



# **LEITFADEN ZUR PRÜFUNG VON GESETZES- UND VERORDNUNGSVORHABEN AUF EINE ERHEBLICHE MITTELSTANDSRELEVANZ**

Für Mitarbeitende der Niedersächsischen Landesverwaltung

(Stand: August 2021)

## Inhalt

EINLEITUNG.....	2
VON DER DEFINITION „MITTELSTAND“ UND „KMU“ ZUR FESTSTELLUNG DER MITTELSTANDSRELEVANZ .....	3
DIE ERHEBLICHKEIT DER MITTELSTANDSRELEVANZ.....	4
FOLGE DES VORLIEGENS DER ERHEBLICHEN MITTELSTANDSRELEVANZ .....	6
BEISPIELE FÜR ERHEBLICHE AUSWIRKUNGEN AUF KMU .....	6
PRÜFUNGSSCHEMA.....	9
VERWEISE.....	10

## Einleitung

Bei der Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen sind die Auswirkungen auf die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) auf den ersten Blick nicht immer sofort ersichtlich oder abzuschätzen. Dennoch können eben diese Unternehmen in besonderem Maße von den Auswirkungen der neuen Gesetze oder Verordnungen betroffen sein. Beispielsweise kann die Einführung eines neuen Gesetzes beziehungsweise einer neuen Verordnung dazu führen, dass vor allem den KMU durch die Erfüllung oder Einhaltung dieser neuen Regelungen erhebliche Belastungen entstehen.

In Niedersachsen sind über 99 % aller Unternehmen der Kategorie „KMU“ zuzuordnen. Zudem arbeiten knapp 70 % aller Beschäftigten in Niedersachsen bei KMU<sup>1</sup>. Diese Zahlen zeigen, dass diese Unternehmen als Treiber für Wachstum, Beschäftigung, Ausbildung und Innovationen eine enorme Bedeutung für die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Wirtschaft haben.

Damit bürokratische Lasten durch Regelungen in Gesetzen und Verordnungen bereits zu einem frühen Zeitpunkt im Rechtsetzungsprozess erkannt und letztlich auch vermieden werden können, hat das jeweils fachlich zuständige Ministerium in Niedersachsen seit 2020 nach § 31a der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GGO) bei der Erstellung eines Gesetzes- oder Verordnungsentwurfes zu prüfen, ob das Vorhaben eine „erhebliche Mittelstandsrelevanz“ aufweist. Bei Vorliegen einer solchen, ist der Staatssekretärsbesprechung mit dem Referentenentwurf ein

Beschlussvorschlag zur Einleitung eines Clearingverfahrens vorzulegen (§ 31a Abs. 1, 3). Um Sie als Mitarbeitende der niedersächsischen Landesverwaltung bei der Berücksichtigung mittelständischer Belange im Gesetzgebungsprozess zu unterstützen und Ihnen die Prüfung von Vorhaben auf eine erhebliche Mittelstandsrelevanz zu erleichtern, hat die Clearingstelle des Landes Niedersachsen den vorliegenden Leitfaden entwickelt. Dieser Leitfaden soll Ihnen bereits in der Entwurfsphase eines Rechtsetzungsvorhabens helfen, die Belange mittelständischer Unternehmen leichter zu identifizieren, um so noch gezielter auf eine mittelstandsfreundliche Rechtsetzung hinzuwirken.

Zunächst wird das für diese Prüfung grundlegende Verständnis der Begriffe „Mittelstand“ und „KMU“ vermittelt. Anschließend wird auf die erhebliche Mittelstandsrelevanz eingegangen, welche als Einstiegskriterium für eine Beauftragung der Clearingstelle entscheidend ist. Diesbezüglich finden Sie in Abschnitt 4 dieses Leitfadens Beispiele, die erfahrungsgemäß in der Vergangenheit zu einer erheblichen Belastung von KMU geführt haben und die für Sie unter Umständen Anhaltspunkte dafür sein können, dass in Ihrem Fall eine erhebliche Mittelstandsrelevanz in Bezug auf Ihr Rechtsetzungsvorhaben gegeben ist. Im letzten Abschnitt wird ein Prüfungsschema in Form eines Flussdiagrammes dargestellt, welches Ihnen die einzelnen Schritte der Prüfung aufzeigt und anhand dessen Sie sich bei der Prüfung orientieren können.

## Von der Definition „Mittelstand“ und „KMU“ zur Feststellung der Mittelstandsrelevanz

Um prüfen zu können, ob eine „erhebliche Mittelstandsrelevanz“ bei einem Regelungsvorhaben vorliegt, muss zunächst definiert werden, was in diesem Leitfaden unter dem Begriff „Mittelstand“ verstanden wird und welche Bedeutung die „kleinen und mittleren Unternehmen“ (KMU) diesbezüglich einnehmen.

