

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**18/1161**

A18

Lehrstuhl für öffentliche Verwaltung,  
Stadt- und Regionalpolitik  
Gebäude GD 2/267  
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

**PROF. DR. JÖRG BOGUMIL**  
Fon +49 (0)234 32-27805/ Sekr. 28706  
joerg.bogumil@rub.de  
www.rub.de/regionalpolitik  
**Bochum, den 07. Jan. 2024**

**Stellungnahme zur Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Landtages NRW am 10.01.24 zum Thema „Der Rezession in Nordrhein-Westfalen entgegenwirken – Bürokratieentlastung jetzt umsetzen“ Antrag der FDP Fraktion (18/5836) sowie „Für ein zukunftsfestes und klimaneutrales Nordrhein-Westfalen – Übermäßige Bürokratie konsequent abbauen, Wirtschaft entlasten, Wirtschaftsstandort stärken und Transformation beschleunigen“ Antrag Fraktion CDU/Grüne (18/7190)**

Beide Anträge beschäftigten sich mit dem Thema des Bürokratieabbaus, ein Themenbereich, der seit über 30 Jahren mal mehr oder mal weniger intensiv diskutiert wird. Allerdings gibt es trotz jahrzehntelanger Versuche des Bürokratieabbaus unterschiedlichster Bundes- und Landesregierungen in Deutschland immer noch viele Beispiele für langwierige Bearbeitungsprozesse, kaum verständliche Formulare, absurde Vorschriften, unnötige Nachweispflichten und unflexibles Verwaltungshandeln. Viele Verwaltungsverfahren, die eigentlich Rechtsschutz und Einzelfallgerechtigkeit gewährleisten, behindern in ihrer Anwendung oft Bürger, Unternehmen und Vollzugsverwaltungen selbst und sind mittlerweile z.T. dysfunktional und führen zu einem sinkenden Vertrauen in die staatliche Handlungsfähigkeit. Insofern ist es zu begrüßen, dass das Thema **Bürokratieabbau** in jüngerer Zeit **wieder eine größere politische** Bedeutung erlangt und nun auch in NRW thematisiert wird.

Bevor nun auf die vorgeschlagenen Maßnahmen für NRW in den Anträgen näher eingegangen wird, soll systematischer über die Gründe des bisher nur begrenzt erfolgreichen Bürokratieabbaus nachgedacht werden. Betrachtet man überblicksartig die bisherigen Bemühungen so erfolgten in den 1980er und 1990er Jahren vor allem Maßnahmen einer **quantitativen Rechtsbereinigung** durch Entbürokratisierungskommissionen oder partielle Deregulierungen. Diese Maßnahmen waren in der Regel **ex-post** ausgerichtet im Sinne eines nachträglichen Bürokratieabbaus. Ab Ende der 1980er Jahre kamen erste Ideen von **ex-ante** Regelungen auf (Blaue Prüffragen), die vor Eintritt einer Regelung einsetzen sollten. Hieraus entwickelten sich Gesetzesfolgenabschätzungen, Elemente der besseren Rechtssetzung und ab 2006 auf Bundesebene und später in den Bundesländern Sachsen und Baden-Württemberg die Einrichtung von Normenkontrollräten. Dabei ging es auf Bundesebene zunächst um die Messung von Bürokratiekosten, später um den Erfüllungsaufwand (2011) und dann um die One-in-one-out Regelung (2015). Auch wurden unter vorherigen Bundesregierungen und Landesregierungen verschiedene Bürokratieentlastungsgesetze auf den Weg gebracht. **In NRW gibt es jedoch bisher leider keinen Normenkontrollrat.**

**Trotz all dieser Maßnahmen** besteht bei vielen Bürgern, der Wirtschaft, großen Teilen der Öffentlichkeit und der Verwaltung selbst der nicht unberechtigte Eindruck, dass die **bürokratischen Hürden in Deutschland nicht kleiner** geworden sind. So erfordert der Antrag auf eine Windkraftanlage oft immer noch ca. 45 Aktenordner und dauert einschl. vorgeschriebener Antragsvorbereitung (wie Gutachtenerstellung) sechs Jahre lang. In Sozialverwaltungen prüft man manchmal mit einem Kostenaufwand von über 1000 Euro, ob jemand 50 Euro zu viel erhalten hat. In einem Familienbetrieb im Gastgewerbe fallen ca. 14 Stunden Arbeitszeit pro Woche allein für Bürokratiepflichten an. Und im Baubereich gibt es zahlreiche Vorschriften, bei denen man fragt, welchen Sinn sie machen: Warum muss z.B. ein Geländer im Privatbereich 90 cm hoch sein und im Gewerbebereich 1 m? Diese Beispiele ließen sich seitenweise fortsetzen.

