmacht zuwächst, die ihnen in einem stärker oligopolistischen und segmentierten Markt nicht zuwachsen würde. Da der Staat jeweils „faire“ Wettbewerbs- und Rahmenbedingungen sicherstellen will, muss er gewährleisten, dass die Vertragsinhalte sich an rechtlich vorgegebenen Standards orientieren. Dies geschieht durch Vorgaben bei der Auftragsvergabe (in erster Linie bei öffentlichen Auftraggebern durch die VOB) und bei der Vertragsgestaltung (zwingende Inhalte, Haftungsbestimmungen, nicht abdingbare Rechte etc.). Die Ausgestaltung des Rechtsrahmens muss allerdings so erfolgen, dass die sich in den Modellen widerspiegelnden wirtschaftlichen Anpassungsreaktionen auf verändertes Nachfrageverhalten (Vergabekriterium Preis versus Qualität, Wunsch nach Leistungen aus einer Hand) nicht blockiert werden.

c) Vergabekooperationen

Den öffentlichen Auftraggeber ist es nach dem Vergaberecht gestattet, interkommunale Kooperationen mit dem Ziel zu gründen, die ihnen zugewiesenen öffentlichen Aufgaben effizienter gemeinsam zu lösen. Die Kommunen versprechen sich von der Zusammenarbeit Einsparungen und Synergieeffekte, eine effizientere Aufgabenerfüllung, einen Erfahrungsaustausch und die gemeinsame Nutzung von Kompetenzen, die bei den Partnern unterschiedlich verteilt sind. Die Kommunen greifen damit eine Strategie auf, die auch privatwirtschaftlich genutzt wird, nämlich durch Kooperationen an Stärke hinzugewinnen. Dies kann zur Konsequenz haben, dass einzelne Gemeinden in

Kooperation mit anderen Kommunen nun Aufgaben wirtschaftlich wieder wahrnehmen können, die sie zuvor privatwirtschaftlich haben durchführen lassen.

Mit den Vergabekooperationen wächst die Nachfragemacht, weil Vergabekooperationen größere Aufträge zu vergeben haben als einzelne Gemeinden. Kritiker heben zudem hervor, dass durch diese Entwicklung Aufgaben wieder zurück in die Behörden verlagert werden, die privatwirtschaftlich effizienter erbracht werden können.

Rechtlich umstritten ist die Frage, ob ein Geschäft auf Gegenseitigkeit zwischen Gemeinden in jedem Fall mit dem Haushalts- und Vergaberecht vereinbar ist. Ein solches Vorgehen nämlich könnte zur Umgehung des Vergaberechts genutzt werden. Die EU-Kommission stellt hierzu fest, dass entgeltliche Austauschverträge zwischen öffentlichen Auftraggebern grundsätzlich auszuschreiben seien und die Vergabekooperation keine generelle Befreiung vom Vergaberecht bedeutet (EuGH Urteil vom 13.1.2005, C-84/03). Dennoch werden bestimmte Konstellationen von der Vergabepflicht befreit. Es kommt bei interkommunalen Kooperationen somit immer auf den Einzelfall an. Hierbei ist zu entscheiden, ob es sich um ein In-House-Geschäft oder eine Vergabekooperation handelt. Kriterien sind hierbei die Kontrollmacht des einen Partners über den anderen, der Umfang des Geschäfts im Verhältnis zu Geschäften mit anderen Dritten und verschiedene Kriterien mehr (Teuber 2009).

In Bezug auf das Handwerk kann insbesondere das Gebäudereinigerhandwerk betroffen sein, wenn Reinigungsleistungen wieder in-house oder im Unterauftrag zwischen Gemeinden organisiert und durchgeführt werden. Vergabekooperationen können auch das Gesundheitshandwerk betreffen, wenn z.B. staatliche Klinikverbände bei der Versorgung mit Heilmitteln zusammenarbeiten und gemeinsam eine eigene GmbH damit beauftragen. Auch bei Verträgen zwischen Zweckverbänden und Kommunen z.B. bei der Klärschlammabeseitigung können hierauf spezialisierte Unternehmen des Baugewerbes benachteiligt werden (Beispiele aus Soudry 2014)¹⁰.

