

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 15. Okt. 2023

Stellungnahme zur Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages am 18.10.23 zum Thema „Wirtschaftsstandort Deutschland stärken, Wirtschaft unterstützen – Abbau überflüssiger und belastender Bürokratie

Der Antrag der CDU/CSU Fraktion beschäftigt 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.

Bevor nun auf die vorgeschlagenen Maßnahmen im Antrag der CDU/CSU sowie auf die dort erwähnten Eckpunkte des Bürokratieentlastungsgesetzes IV (BEG IV) der Bundesregierung 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 die Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrates. Dabei ging es 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 drei Bürokratieentlastungsgesetze auf den Weg gebracht.

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 in der Regel immer noch ca. 45 Aktenordner und dauert einschl. vorgeschriebener Antragsvorbereitung (wie Gutachterstellung) 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.

Sowohl der Antrag der CDU/CSU Fraktion, fokussiert auf die Wirtschaft, als auch die Eckpunkte der Bundesregierung (umfassender) formulieren nun zahlreiche einzelne Bürokratieentlastungsmaßnahmen, die größtenteils sinnvoll sind, aber sich immer sehr spezifisch auf bestimmte Themenbereiche beziehen. Dies ist auch sinnvoll, da bürokratische Lasten in der Regel aus spezifischen Regelungen der einzelnen Fachministerien resultieren und dann auch mit fachspezifischen Eingriffen wieder entschärft werden müssen, wenn sie sich als nicht sinnvoll erwiesen haben. Aber das sind eben in der Regel ex-post Maßnahmen, die den grundsätzlichen Prozess der Regelsetzung und Regelanwendung nur begrenzt verändern. Dabei hilft auch eine allgemeine One-in-one-out Regelung, dass ein erhöhter Erfüllungsaufwand durch eine neue Regelung bis zum Ende der Legislaturperiode an anderer Stelle kompensiert werden muss, nicht weiter, da diese für die einzelnen Ministerien nicht handlungsleitend ist (und zudem einige Ausnahmen existieren).

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 zu reduzieren, mehr Pauschalierungen und Bagatellgrenzen einzuführen, die Möglichkeiten der Digitalisierung besser zu nutzen und alles zu unternehmen, um komplexe Verfahren möglichst zu vermeiden. Ein gutes Beispiel für sinnvollen Bürokratieabbau durch bessere Regulierung ist die Ersetzung der **Belegvorlagepflicht** durch die **Belegvorhaltepflicht** bei Steuererklärungen vor ein paar Jahren. Seit dieser Zeit muss man keine Belege mehr ans Finanzamt übermitteln, sondern diese nur für eine Zeit aufbewahren, was zu erheblicher Aufwandsreduzierung für Bürger und Finanzämter geführt hat.

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. Ein wichtiges Instrument ist daher vor Verabschiedung von Regulierungen ein vorheriger **Praxischeck**, wie dies beispielsweise Wirtschaftsminister Habeck im Bereich Erneuerbare Energien¹ jüngst praktiziert hat. So müssen u.a. z.B die sogenannten „Balkonkraftwerke“ ab 2024 nicht mehr angemeldet werden, was zu einer deutlichen Verbreitung dieser

¹ 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.

führen wird. Diese Praxischecks sind bisher aber die **absolute Ausnahme** und müssen dringend intensiviert werden. Im Eckpunktebeschluss der Bundesregierung zum BEG IV finden sich außer bezogen auf das BMWK im Bereich Informationspflichten keine Hinweise darauf, dass dieses Instrument systematisch auch von anderen Ministerien genutzt wird. So war z.B. die Reform des Bürgergeldes mit keinerlei Verbesserungen bei der Antragstellung und den Nachweispflichten verbunden, so dass das Antragsverfahren nach wie vor viele Betroffene und Jobcenter belastet. Auch sind die Bescheide nach wie vor kaum verständlich. Diese Feststellung gilt für viele Ministerien.

Zudem gibt es immer wieder Bereiche, wo aus politischen Gründen wider besseren Wissens Bürokratie nicht abgebaut wird. So führen Verwaltungsverflechtungen und Detailregulierungen in der Migrations- und Integrationspolitik zu unnötigen Problemlagen (z.B. bei der Regulierung des Zugangs zu Arbeit zu Lasten von Wirtschaft, Kommunen und Integration, Regelungen im Aufenthaltsrecht, Asylbewerberleistungen), Kosten und Zeitvergeudung im Verwaltungsvollzug. Hier liegen schon länger konkrete Handlungsvorschläge vor, werden aber bisher nicht umgesetzt. Ganz im Gegenteil wird im Moment wieder ein Aufbau von Bürokratie intensiv diskutiert (z.B. bei den Sachleistungen für Asylbewerber).

(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 Bürgerferne, 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 Schifffransports, 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. (Nur am Rande erwähnt, für die Genehmigung von GST im Bereich Windenergie brauchen wir künftig pro Jahr eine fünfstellige Zahl von Genehmigungen. Wenn es hier nicht bald zu Veränderungen im Agieren der Deutschen-Autobahn GmbH kommt, scheitert der Wind-

kraftausbau schon daran.) Auch hier könnte man weiter seitenlang Beispiele zu einem nicht problemlösungsorientierten Verwaltungshandeln auf allen Verwaltungsebenen in Deutschland anfügen.

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 Ermessensspielräumen 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 von der Bundesregierung angekündigten (BEG IV) und z.T. bereits in anderen Gesetzen beschlossenen Maßnahmen und der Antrag der CDU/CSU betreffen vor allem den Punkt 1 der Ausführungen oben. In beiden Papieren sind viele sinnvolle Maßnahmen enthalten wie z.B. Maßnahmen im Bereich Informationspflichten für Unternehmen wie die Abschaffung der Registrierung und Aufbewahrung von Hotelmeldedaten ab 2024 und die Überprüfung weiterer Informationspflichten in verschiedenen Rechtsbereichen, die Reduzierung von Aufbewahrungsfristen im Steuer- und Handelsrecht, Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung durch Reduzierung von Schriftformerfordernissen, der Ermöglichung von elektronischem Austausch, verschiedenste Beschleunigungsmaßnahmen oder die Einführung des Praxischecks vor allem im Wirtschaftsministerium. Hier ist nicht der Platz auf dieses „Sammelsurium“ von Maßnahmen einzugehen. Deutlich wird aber auch, wie viel hier noch zu tun ist. Wichtig ist zudem, dass dies keine einmaligen Aktivitäten aufgrund des bestehenden Handlungsdruckes bleiben. Es muss versucht werden **bessere Rechtssetzung stärker systematisch in allen Fachressorts zu verankern**, so schwer dies auch ist.

Zudem werden bisher die Chancen der Digitalisierung zur Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsprozessen noch zu wenig genutzt, der eGovernment Monitor 2023 spricht von einer „Digitalen Nutzungslücke“. Deutschland ist in diesem Bereich immer noch rückständig. 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; Burgi, Martin; Kuhlmann, Sabine; Hafner, Jonas; Heuberger, Moritz; Krönke, Christoph, 2018: Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband, Bd. 49. Baden-Baden: Nomos.
- 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.