Der Begriff „Mittelstand“ bezieht sich insbesondere auf die qualitativen Merkmale von Unternehmen, wie beispielsweise die Einheit von Eigentum und Leitung, welche allerdings schwierig messbar und in Statistiken selten zu finden sind. Da die Mehrheit der kleinen und mittleren Unternehmen die qualitativen Merkmale des Mittelstandsbegriffes erfüllen, wird in diesem Leitfaden auf die Definition für Kleinunternehmen und kleine und mittlere Unternehmen der Europäischen Kommission (2003/361/EG) zurückgegriffen<sup>2</sup>. Diese soll Ihnen dabei helfen, mittels der enthaltenen quantitativen Kriterien besser einschätzen zu können, ob Unternehmen dieser Größenklassen von Ihrem Rechtsetzungsvorhaben betroffen sind.

Da sich auch das Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) in ihren Auswertungen und das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung an dieser Unterteilung der Größenklassen orientieren, soll dies aufgrund der Einheitlichkeit so auch in diesem Leitfaden erfolgen. Zudem ist diese Abgrenzung von KMU gemäß Definition auch relevant, wenn Finanz- und Förderprogramme der EU und der Einzelstaaten ausgeschrieben werden, die gezielt auf diese Unternehmen ausgerichtet sind. Vor dem Hintergrund, dass die Clearingstelle auch beratend zu sonstigen rechtlichen Fragestellungen, die eine erhebliche Mittelstandsrelevanz haben, tätig werden kann, können hierbei auch Themen enthalten sein, die auf EU-Ebene diskutiert werden, bei denen die Nutzung einer EU-weit einheitlichen Definition von KMU zielführend ist.

Laut der Empfehlung der Europäischen Kommission (2003/361/EG) betreffend der Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, ist für die Einordnung eines Unternehmens als KMU die Größe und somit folgende Kriterien entscheidend: **Anzahl der Mitarbeitenden, Jahresumsatz und Jahresbilanz**<sup>3</sup>.

### Anzahl der Mitarbeitenden

Die Einhaltung des Kriteriums der Anzahl der Mitarbeitenden ist eine zwingende Voraussetzung für ein Unternehmen, um als KMU eingestuft zu werden. Innerhalb des Kriteriums der Anzahl der Mitarbeitenden sind Vollzeit-, Teilzeit- und Zeitarbeitskräfte sowie Saisonpersonal mit eingeschlossen und es werden Lohn- und Gehaltsempfänger:innen, für das Unternehmen tätige Personen, die zu diesem entsandt wurden und nach nationalem Recht als Arbeitnehmer:innen gelten (insbesondere auch Zeit- und Leiharbeitskräfte), mitarbeitende Eigentümer:innen sowie Teilhaber:innen, die eine regelmäßige Tätigkeit in dem Unternehmen ausüben und finanzielle Vorteile aus diesem erzielen, mit umfasst<sup>4</sup>.

### Jahresumsatz oder Jahresbilanz

Neben der obligatorischen Erfüllung des Kriteriums der Anzahl der Mitarbeitenden ist zudem noch die Berücksichtigung eines finanziellen Kriteriums, nämlich des Jahresumsatzes oder des Jahresgewinns, notwendig, um die tatsächliche Bedeutung eines Unternehmens, dessen Leistungsfähigkeit und Wettbewerbssituation beurteilen zu können<sup>5</sup>.

Zusammenfassend gibt die folgende Tabelle Aufschluss darüber, welche Schwellenwerte im Hinblick auf die drei Kriterien nicht überschritten werden dürfen, um als Unternehmen in die Kategorie der KMU eingeordnet zu werden<sup>6</sup>:

**Tabelle: Definition der Europäischen Kommission für Kleinunternehmen sowie für kleine und mittlere Unternehmen**  
(eigene Darstellung)

Unternehmensklasse	Anzahl der Mitarbeitenden	Jahresumsatz (Geldbetrag, der in einem bestimmten Zeitraum eingenommen wurde)	Jahresbilanz (Aufstellung der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten eines Unternehmens)
Kleinunternehmen	< 10	≤ 2 Mio. €	≤ 2 Mio. €
Kleines Unternehmen	< 50	≤ 10 Mio. €	≤ 10 Mio. €
Mittleres Unternehmen	< 250	≤ 50 Mio. €	≤ 43 Mio. €

Um zu bestimmen, ob ein Unternehmen zur Kategorie der KMU zählt, sind neben den vorgenannten Kriterien hinsichtlich der Größe auch noch die möglichen Beziehungen zu anderen Unternehmen und der mögliche Zugriff auf erhebliche zusätzliche Ressourcen zu berücksichtigen. Wenn ein Unternehmen Zugriff auf zusätzliche Ressourcen hat, erfüllt es möglicherweise nicht mehr die Kriterien für den KMU-Status. Diesbezüglich wird in Art. 3 der EU-Empfehlung 2003/361 zwischen eigenständigen und verbundenen sowie Partnerunternehmen unterschieden. Da dieses Kriterium jedoch im Rahmen der Prüfung, ob eine Relevanz für den Mittelstand vorliegt, die regelmäßig nur ex ante und abstrakt erfolgen kann, nicht ausschlaggebend ist, kann es vorliegend hierbei vernachlässigt werden.

Es sind somit für die Prüfung der Mittelstandsrelevanz als Hilfestellung die quantitativen Merkmale, die aus der EU-weiten KMU-Definition hervorgehen, heranzuziehen.

#### Definition „Mittelstandsrelevanz“

Eine Mittelstandsrelevanz ist gegeben, wenn von dem Rechtsetzungsvorhaben (auch) Unternehmen betroffen sind, deren Anzahl an Mitarbeitenden weniger als 250 beträgt **und** die entweder

- einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro erzielen **oder**
- deren Jahresbilanz sich auf höchstens 43 Mio. Euro beläuft.

In diesem Leitfaden werden zu mittelständischen Unternehmen beziehungsweise zu den KMU zudem folgende Gruppen zugeordnet: **Selbstständige, Mitglieder der Freien Berufe, das Handwerk und öffentliche Unternehmen im Sinne des § 2 Abs. 3 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (FPStatG).**

#### Hinweis

Wir möchten Sie an dieser Stelle darauf hinweisen, dass Ihnen die genannten Grenzen nur als Hilfestellung dienen sollen, es selbstverständlich aber auch zu kleineren Abweichungen kommen kann. So kann es im Einzelfall zum Beispiel auch sachdienlich sein, ein Unternehmen mit 253 Mitarbeitenden unter Umständen noch als zum Mittelstand zugehörig anzusehen. Die Kriterien beziehungsweise Schwellenwerte sollten daher nicht „starr“, sondern vielmehr „dynamisch“ herangezogen werden.

Wenn Sie im Rahmen Ihrer Prüfung der Mittelstandsrelevanz zu dem Ergebnis gekommen sind, dass von Ihrem Regelungsvorhaben keine KMU betroffen sind, so ist die Prüfung an dieser Stelle abgeschlossen. Allerdings müssen Sie in diesem Fall daran denken, dass Sie einen entsprechenden **Vermerk in die Kabinettsvorlage** aufnehmen (vgl. § 31a Abs. 1 S. 2 GGO).

Falls Sie jedoch zu dem Ergebnis gekommen sind, dass der Gesetzes- oder Verordnungsentwurf für den Mittelstand eine gewisse Relevanz aufweist, muss nun im nächsten Schritt geprüft werden, ob diese auch „erheblich“ ist.

## Die Erheblichkeit der Mittelstandsrelevanz

Um die Erheblichkeit der Mittelstandsrelevanz i. S. d. § 31a GGO feststellen zu können, **empfehlen wir, sich bei der Prüfung die Wirkung des jeweiligen Regelungsvorhabens an einem Unternehmen mit 1 bis 9 Beschäftigten (inklusive Inhaber:innen) vorzustellen, welches einen Jahresumsatz von bis zu 2 Millionen Euro erzielt.** Dies hat den Hintergrund, dass in Niedersachsen 92,2 % der Unternehmen und somit der größte Teil des Mittelstands zu den Kleinstunternehmen zählen<sup>7</sup> und regelmäßig bei einer Betroffenheit dieser auch eine Relevanz für größere Unternehmen und Selbständige der betroffenen Branchen vorliegen wird.

So ist zum Beispiel die **Erheblichkeit der Mittelstandsrelevanz** dann gegeben, wenn die Vorhaben für KMU einen enormen zusätzlichen Aufwand (auch in zeitlicher Hinsicht) bedeuten – wie etwa durch Auswirkungen auf Kosten, Verwaltungsaufwand oder Arbeitsplätze und/oder wenn den KMU zusätzliche Rechtspflichten auferlegt und/oder Handlun-

gen untersagt werden<sup>8</sup>.