Grundsätzlich können private Anbieter einen Nachprüfungsantrag stellen, wenn sie der Ansicht sind, deshalb unrechtmäßig aus dem Geschäft ausgeschlossen worden zu sein, weil eine Ausschreibung mit Hinweisen auf eine interkommunale Kooperation unterblieben ist.

Vergabekooperationen können nach EU-Recht auch grenzüberschreitend eingegangen werden. Auftragsvergaben durch öffentliche Auftraggeber aus verschiedenen Mitgliedsstaaten eröffnen den beteiligten Auftraggebern die Möglichkeit, zu besseren Konditionen auf dem Markt einzukaufen. Nach dem novellierten EU-Vergaberecht können grenzüberschreitende Kooperationen sowohl zwischen benachbarten öffentlichen Auftraggebern als auch in Form europaweiter Einkaufskooperationen stattfinden. In der Praxis sind derartige gebündelte Beschaffungen indes auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber und der Bieter mit vielfältigen Rechtsunsicherheiten verbunden (Klinkmüller 2015). Das Handwerk ist bisher von diesen grenzüberschreitenden Kooperationen weniger betroffen, auch wenn die Gemeinden in den EUREGIOs die Voraussetzungen dafür haben.

¹⁰ Auf der Plattform Verwaltungskooperation wird eine große Zahl an Praxisbeispielen aus unterschiedlichen Zusammenhängen präsentiert. [http://www.verwaltungskooperation.at/index.php?title=Plattform_Verwaltungskooperation]; Aufruf: 06.04.2016.

17. Wie ist die Bürokratiebelastung für kleine und mittlere Unternehmen zu bewerten? Welchen Beitrag kann e-government zur Entlastung leisten? Wo liegen konkrete Ansatzpunkte für Bürokratieabbau zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen und wie können diese institutionalisiert werden?

a) Bürokratiebelastung

Die Bürokratiebelastung in der Wirtschaft ist ein nicht enden wollendes Dauerthema. Hierbei wird meistens die negative Seite, nämlich die teilweise Überwälzung des Vollzugs staatlicher Aufgaben auf Unternehmen und die damit verbundenen Kosten, hervorgehoben. Es sollte hierbei jedoch nicht die positive Seite unterschätzt werden, dass Verordnungen und Gesetze für Rechts- und Planungssicherheit sorgen. Der Staat braucht zur Wahrnehmung seiner Aufgaben die Informationen und Mit Hilfe der Unternehmen. Zudem sind Unternehmen durch bürokratische Auflagen gezwungen, ihr eigenes Informations- und Dokumentationswesen an Standards anzupassen (Clemens/Wolter/Schorn/Kayser 2004:1 f).

Untersuchungen zur Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft belegen, dass der zeitliche und der finanzielle Aufwand proportional zu der Zahl der unternehmensrelevanten Gesetze gestiegen ist. Belegen lässt sich dieser Zusammenhang u.a. mit dem Bürokratiekostenindex, der vom Statistischen Bundesamt errechnet wird. Bürokratiekosten sind hiernach Belastungen, die in Unternehmen entstehen, wenn diese aufgrund rechtlicher Regelungen Daten oder sonstige Informationen beschaffen, übermitteln oder verfügbar halten müssen. Beispiele sind staatlich veranlasste Anträge, Meldungen oder Dokumentations- und Berichtspflichten. Die Einführung dieses Index ist Teil des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der Bundesregierung.

Übersicht 2

Entwicklung der Bürokratiekosten in Deutschland

Bürokratiekostenindex

Januar 2012 = 100

Jahr	2012	2013	2014	2015
Januar	100,0	100,3	100,3	100,0
Februar	.	100,3	100,3	100,0
März	.	100,3	100,3	100,2
April	.	100,3	100,3	100,2
Mai	100,3	100,3	100,3	100,2
Juni	100,3	100,3	100,4	99,0
Juli	100,2	100,3	100,4	99,0
August	100,3	100,3	100,4	98,7
September	100,2	100,3	100,4	98,7
Oktober	100,2	100,3	100,4	98,8
November	100,3	100,3	100,1	99,1
Dezember	100,3	100,3	100,1	99,1

= Zahlenwert unbekannt bzw. Angabe fällt später an.