Will man Bürokratie systematisch wirksam abzubauen, muss man sich noch stärker den Ursachen zuwenden. Aus meiner Sicht gibt es zwei wichtige Stellschrauben: weniger und vor allem unkomplizierte Regelungen (1) sowie mehr Flexibilität in der Anwendung der Regeln, also weniger Sicherheitsdenken und mehr „Mut zur Lücke“ (2).

(1) Wir brauchen **weniger** und vor allem **unkompliziertere Regelungen**. Die Grundidee ist dabei, dass die mit Regeln verbundene Ziele (z.B. Einhaltung bestimmter Sicherheitsstandards, Reduzierung von Schadstoffen) mit einer **besseren Regulierung** auch erreicht werden können, ohne die betroffenen Bürger und Unternehmen, übrigens auch die Verwaltungen selbst, mit bürokratischen Lasten zu überfordern. Bessere Regulierung meint z.B. **unnötige Informations- und Erfüllungsaufwände abzuschaffen**, mehr **Pauschalierungen**, **Bagatellgrenzen**, **Stichtagsregelungen** und **Genehmigungsfiktionen** einzuführen, **Praxischecks** auf Ministerialebene flächendeckend implementieren, die Möglichkeiten der **Digitalisierung** besser zu nutzen und alles zu unternehmen, um komplexe oder unnötige Verfahren möglichst zu vermeiden (wie z.B. Ersetzung der **Belegvorlagepflicht** durch die **Belegvorhaltepflicht** bei Steuererklärungen seit 2017).

Diese bessere Regulierung ist eine Aufgabe, der sich die Politik und vor allem die Ministerialbürokratie möglichst im Vorfeld von Gesetzen stärker widmen müssen. Allerdings fehlt es in den Fachministerien häufig einerseits an der Bereitschaft fachspezifische Regelungen zu vereinfachen und andererseits an der Kenntnis, welche Auswirkungen die beabsichtigten Regelungen für die Umsetzung in den Verwaltungsbehörden (vor allem der Länder und Kommunen) und für die betroffenen Bürger und Unternehmen haben. Dies gilt auch für die Ministerien in NRW. Es fehlt hier an einem systematischen Instrument vollzugsorientierter zu handeln. Ein wichtiges Instrument hierfür ist ein vor Verabschiedung von Regulierungen durchzuführender **Praxischeck**, wie dies beispielsweise Wirtschaftsminister Habeck im Bereich Erneuerbare Energien<sup>1</sup> jüngst praktiziert hat. Diese Praxischecks sind bisher aber auch auf Bundesebene die **absolute Ausnahme** und müssen dringend intensiviert und auch in den Ländern praktiziert werden.

---

<sup>1</sup> Mit dem Photovoltaik Praxis Check wurden gemeinsam mit der Wirtschaft und anderen Akteure ca. 50 Hindernisse für den gewerblichen und privaten PV-Ausbau identifiziert und größtenteils bereits im Solarpaket beseitigt.

(2) Bei Bürokratieabbau geht es aber auch um den **Umgang mit den bestehenden Regeln**, ein sehr wichtiger Punkt, der bisher kaum adressiert wurde. Es geht also um die interne Arbeitsweise von Behörden, um übertriebene Formalisierung und Hierarchisierung, um eine zu langsame und schwerfällige Bearbeitung, interne Koordinationsprobleme zwischen und in Behörden sowie Büroferne, Unpersönlichkeit und mangelnder Dienstleistungs- und Kundenorientierung. Die **Verwaltungsverfahren werden beim Bürokratieabbau meist unterschätzt**, obwohl sie großen Gestaltungsspielraum beinhalten. Die Umsetzung von Gesetzen und Verordnungen durch Verwaltungsverfahren beinhaltet in der Regel einen beträchtlichen Interpretationsspielraum, da es viele unbestimmte Rechtsbegriffe gibt, weil es sinnvoll ist ggf. flexibel zu handeln. Jeder weiß, dass Dienst nach Vorschrift nur zu Chaos führt. Wir bräuchten also Verwaltungsmitarbeiter, die flexibler handeln und **Ermessungsspielräume wirklich nutzen**.