Diese Rechtspflichten können sich unter anderem in Aufbewahrungspflichten für bestimmte Dokumente widerspiegeln oder aber Informations- oder Dokumentationspflichten darstellen, welche die personellen Kapazitäten und finanziellen Ressourcen der KMU in besonderem Maße beanspruchen. Zudem können durch ein Regelungsvorhaben ausgelöste Markt- oder Wertschöpfungskettenveränderungen dazu führen, dass ein Vorhaben eine erhebliche Mittelstandsrelevanz aufweist. Auf eine Erheblichkeit der Mittelstandsrelevanz können auch die (gesamte) Anzahl der betroffenen KMU oder Branchen, wie auch das Ausmaß der Auswirkungen hinweisen. Ergänzend finden Sie diesbezüglich in Abschnitt 4 einige Beispiele von typischen Belastungen, die durch Regelungsvorhaben bei KMU in der Vergangenheit identifiziert werden konnten, die auf eine Erheblichkeit hinweisen können.

### Definition „Erhebliche Mittelstandsrelevanz“ aus derzeitiger Sicht der Clearingstelle

Eine erhebliche Mittelstandsrelevanz ist gegeben, wenn

- durch das Gesetz oder die Verordnung (§ 31a Abs. 1 S. 1 GGO)

oder

- hinsichtlich der rechtlichen Fragestellung (§ 31a Abs. 2 S. 3 GGO)

(auch) Unternehmen betroffen sind, die

- weniger als 250 Mitarbeitende

und

- einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro

oder

- eine Jahresbilanz von höchstens 43 Mio. Euro haben,

und diesen ein enormer zusätzlicher Aufwand (z. B. auch in zeitlicher Hinsicht), etwa durch nicht nur geringfügig spürbare Auswirkungen etwa auf

- Kosten

und/oder

- den (bisherigen) Verwaltungsaufwand

und/oder

- Arbeitsplätze,

z. B. aufgrund dessen, dass ihnen durch das Regelungsvorhaben

- Handlungen untersagt

oder

- neue Pflichten auferlegt werden,

entsteht.

### Hinweis

Diese Definition soll Ihnen als Orientierungshilfe dienen, sollte aber nicht zu „starr“ ausgelegt werden.

Die Frage nach der Erheblichkeit ist in einer **Gesamtschau** zu klären. **Erheblich sind nach aktueller Ansicht der Clearingstelle jedenfalls Auswirkungen des Regelungsvorhabens, die bei den KMU nicht nur geringfügig spürbar sind.** Zur Bewertung dieses Merkmals können folgende Fragen geprüft werden, wobei dieser Fragenkatalog selbstverständlich nicht abschließend ist:

- Wie werden sich die geplanten Regelungen auf die KMU und deren Arbeitsabläufe in zeitlicher Hinsicht auswirken?
- Ist aufgrund des Regelungsvorhabens die Einstellung neuer oder die Einarbeitung bereits angestellter Mitarbeitender im Rahmen von Schulungen, Workshops, o.ä. erforderlich?
- Benötigen die betroffenen KMU aufgrund der geplanten Regelung besonderes Wissen und/oder bedarf es externer Expertise?
- Wie lange wird sich das betroffene KMU mit dem Vorhaben befassen müssen, bis es die aufgrund der geplanten Regelung erforderlichen Handlungen umsetzen kann?
- In welcher Häufigkeit sind die Tätigkeiten zu erbringen, um die Anforderungen aufgrund des Vorhabens zu erfüllen (einmalig, täglich, wöchentlich, monatlich, jährlich)?

Derzeit vertritt die Clearingstelle des Landes Niedersachsen die Auffassung, dass auch hier eine konkrete und abschließende Definition anhand bestimmter Zahlenwerte (zum Beispiel auch im Hinblick auf etwaig aufgrund des Regelungsvorhabens bei den KMU entstehende Kosten) weder förderlich noch zielführend ist, da von den Regelungsvorhaben Branchen, Branchenteile und Unternehmen unterschiedlich betroffen sein können und daher immer auch ein Blick über die Definition hinaus unter Berücksichtigung des jeweiligen Einzelfalls erforderlich ist.

Aus diesem Grund ist auch die Zusammenarbeit der Clearingstelle des Landes Niedersachsen mit den Mitgliedern des Mittelstandsbeirats, die sich zur aktiven und konstruktiven Unterstützung der Clearingstelle des Landes Niedersachsen verpflichtet haben, und deren Expertise so wichtig. Dem Mittelstandsbeirat gehören neben dem Land Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, die IHK Niedersachsen (IHKN), die Unternehmerverbände Niedersachsen e.V. (UVN), die Unternehmensverbände Handwerk Niedersachsen e.V. (UHN), die Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen (LHN), der Verband der Freien Berufe im Lande Niedersachsen e.V. (FBN) sowie die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (AG KSpV) an.

## Folge des Vorliegens der erheblichen Mittelstandsrelevanz

Sollte durch Sie als Mitarbeitende der Niedersächsischen Landesverwaltung eine „erhebliche Mittelstandsrelevanz“ bezogen auf Ihr Regelungsvorhaben festgestellt werden, so ist gemäß § 31a Abs. 1 S. 3 GGO der **Staatssekretärsbesprechung mit dem Referentenentwurf ein Beschlussvorschlag zur Einleitung eines Clearingverfahrens vorzulegen**.

Anschließend werden wir von Ihnen, respektive dem federführenden Ressort, mit der Durchführung eines Clearingverfahrens beauftragt, in dem der Entwurf des Rechtsetzungsvorhabens von uns auf bürokratische Lasten hin untersucht wird und Ihnen mithilfe eines abschließenden Vo-

tums gegebenenfalls Vorschläge für mittelstandsfreundlichere Regelungen aufgezeigt werden (vgl. § 31a GGO).

### **Hinweis**

In diesem Zusammenhang möchten wir Sie darauf hinweisen, dass Sie uns gemäß § 31a Abs. 2 S. 2 GGO auch gerne zwecks einer Beratung hinsichtlich einer potenziellen erheblichen Mittelstandsrelevanz kontaktieren können, um uns bereits in eine „Vorab-Prüfung“ miteinzubeziehen.

## Beispiele für erhebliche Auswirkungen auf KMU

Mithilfe der folgenden Beispiele wollen wir Sie dabei unterstützen, festzustellen, ob KMU möglicherweise durch die neuen Regelungen erheblich belastet werden.

Wir möchten an dieser Stelle einige typische Beispiele/Szenarien benennen und orientieren uns diesbezüglich an dem Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) des Nationalen Normenkontrollrates<sup>9</sup>, haben aber auch einige eigene Beispiele entwickelt.

### **Entstehen bei den KMU zur Erfüllung des Vorhabens Kosten?**

#### **Entstehen Investitionskosten<sup>10</sup>?**

Das Gesetz zum Schutz vor Manipulation an digitalen Grundaufzeichnungen vom 22. Dezember 2016 (Drs. 18/9535) hat zum Beispiel dazu geführt, dass den Unternehmen zur Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften einmalige und laufende Investitionskosten entstanden sind.

**Einmalige Kosten:** Einführung manipulationssicherer Ladenkassen, Kauf und Einrichtung der benötigten Software, Anschaffung Kassenrollen

**Laufende Kosten:** Zertifizierungsverfahren, laufende Wartung, Support und Mitwirkung bei der Kassen-Nachschau, Ausdruck der Kassenzettel (Bon)

**Beispiel:** Eine Bäckerei hat in diesem Zusammenhang beispielsweise angegeben, dass aufgrund der sog. „Bon-

pflicht“ nun zwei Papierrollen pro Tag benötigt werden, wohingegen es vor der Einführung noch zwei Rollen pro Woche waren. Rechnet man mit 52 Wochen im Kalenderjahr, so mussten zuvor lediglich 104 Rollen und nach der Einführung 728 Rollen pro Jahr angeschafft werden<sup>11</sup>.

#### **Entstehen externe Kosten<sup>12</sup>?**

Müssen KMU zur Erfüllung der neuen Regelung entweder durch fehlende personelle Ressourcen oder aufgrund fehlender Expertise externe Dienstleistungen „einkaufen“? „Externe Kosten“ können beispielsweise Kosten für Steuerberater:innen, IT-Dienstleister:innen, externe Berater:innen oder ähnliches sein, welche die Erfüllung der Aufgaben, die durch das neue Rechtsetzungsvorhaben entstehen, für das Unternehmen übernehmen.

**Beispiel:** Aufgrund der Anforderungen des Bundesdatenschutzgesetzes haben viele Unternehmen externe Datenschutzbeauftragte eingesetzt.

#### **Entstehen Gebühren, Auslagen, Beiträge oder Umlagen, die nicht von unternehmensspezifischen Messgrößen abhängen?**

Wenn für Unternehmen durch Regelungen die vorgenannten Kosten entstehen, können diese entweder mithilfe von Festbeträgen oder gestaffelt (eine solche Staffelung könnte beispielsweise nach Anzahl der Beschäftigten erfolgen), erhoben werden. Die Erhebung durch Festbeträge würde KMU aufgrund ihrer geringeren finanziellen Ressourcen gegenüber Großunternehmen mehr belasten.

### Entsteht den KMU durch das neue Regelungsvorhaben erheblicher Verwaltungsaufwand?

#### **Wird zur Erfüllung des Vorhabens Routine in den Prozessen benötigt?**

Bei KMU werden einige Arbeitsschritte oder Prozesse seltener vorgenommen, als dies bei großen Unternehmen der Fall ist. Je häufiger ein Arbeitsschritt von einer oder einem Mitarbeitenden durchgeführt wird, desto schneller und effizienter kann dieser auch erfolgen. Die fehlende Routine in bestimmten Arbeitsschritten kann dazu führen, dass diese in großen Unternehmen langfristig vermutlich schneller bearbeitet werden können und es bei KMU zu einer zum Teil erheblichen zeitlichen Mehrbelastung kommt.

**Beispiel:** Für die Entsendung von Mitarbeitenden ins Ausland benötigen Unternehmen die sog. A1-Bescheinigung. Für ein Unternehmen, welches regelmäßig Mitarbeitende ins Ausland entsendet, stellt die Beantragung dieser aufgrund geübter Abläufe keine Schwierigkeiten dar. Ein Unternehmen, welches keine Routine für diesen Prozess entwickelt hat, kann dies jedoch vor große Herausforderungen stellen sowie für dieses erheblichen zeitlichen Aufwand bedeuten.

#### **Wird zur Erfüllung des Vorhabens bestimmtes Fach- bzw. Expert:innenwissen benötigt?**

Bei KMU gibt es aufgrund der geringen personellen Ressourcen nicht für jeden Aufgabenbereich qualifizierte Mitarbeitende. So gibt es beispielsweise bei großen Unternehmen unterschiedliche Abteilungen, wie z. B. die Personal-, Finanz- oder auch die Rechtsabteilung, in denen für diesen Bereich spezialisierte Mitarbeitende anzutreffen sind, wohingegen bei den KMU viele dieser Aufgaben von den Unternehmer:innen selbst, welche grundsätzlich eigentlich das Wachstum des Unternehmens vorantreiben sollten, oder von fachfremden Personal bearbeitet werden.

**Beispiel 1:** In großen Unternehmen können Rechtsabteilungen frühzeitig neue Vorhaben, die sich auf die Prozesse und Arbeitsschritte des Unternehmens auswirken, identifizieren und die darin enthaltenen Regelungen analysieren, um das Unternehmen effizient bei der Erfüllung der neuen Vorgaben zu unterstützen.

**Beispiel 2:** Zudem können große Unternehmen durch ihre stärkere Beteiligung auf Verbandsebene frühzeitiger erkennen, dass bestimmte Neuregelungen für das eigene Unternehmen relevant werden könnten und haben somit gegenüber KMU einen zusätzlichen Informationsvorsprung. Es würden somit entweder zeitliche Belastungen oder aber Kosten für die Erfüllung der neuen Regelung entstehen, die bei großen Unternehmen möglicherweise nicht anfallen, da diese für bestimmte Fachbereiche Expert:innen beschäftigen.

### Hat das Vorhaben Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von KMU?

#### **Werden durch das Vorhaben die Verfügbarkeit und/oder der Zugang zu Produktionsfaktoren erschwert?**

Zur Leistungserstellung werden bei Unternehmen folgende Produktionsfaktoren eingesetzt: Arbeit, Boden und Kapital<sup>13</sup>. Neue Regelungen können dazu führen, dass die Verfügbarkeit eben dieser Produktionsfaktoren erschwert wird.

Mit dem Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 16. Juli 2021 (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), BR-Drs. 239/21), welches hier lediglich beispielhaft zur Verdeutlichung der zu berücksichtigenden Fragestellung herangezogen werden soll, ist beabsichtigt, auf die Verbesserung der weltweiten Menschenrechtslage entlang von Lieferketten hinzuwirken. Diesbezüglich wurden Anforderungen an die Unternehmen formuliert, im Rahmen ihrer Größe, Branche und Position in der Lieferkette, die menschenrechtlichen Risiken in ihren Liefer- und Wertschöpfungsketten in angemessener Weise zu ermitteln, diesen zu begegnen, darüber zu berichten und Beschwerdeverfahren zu ermöglichen. In der Stellungnahme der Clearingstelle Mittelstand NRW wurde in diesem Zusammenhang zum Beispiel herausgearbeitet, dass zu befürchten stehe, dass sich international tätige Unternehmen aufgrund zu strenger menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten aus Regionen mit problematischer Menschenrechtslage, vor allem Entwicklungs- und Schwellenländern, zurückziehen könnten, um unkalkulierbare rechtliche Risiken, Kosten und Imageschäden zu vermeiden. Dies könnte bei den Unternehmen dann dazu führen, dass die Arbeitnehmer:innen vor Ort ihre Arbeitsplätze verlieren<sup>14</sup>.

#### **Hat das Vorhaben negative Auswirkungen auf Forschungs- und Entwicklungsarbeit (Innovationsfähigkeit)?**

Insbesondere KMU sind Innovationstreiber, sodass neue Regelungen in Bezug auf die Produkt- beziehungsweise Prozessinnovationen erhebliche Folgen für diese Unternehmen haben können. Es sollte verhindert werden, dass bei den KMU durch Verpflichtungen aus neuen Regelungen personelle und finanzielle Mittel gebunden werden, sodass diese Ressourcen zur Entwicklung neuer Produkte fehlen und so zum Beispiel eine Einführung neuer Produkte in den Markt erschwert wird. Auch können sich ein erschwerter Zugang zu Kapital oder Folgen hinsichtlich der Liquidität, die durch neue Regelungen entstehen könnten, negativ auf die Innovationsfähigkeit von KMU auswirken.

KMU nehmen im Hinblick auf die Innovationsfähigkeit insbesondere folgende Dinge als belastend wahr:

- die übermäßigen Dokumentationspflichten,
  - die hohen Anforderungen bei Zulassungs- und Genehmigungsverfahren<sup>15</sup> sowie
  - die zunehmenden Anforderungen für Unternehmen aufgrund von Umwelt- und Klimaschutzaspekten<sup>16</sup> (deren Zwecke und Zielsetzung seitens der Clearingstelle grundsätzlich nicht in Frage gestellt werden).
- Zudem werden im Hinblick auf den Unternehmensstandort die Dauer und Komplexität von Planungs- und Genehmigungsverfahren von den Unternehmen als negativ wahrgenommen. In Bezug auf die Nutzung öffentlicher Innovationsförderprogramme sehen die niedersächsischen Unternehmen insbesondere folgende Aspekte als hinderlich an: die bürokratische beziehungsweise intransparente Antragstellung, die zu lange Dauer für Förderentscheidungen und den unverhältnismäßigen Aufwand für die Mittelabrechnung<sup>17</sup>.

**Werden den KMU durch das Vorhaben bestimmte Rechtspflichten auferlegt?**

**Beispiele** hierfür sind

- Informationspflichten,
- Statistikpflichten,
- Berichts- und Meldepflichten und
- Kennzeichnungspflichten.

#### **Hinweis**

Sofern von Ihnen die Einführung und/oder Erweiterung bestimmter Rechtspflichten beabsichtigt ist, sollte erörtert werden, ob der Umfang, der sich aus neuen und/oder zusätzlichen Pflichten ergibt, dazu führt, dass die Clearingstelle einzubinden und ein Clearingverfahren durchzuführen ist. Einerseits können bereits einzelne Pflichten zu einer erheblichen Belastung auf Seiten der KMU führen, andererseits kann aber auch die Vielzahl an Pflichten erst eine erhebliche Belastung darstellen. Dies ist regelmäßig einzelfallabhängig.

#### **Positive Beispiele für eine Deregulierung**

##### **Digitalisierung oder Vereinheitlichung von Prozessen**

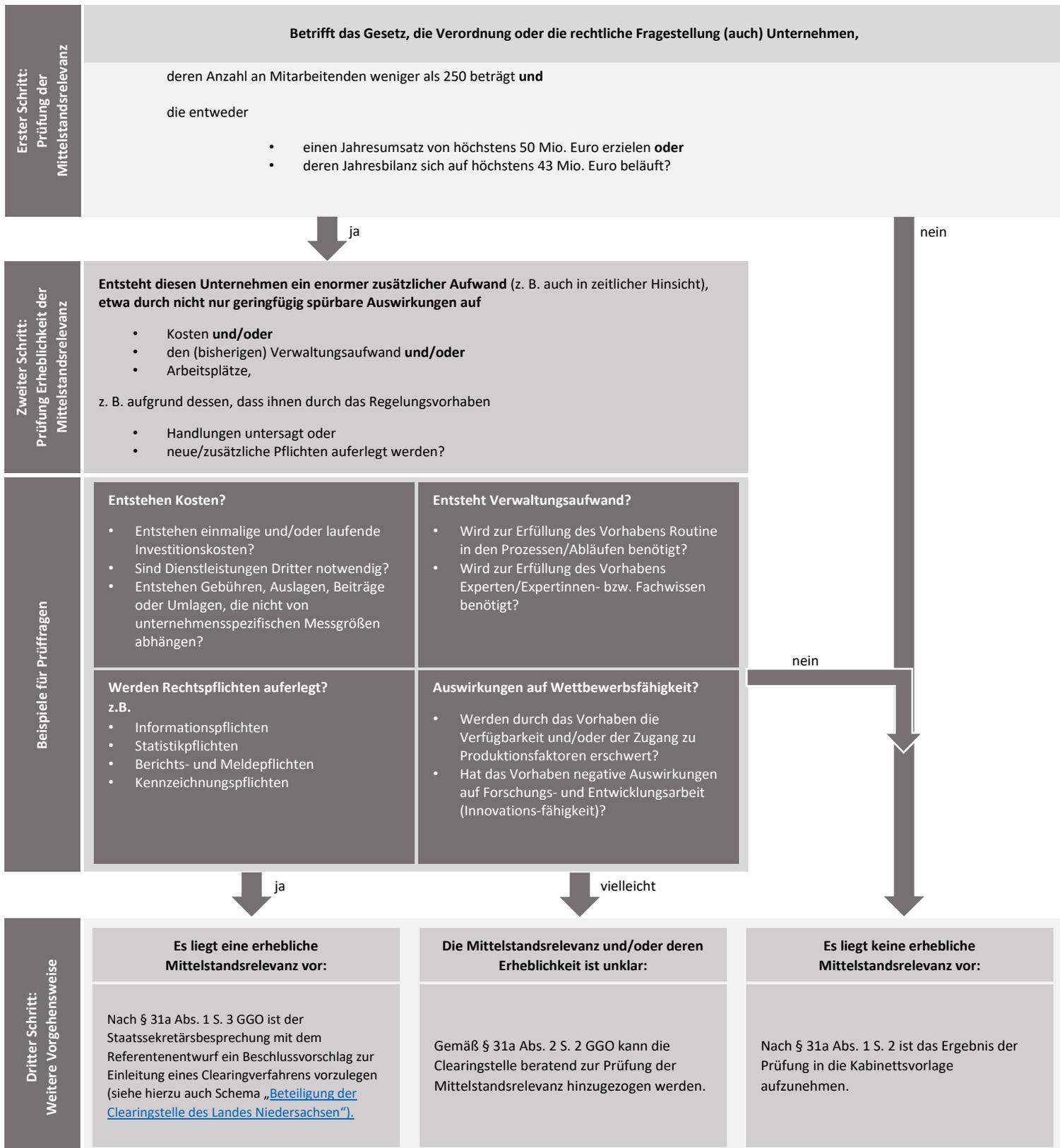
**Beispiel 1:** Im Hinblick auf die Digitalisierung und Vereinheitlichung von Prozessen kann das Gesetz zur Errichtung und Führung eines Registers über Unternehmensbasisdaten und zur Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen und zur Änderung weiterer Gesetze (BR-Drs- 338/21) herangezogen werden. Mithilfe dieses Gesetzes besteht langfristig die Möglichkeit, Mehrfachmeldungen identischer Stammdaten und Identifikatoren sowie redundante Datenhaltung in mehreren verschiedenen Registern zu vermeiden und somit den Bürokratieaufwand für KMU zu reduzieren.

**Beispiel 2:** Anhand der Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung ist zu erkennen, welches Potential digitalisierte Prozesse mit sich bringen. Zum 01.01.2021 wurde die Krankmeldung in Form eines „gelben Scheins“ abgeschafft und durch eine digitale Krankmeldung ersetzt, wodurch die ca. 75 Mio. Krankmeldungen in Papierform überflüssig werden.

#### **Hinweis**

Es handelt sich hierbei nicht um eine abschließende oder vollumfängliche Liste von Beispielen, sondern diese sollen Sie lediglich in Bezug auf die einzelnen Aspekte und Wirkungszusammenhänge sensibilisieren. Auch in diesem Zusammenhang kann die Einbeziehung der Clearingstelle hilfreich sein, um in Erfahrung zu bringen, wie genau die Deregulierungsabsichten in und bei den Unternehmen ankommen und ob hier gegebenenfalls noch Änderungs- und Optimierungspotential besteht.

# Prüfungsschema





### **Hinweis**

Falls Sie aufgrund dieses Leitfadens Anhaltspunkte dafür finden sollten, dass für Ihr Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben eine „**erhebliche Mittelstandsrelevanz**“ vorliegen könnte und Sie diese Frage jedoch nicht abschließend klären können, so können Sie uns gern frühzeitig kontaktieren, damit wir Sie bei der Beantwortung beratend unterstützen können.

Dieser Leitfaden wird in regelmäßigen Abständen aktualisiert.

Sie finden die aktuellste Version sowie weitere Informationen über die Clearingstelle des Landes Niedersachsen, ihre Aufgaben und Ziele, die Personen dahinter, den Mittelstandsbeirat und unsere Stellungnahmen, Tätigkeitsberichte und sonstige Materialien unter [www.clearingstelle-nds.de](http://www.clearingstelle-nds.de).

Für sonstige Fragen, Hinweise und Anregungen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern unter folgenden Kontaktdaten zur Verfügung:

#### **Clearingstelle des Landes Niedersachsen**

bei der IHK Niedersachsen

Königstraße 19

30175 Hannover

☎ +49 (0) 511 920 901 15

@ [info@clearingstelle-nds.de](mailto:info@clearingstelle-nds.de)

## **Clearingstelle des Landes Niedersachsen**

bei der IHK Niedersachsen