Quelle: Statistisches Bundesamt DESTATIS

Übersicht 2 zeigt, dass die größte Belastung in den ersten beiden Quartalen eines Jahres auftritt. Auch wenn der Zeitraum, für den Daten vorliegen, begrenzt ist, zeigt sich, dass die Schwankungen über die Jahre gering sind. Es ist nicht erkennbar, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen insge-

samt spürbar zu einer dauerhaften Senkung der Bürokratiekosten in Deutschland beigetragen haben. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass es eine Reihe von Änderungen gegeben hat, die in Einzelfällen zu einer Entlastung der Unternehmen beigetragen haben. Zur gleichen Zeit sind aber neue Verordnungen und Regeln eingeführt worden, die die Erfolge wieder nivelliert haben.

b) E-Government

E-Government gilt als ein hoffnungsvoller Ansatz, die Kommunikation zwischen Bürger und Behörden effizienter zu gestalten. Während in den Anfangsjahren des E-Governments vor allem der Bürger als Kunde der Verwaltung im Fokus der Entwicklung stand, rückte in den letzten Jahren immer mehr die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Wirtschaft in den Vordergrund (Fromm/Welzel u.a. 2015). Nachfolgende Ausführungen betrachten vorrangig E-Government unter dem Blickwinkel der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und öffentlicher Verwaltung.

„E-Government nutzt der Verwaltung und nicht der Wirtschaft“, so lautet die Zusammenfassung einer Studie, die 2014 erschienen ist (Bock 2014). Auf Grundlage einer Befragung von 370 deutschen Unternehmen gaben rund 85% der Unternehmen an, dass für sie die fehlende Kenntnis von E-Government-Angeboten eine Hürde darstellt. Die große Mehrheit der Unternehmen (77%) hat zudem Bedenken hinsichtlich Datenschutz und Sicherheit und nutzt daher das digitale Angebot der Verwaltung nicht oder nicht in vollem Umfang.

Nach Ansicht des DIHK kann E-Government nur dann merklich zur Senkung des Bürokratieaufwandes beitragen, wenn die Unternehmen hierdurch Zeit- und Kostenersparnisse realisieren können (Ortmeyer/Sobania 2014). Hierzu müssen die Schnittstellen passen und die Übermittlung der Daten darf keine Probleme verursachen. Dem steht entgegen, dass sich zu oft noch die jeweiligen Umsetzungsvorschriften in jedem Land und in jeder Kommune unterscheiden. Einige, doch längst nicht alle Länder haben das E-Government-Gesetz des Bundes übernommen. Es ist nicht einzusehen, dass in einem Bundesland ein Antrag per De-Mail abgeben kann werden kann und im anderen nur per E-Postbrief.

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern fehlt es an eindeutigen Personenidentifikationsnummern. Dies wäre aber erforderlich um behördenübergreifend e-Akten zu führen und den Datenaustausch zuzulassen. Es sollte doch möglich sein, E-Government so einzurichten, dass es mit dem Datenschutz in Einklang steht. Die Verwaltung sollte ihre digitalen Angebote besser kommunizieren und konsequent weiter an den Bedürfnissen der Nutzer ausrichten, wenn die Nationale E-Government-Strategie (NEGS) sowie die Digitale Agenda der Bundesregierung ein Erfolg werden soll.

18. Wie sind die derzeitigen Instrumente und Strukturen der Handwerks- und Mittelstandsförderung des Landes NRW zu bewerten?

- Landesmittelstandsförderungsgesetz
- Instrumente der Mittelstandsfinanzierung in NRW

a) Mittelstandsförderungsgesetz NRW

Das RWI hat sich ausführlich mit dem Mittelstandsförderungsgesetz in NRW befasst (Dürig/Lageman/Schmidt 2008; Dürig/Schmidt 2012). In der RWI - Stellungnahme zur Novelle 2012 hieß es damals, dass das Gesetz grundsätzlich geeignet ist dazu beizutragen, die Mittelstandspolitik des Landes zu ordnen sowie an allgemeinen Grund- und Leitsätzen auszurichten. Die Prüfung der Mittel-

standsverträglichkeit von Gesetzesvorhaben könne helfen, Mängel und Konflikte im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zu vermeiden. Es wurde aber auch gesagt, dass die Wirksamkeit des Gesetzes in Hinblick auf den Nutzen für kleine und mittlere Unternehmen entscheidend davon abhängen wird, wie die vorgesehenen Gremien ihre Mitwirkung verstehen und wie konstruktiv sie an einvernehmlichen Lösungen im Interesse der mittelständischen Unternehmen mitwirken. Deshalb wurde geraten, die Mitwirkung an der Umsetzung der Ziele des Mittelstandsgesetzes nicht allein den größeren Organisationen des Mittelstands zu überlassen, sondern auch die weniger organisierten Teile des Mittelstands einzubeziehen. Die Gültigkeit des Mittelstandsförderungsgesetzes NRW wurde auf 5 Jahre begrenzt. Das bedeutet, dass es am 29. Dezember 2017 außer Kraft tritt. Es ist zu empfehlen, die Wirksamkeit des Gesetzes durch externe unabhängige Evaluatoren gründlich prüfen zu lassen. Nur auf diese Weise kann eine verlässliche Bewertung der Folgen für den Mittelstand vorgenommen werden. Es wäre unseriös, zum jetzigen Zeitpunkt ohne gründlichen Einblick in die Tätigkeit der Clearingstelle und die jährlichen Prüfungsberichte des Mittelstandsbeirates ein Urteil abzugeben.

b) Instrumente der Mittelstandsfinanzierung in NRW

Wie bereits im Zusammenhang mit der Beantwortung vorstehender Fragen angesprochen, finanzieren sich kleine und mittlere Unternehmen vorwiegend über Eigenkapital und Kredite ihrer Hausbank. Ergänzend kommen öffentliche Fördermittel hinzu, wobei auch hier regelmäßig festgestellt werden kann, dass das Potenzial zur Wahrnehmung dieser Angebote größer ist, als die tatsächlich Inanspruchnahme.

In einer Studie zur Mittelstandsfinanzierung in NRW der NRW.Bank wurde ermittelt, dass 75% der KMU mit nur einem oder zwei Kreditinstituten zusammenarbeitet. Auf der einen Seite wird diese Treue zur Hausbank kritisiert, weil dadurch die KMU nicht ausreichend die – möglicherweise günstigeren – Angebote anderer Kreditinstitut wahrnehmen würden. Auf der anderen Seite sind die mittelständischen Betriebe mit ihrer Bank zufrieden und verweisen darauf, dass Sparkassen und Genossenschaftsbanken weniger stark durch unseriöse Anlagepraktiken in Probleme geraten sind, wie andere Finanzinstitute. Wenn Mittelständler Kritik an ihrer Bank üben, dann bemängeln sie die unzureichende Darlegung der Kriterien für die Kreditwürdigkeit und die fehlende Begründung von Kreditentscheidungen.

Das nordrhein-westfälische Wirtschaftsministerium, die kreditwirtschaftlichen Verbände in Nordrhein-Westfalen, das nordrhein-westfälische Handwerk sowie die Industrie- und Handelskammern des Landes haben 2009 eine Gemeinschaftsinitiative zur Mittelstandsfinanzierung in Nordrhein-Westfalen ins Leben gerufen. Dies geschah seinerzeit unter dem Eindruck der Wirtschafts- und Finanzkrise. Ziel der von der Landesregierung ins Leben gerufenen Gemeinschaftsinitiative war es, den nordrhein-westfälischen Unternehmen einen nachhaltigen Zugang zu Finanzmitteln zu eröffnen bzw. zu erhalten. Der Ansatzpunkt war, die Unternehmen zu beraten, wie sie ihre Kreditkonditionen durch Nachweis von Qualifikationen und Bonität verbessern können. Die Kreditinstitute sollen auf der anderen Seite stärker für die Nöte und Bedingungen der KMU sensibilisiert werden. In diesem Zusammenhang wurde angestrebt, den Aufwand der Kreditbeantragung sowie die Bearbeitungszeit zu verringern. Diese Zielsetzungen haben auch heute noch ihre Berechtigung, auch wenn sich die Rahmenbedingungen zur Kreditaufnahme inzwischen deutlich verbessert haben.

Zum Thema Fremdkapitalbeschaffung und Beteiligungsfinanzierung wurden bereits Aussagen im Zusammenhang der Beantwortung vorsehender Fragen getroffen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass derzeit keine Finanzierungsengpässe für KMU erkennbar sind. Vielmehr ist ein stärkeres „kommunikatives Aufeinander zugehen“ wünschenswert, um beidseitig zwischen Bank und KMU bestehende Informationsdefizite abzubauen. Fortschritte in diesem Punkt können auch helfen, dass

KMU durch die Banken hinsichtlich der öffentlichen Fördermöglichkeiten zielgerichteter beraten werden.

19. Werden Stand und Ziele des Ausbaus der digitalen und Verkehrsinfrastruktur sowie die Flächenplanung dem Bedarf von Handwerk und Mittelstand gerecht?

Das RWI hat aktuell keine Untersuchungen zum Thema „digitale Infrastruktur“ vorgenommen. Grundsätzlich werden allerdings die Notwendigkeit des beschleunigten Ausbaus der Breitbandverkabelung sowie eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Internets als vordringlich angesehen. Es versteht sich von selbst, dass hierbei zu berücksichtigen ist, dem Handwerk und Mittelstand einen gleichberechtigten Zugang zu schnellen Datenleitungen zu ermöglichen.

In Hinblick auf die geographische Lage des Landes Nordrhein-Westfalen hat eine funktionierende *Verkehrsinfrastruktur* eine herausgehobene Bedeutung für den Wirtschaftsstandort des Landes. Dies gilt für alle Sparten des Verkehrsnetzes. Die Liste der Klagen über Defizite in der Infrastruktur in NRW ist lang und umfassend. Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Wirtschaftsförderer hatte 2014 die Bevölkerung dazu aufgerufen, Beispiele für Defizite in der Verkehrsinfrastruktur, welche die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen, zu melden (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2014). Im Vordergrund der Klagen der letzten Jahre standen die Staus auf sanierungsbedürftigen Straßen und zahlreiche für LKW gesperrte Brücken sowie der Reparaturbedarf an Schienenwegen und Signalanlagen. Investitionsbedarf gibt es außerdem an den nordrhein-westfälischen Wasserwegen (Kanäle, Schleusen etc.).

Die Finanzlage vieler nordrhein-westfälischer Städte ist trotz Entlastungen prekär. Der NRW-Städtetag verlangt daher eine in der Landesverfassung garantierte finanzielle Mindestausstattung für Kommunen. Weiterhin wird eine Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben durch den Bund gefordert, um eine bedarfsdeckende soziale Infrastruktur, eine qualitätsvolle Bildungsinfrastruktur sowie ein ausreichendes Angebot an sozialen Dienstleistungen sicherstellen zu können (Städtetag Nordrhein-Westfalen 2012). So sehr diese Forderungen ihre Berechtigung haben, so wenig wird aber gleichzeitig gesagt, woher die Mittel genommen werden sollen. Seit vielen Jahren wird über eine aufgabengerechte Lastenverteilung zwischen EU, Bund, Länder und Gemeinden gestritten.

Die Finanzlage des Landes NRW lässt es kaum zu, den Kommunen höher Zuweisungen zuzubilligen. Die Verhandlungen des Landes mit dem Bund und den anderen Bundesländern gestalten sich schwierig. Bund und Länder sollen ihr strukturelles Defizit auf Null senken (Schuldenbremse). Der Bund hat dafür bis zum Jahr 2016, die Länder bis zum Jahr 2020 Zeit. In NRW ist man von diesem Ziel noch weit entfernt.

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

Diese umfassende Frage kann im Rahmen einer Stellungnahme zur Anhörung nicht adäquat beantwortet werden. Dies würde den Rahmen ebenso sprengen wie den hierfür anzusetzenden Aufwand. Für jede der in Klammern genannten 7 Bereiche ist eine eigenständige gründliche Befassung Voraussetzung dafür, um eine zufriedenstellende Antwort verfassen zu können. Wir sehen daher davon ab, auf die genannten Themen einzugehen.

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

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

Das RWI hat zuletzt im Jahre 1996 im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums eine Untersuchung der Mittelstandsförderung in Deutschland - Konsistenz und Transparenz sowie Ansatzpunkte für Verbesserungsmöglichkeiten - durchgeführt. Neuere wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse insbesondere in Hinblick auf das Steuer-, Erb- und Gesellschaftsrecht sowie das Arbeits- und Sozialrecht liegen uns nicht vor.

Einige wenige Aspekte zu diesem Thema wurden bereits in den vorhergehenden Fragen angesprochen.

Literatur

Ax, Chr. (1997), *Handwerk der Zukunft*. Basel: Birkhäuser Verlag.

Bauer, H., Mainka, T. und H.J. Jaspers (1986), *Rationalisierungsreserven in der schlüsselfertigen Bauausführung*. Forschungsarbeit im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn.

BMWi Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), *Öffentliche Aufträge und Vergabe. Übersicht und Rechtsgrundlagen*. Berlin: BMWi.

Bock, A. (2014), *E-Government nutzt der Verwaltung, nicht der Wirtschaft*. Studie von BearingPoint und Deutscher Handelskammertag e.V. (DIHK). Berlin/München.

Bundesrechnungshof (2013), *Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau*. Bonn: BWV.

Clemens, R. Wolter, H.-J., Schorn, M. und G. Kayer (2004), *Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Institut für Mittelstandsforschung Bonn. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Döbel, S. (2012), *Marketing im Handwerk*. Berlin: epubli GmbH.

Dürig (2002), *Wandel des Berufsbildes des selbständigen Handwerksmeisters in der wissensbasierten Ökonomie*. In: Lageman, B., Löbbe, K. und H. Schrupf (Hrsg.), *Wirtschaftlicher Strukturwandel und Wirtschaftspolitik auf dem Weg in die wissensbasierte Ökonomie*. Festschrift für Paul Klemmer. RWI-Mitteilungen Jg. 53 (2002), H. 1-4, 107-126.

Dürig, W., Lageman, B. und Schmidt, C.M. (2008) *Das Mittelstandsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen und seine mögliche Zukunft*. RWI Positionen # 24. Essen: RWI.

Dürig, W. (2011), *Dynamik der Märkte – Was bedeutet das für die Identität des Handwerks?* In: Müller, K. u.a. (Hrsg.), *Quo vadis Handwerk? Identität des Handwerks im Wandel*. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Band 82. Mecke Verlag: Duderstadt, 45-102.

Dürig, W. und Ch. M. Schmidt (2012), *Gesetz zur Förderung des Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen (Mittelstandsförderungsgesetz) Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 116/126 – Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landtags Nordrhein-Westfalen am 25. Oktober 2012*. RWI Projektbericht: Essen.

EFI (2012): *Gutachten zu Forschung, Innovation und Technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2012*. Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin: EFI.

Emmerich, V. (2012), *Unlauterer Wettbewerb (Kurzlehrbücher für das Juristische Studium)*. 9. Auflage, München: C.H.Beck.

EVCA (2013): *Pan-European Private Equity and Venture Capital Activity. Activity Data on Fundraising, Investments and Disinvestments*. European Private Equity and Venture Capital Association, Brussels: EVCA.

Franke, K. (1995), *Die bunte Vielfalt - Wer gehört zum Handwerk?* In: Dornach, B.W. (Hrsg.), *Handwerk – Marketing. Ideen und Visionen für Erfolgsstrategien im Handwerk*. Band 1: Innen-Marketing. Bad Wörishofen: Holzmann Gildeverlag.

Fromm, J., Welzel, Chr., Nentwig, L. und M. Weber (2015), *NNK Nationaler Normenkontrollrat E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg*.

Hachenberger, J. (2003), *Intellektuelles Eigentum im Zeitalter von Digitalisierung und Internet: Eine ökonomische Analyse im Zeitalter von Digitalisierung und Internet*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Handwerkskammer Aachen (2016), *Geschäfte jenseits der Grenze - Elf Prozent der Handwerksbetriebe machen Geschäfte mit Kunden im Ausland. Sonderumfrage Auslandsaktivitäten*. Aachen: HWK.

Haunschild, L. und R. Clemens (2006), *Konsistenz und Transparenz in der Beratungsförderung des Bundes und der Bundesländer. Empirische Analyse und Handlungsoptionen*. IfM-Materialien Nr. 167. Bonn: ifm.

Heinicke, W. (2011), *Die Haftung des Bauunternehmers für Lohnforderungen, Sozialversicherungsbeiträge, Berufsgenossenschaftsbeiträge und Insolvenzgeldumlage der Arbeitnehmer seines Subunternehmers*. München: [<http://www.heinicke.com/>; Aufruf: 06.04.2016].

ifh- Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk (2001), *Kooperation im Handwerk als Antwort auf neue Anbieter auf handwerksrelevanten Märkten*. Kontaktstudium Wirtschaftswissenschaft 2000. Duderstadt: Mecke Verlag.

KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau (2013), *KfW-Gründungsmonitor 2013. Gründungsgeschehen auf dem Tiefpunkt – kein Anstieg in Sicht*. Frankfurt/M.: KfW.

Klinkmüller, S. (2015), *Die grenzüberschreitende gemeinsame Vergabe öffentlicher Aufträge, Auftraggebergemeinschaften im europäischen und deutschen Recht unter besonderer Berücksichtigung grenzüberschreitender Vergabekooperationen*. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.

Knieps, G. (2006), *Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik: Regulierungstheorie, Industrieökonomie*. Zweite Auflage. Berlin Heidelberg: Springer Verlag.

Küpper, H.-U. und L. Semper (2012), *Chancen und Risiken von PPP – Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive*, München 2012.

Lageman, B., W. Dürig und L. Trettin (2005), *Determinanten des Strukturwandels im Handwerk*. Bundesarbeitsblatt 7: 4-16.

Lageman, B., W. Dürig, M. Rothgang, L. Trettin und F. Welter (2004), *Determinanten des Strukturwandels im Handwerk – Zusammenfassung der Ergebnisse eines Forschungsprojekts* RWI Materialien 14.

Landtag NRW (2012), *Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 358 vom 20. August 2012 des Abgeordneten Hendrik Wüst: Wettbewerbsverzerrung durch Umsatzsteuerprivileg im Handwerk?*. LT Drucksache 16/715.

Meyer, L. und M. Scholl (o.J.), *Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen*. Kommunalpolitik - Materialien für die Arbeit vor Ort Nr. 10. St. Augustin: KAS.

Müller, K. (2010), *Internationalisierung des Handwerks aus handwerkswissenschaftlicher Sicht*. Vortrag beim Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Göttingen: ifH.

Nagel, A. und E. Single (1992), *Handwerk und Computer: Probleme und Gestaltungsmöglichkeiten im betrieblichen Innovationsprozess*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Ortmeyer, A. und K. Sobania (2014), *E-Government muss sich für die Unternehmen rechnen*. DIHK-Papier. Berlin: DIHK.

- Peistrup, M.; Rothgang, M. und L. Trettin (2011). Erfolgreicher Strukturwandel durch gemeinschaftliche Forschung und Erschließung neuer Märkte? – Erfahrungen aus dem deutschen Innovationssystem „Textil“. *ZfKE – Zeitschrift für KMU und Entrepreneurship*: Vol. 59, No. 4, pp. 273-299. [doi: 10.3790/zfke.59.4.273].
- Peukert, A. (2009), Geistiges Eigentum (allgemein), in: Jürgen Basedow, Klaus J. Hopt, Reinhard Zimmermann: *Handwörterbuch des Europäischen Privatrechts*, Band I, 2009, 648-652.
- Piller, F.; Schoder, D. (1999): Mass Customization und Electronic Commerce – Eine empirische Einschätzung zur Umsetzung in deutschen Unternehmen, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft (ZfB)*, 69. Jg. (1999), H. 10, S. 1111-1136.
- Piratenpartei (2009), Geistiges Eigentum gibt es nicht. [Internet: www.hingesehen.net/piratenpartei-geistiges-eigentum-gibt-es-nicht/]. Aufruf am 05.04.2016.
- Rigamonti, C. P. (2001), Geistiges Eigentum als Begriff und Theorie des Urheberrechts. UFITA-Schriftenreihe Band 194, Baden-Baden: Nomos.
- Rogoll, T. und F. T. Piller (2003), Konfigurationssysteme für Mass Customization und Variantenproduktion. Strategie, Erfolgsfaktoren und Technologie von Systemen der Kundenintegration. 2. unveränderte Auflage, München: Think Consult.
- RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1996), Mittelstandsförderung in Deutschland - Konsistenz und Transparenz sowie Ansatzpunkte für Verbesserungsmöglichkeiten Teil I: Analyse. Untersuchungen des RWI 21. Essen: RWI.
- RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2003), Zukunftsstudie Baugewerbe Nordrhein-Westfalen. Arbeitspaket 3: Regulierungssystem Produktmarkt. Essen: RWI.
- RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2004), Determinanten des Strukturwandels im deutschen Handwerk. Band I. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Essen: RWI.
- RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012), Analyse der Ergebnisse der Unternehmensregisterauswertung Handwerk 2008. Endbericht. Essen: Projektberichte des RWI.
- Sahm, J. (1986), Erfolg von Kooperationen im Handwerk (Göttinger handwerkswirtschaftliche Studien). Göttingen: Otto Schwarz Verlag.
- Schmidt, D. O. (1997), Unternehmenskooperationen in Deutschland. Voraussetzung und Verbreitung. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schmidt, T. und L. Zwick (2012), In Search for a Credit Crunch in Germany. *Ruhr Economic Papers* #361. Essen: RWI.
- Schwartzmann, R. (2014), Der Wert des Geistigen Eigentums in Zeiten der Digitalisierung. Beitrag zum 9. Internationalen For..net-Symposium „Werte im Netz“. Passau.
- Schwegler, G. A. (2007), Kooperationsentwicklung bei zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit: Handlungsfelder am Beispiel von Kooperationen mit „Leistungen aus einer Hand“. Schriftenreihe Betriebliche Personalentwicklung und Weiterbildung in Forschung und Praxis, Bd. 5. Hamburg: Kovac.
- Soudry, D. (2014), In-House-Geschäfte und Interkommunale Kooperationen – Aktuelle Entwicklungen und verbleibende Spielräume für Auftraggeber. Vortrag beim Hamburger Vergabetag 2014, Hamburg, 31.01.2014. [Vortragskopie, Mitschrift W.D.].

Städtetag Nordrhein-Westfalen (2012), NRW-Städte appellieren: Infrastruktur erhalten, Finanzausstattung garantieren, Soziallasten reduzieren. Pressemitteilung, Köln: Städtetag.

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2014), Beispiele gesucht für Defizite in der Verkehrsinfrastruktur. StGB NRW-Mitteilung 166/2014 vom 12.02.2014, Düsseldorf: StGB.

Teuber, Chr. (2009), Interkommunale Kooperation unter Berücksichtigung vergabe- und wasserrechtlicher Fragestellungen. Teil 3: Interkommunale Kooperation und Kartellvergaberecht. KommJur 8 (8)

ZDH Zentralverband des Deutschen Handwerks (2000), H@andwerk im Internet. Ergebnisse der ZDH-Umfrage bei Handwerksbetrieben im 3. Quartal 2000. Berlin: ZDH.

ZDH Zentralverband des Deutschen Handwerks (2008), PPP-Projekte als Herausforderung für das Handwerk. PM des Ludwig-Fröhler-Instituts (LFI), Bereich für Handwerkswirtschaft. Berlin: ZDH.

ZDH-Zentralverband des Deutschen Handwerks (2014), Digitalisierung der Geschäftsprozesse im Handwerk. Ergebnisse der ZDH-Umfrage bei Handwerksbetrieben im 1. Quartal 2014. Berlin: ZDH.

ZDH-Zentralverband des Deutschen Handwerks (2015), Erbschaftsteuer - Positionierung des ZDH im anstehenden Reformprozess des Gesetzes. Berlin: ZDH.

Zuber, J. (2015), Öffentlich-private Partnerschaften: Pleiten, Pech und Pannen. Beitrag zum Deutschlandradio Kultur am 03.02.2015. Internet: [<http://www.deutschlandradiokultur.de/> - Aufruf: 01.04.2016].