In der Realität dominiert jedoch häufig ein übertriebenes Sicherheitsdenken zur persönlichen Absicherung und aus Angst vor möglicher Kritik von Rechnungshöfen und Verwaltungsgerichten. Dies ist in Deutschland durch eine stark von Juristen dominierte Verwaltung und durch Rechtsanwendung geprägte Verwaltungsausbildung besonders prägnant. Mitarbeitern wird vor allem beigebracht, möglichst keine Fehler zu machen, alles Mögliche zu berücksichtigen, sich immer wieder abzusichern, egal was das kostet oder ob es Probleme löst. Wenn also bei der Beantragung einer Windkraftanlage der Mindestabstand zum FFH-Gebiet um **40 Zentimeter** unterschritten wird, muss die FFH-Prüfung überarbeitet werden. Wenn beim Austausch von Rotorflügeln einer bestehenden Windkraftanlage die Genehmigung des Groß- und Schwertransportes (GST) durch die Deutsche-Autobahn-GmbH komplett neu beantragt werden muss, obwohl erst vor 3 Jahren der Transport für die Erstinstallation genehmigt wurde und sich an den Wegen nichts geändert hat. Neuantrag bedeutet hier prinzipiell die monatelang dauernde ausführliche Überprüfung von Alternativen einschließlich zusätzlich eines Schifftransportes, obwohl bei der Erstinstallation schon die kürzeste Strecke über die BAB gewählt wurde. In beiden Fällen hätte man auch anders rechtmäßig handeln können, aber beide Beispiele sind typisch dafür, wie vielfach in deutschen Verwaltungen agiert wird.

Wie kann man dies nun ändern? Einerseits durch eine andere Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitern, in der es nicht nur um Rechtssicherheit, sondern auch um die Nutzung von Ermessungsspielräumen und um die Ermöglichung rechtskonformer Lösungen geht. Andererseits ist dies zugleich eine Führungsaufgabe. Ermessensentscheidungen dürfen nicht auf einzelne Mitarbeiter abgewälzt werden, die Verwaltungsführung muss überall das Signal ausgeben, dass Problemlösungen gewollt sind und möglichst gefunden werden. Dazu brauchen wir einen Mentalitäts- bzw. Kulturwandel in den Verwaltungen.

Die in den beiden hier zur Diskussion stehenden Anträgen geforderten Maßnahmen betreffen vor allem den Punkt 1 der Ausführungen, also die bessere Regulierung. Beide Anträge fokussieren vor allem auf den Bereich der Wirtschaft. In beiden Papieren sind viele sinnvolle Maßnahmen enthalten, einiges sogar sogar weitgehend identisch. Sinnvoll erscheint mir von den Vorschlägen insbesondere

- die Verabschiedung eines Bürokratieentlastungsgesetzes NRW mit vorgeschalteter Verbändeabfrage,
- die Schaffung eines landeseigenen Normenkontrollrates (aber nicht beim Landesrechnungshof angesiedelt),

- die Optimierung der Förderbürokratie,
- den Ausbau des Wirtschafts-Service Portal NRW (WSP),
- die Verstärkung der Digitalisierung der Landesverwaltung einschließlich Schaffung einer Landescloud,
- die Beschleunigung und ggf. Zentralisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren auf der Ebene der Bezirksregierungen,
- und die Etablierung eines Veränderungsprozesses Bürokratieabbau in den Ministerien.

Jeden dieser Punkte könnte man im Detail vertiefen, aber das würde hier zu weit führen. Daher soll nur auf die weitgehend übereinstimmenden Vorschläge zum **Ausbau des Wirtschafts-Service Portals** eingegangen werden. Diese Vorschläge hören sich zunächst gut an („zentrales digitales Zugangstor, medienbruchfreie Digitalisierung, medienbruchfreie Nachweisinformationen, No-Stop-Agency“), sind aber auf absehbare Zeit weitgehend unrealistisch, da sie zentralen Rahmenbedingungen im Vollzug nicht berücksichtigen. Das WSP ist in seiner Logik ein OZG-Projekt, in dem es vor allem um eine digitale Antragstellung möglichst vieler Dienstleistungen auf einer zentralen Plattform ging. Im Gegensatz zu anderen Landesplattformen wie z.B. dem Sozialportal hat das WSP den Vorteil, dass man bei der Antragstellung auf der Seite des WSP bleibt (obwohl die Kommunen die Verwaltungsverfahren durchführen) und auch Zwischenspeicherungsmöglichkeiten vorhanden sind. Ansonsten gibt es jedoch ähnliche Problemlagen wie auch in allen anderen Portalen. So sind ca. 80 Onlinedienste eingestellt worden, wahrscheinlich ohne Prioritätensetzung (wie häufig wird die Dienstleistung nachgefragt, wie wichtig ist sie, gibt es Anschlüsse an Fachverfahren). Auch sind trotz des Wirtschaftsportalgesetzes nicht alle Kommunen, bei den die eigentlichen Verfahren stattfinden, angeschlossen und häufig geht der Antrag als pdf-Datei in ein Email-Postfach der Kommunen. Von einer medienbruchfreien Antragstellung kann also nicht (immer) die Rede sein.

Zudem löst die digitale Antragstellung nicht das eigentlich dahinterstehende Problem. Viele Verfahren sind mit vielfältigen Nachweispflichten und komplizierten Anträgen verbunden, so dass der Grund für die Bürokratie nicht im analogen Verfahren, sondern im Verfahren an sich steckt. Dies gilt insbesondere für Gründungsprozesse. Ohne Rückkoppelung mit den Verfahrensverantwortlichen sind diese kaum zu bewältigen. Bevor also über weitere Digitalisierungsschritte nachgedacht wird, sollte zunächst ein verstärktes Augenmerk auf den Nutzen des WSP in der Breite, auf eine höhere Anschlussdichte der Kommunen und auf weniger komplizierte Verfahren gelegt werden. Insgesamt ist die gesamte Wirtschaftsunternehmensverwaltung zu komplex geworden, es gibt sehr viele Schnittstellen und nur ein begrenztes Interesse dies zu vereinfachen.

Deutlich wird insgesamt, dass im Bereich des Bürokratieabbaus in NRW noch einiges zu tun ist und dass es nicht ausreicht, auf bundespolitische Maßnahmen zu warten. Sowohl die jetzige als auch die letzte Landesregierung haben Bürokratieabbau und Digitalisierung zur Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsprozessen bisher nicht mit besonderem Nachdruck betrieben. Eine wirkliche **Ausnahme** bilden die Bemühungen der jetzigen Landesregierung im Bereich der **Task-Force-Windenergie**, in der schon einige Maßnahmen zu Beschleunigung des Windkraftausbaus auf den Weg gebracht wurden. Diese Bemühungen der Landesregierung um schnellere Verwaltungsverfahren beim Aus- bzw. Zubau Erneuerbarer Energien können ein Vorbild auch für andere Maßnahmen des Bürokratieabbaus sein.

Um aber Bürokratieabbau in NRW insgesamt voranzubringen, sind vor allem die **Schaffung von klaren Zuständigkeiten für Bürokratieabbau und Digitalisierung und konkrete Umsetzungsprojekte notwendig**, damit Bürokratieabbau nicht auf der Verlautbarungsebene stehen bleibt, wie so oft in der Vergangenheit. Inhaltlich muss vor allem versucht werden **bessere Rechtssetzung stärker systematisch in allen Fachressorts zu verankern**, so schwer dies auch ist. Weiterhin wird dies alles nicht ausreichen, wenn es nicht gelingt auch die Maßnahmen in Punkt 2 stärker anzugehen. Ohne einen **Mentalitätswandel** weg von dominierenden (oftmals stark juristisch geprägten) Absicherungsdenken, ein übertriebenes Streben nach Einzelfallgerechtigkeit hin zu flexiblerem problemlösungsorientiertem Handeln auf allen Verwaltungsebenen wird es zu keinem wirklichen Bürokratieabbau kommen.

#### Literaturhinweise:

- Bogumil, Jörg / Gerber, Sascha/ Vogel, Hans Josef (2022): Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis. ZEFIR-Materialien Band 19, Bochum
- Bogumil, Jörg / Gerber, Sascha/ Vogel, Hans Josef (2023): Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung im Bereich Erneuerbare Energien – Woran hakt es bei der Umsetzung?, in: Verwaltung und Management, Heft 5, S. 219-227
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Reihe Grundwissen Politik, Band 36, 3. völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden.