RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany

RUHR
UNIVERSITÄT
BOCHUM
FAKULTÄT FÜR
SOZIALWISSENSCHAFT

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 28. Jan. 2025

Stellungnahme zur Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Landtages NRW am 5.02.25 zum Antrag der FDP-Fraktion (18/11598)

Der Antrag beschäftigt sich mit der wirtschaftlichen Lage in Nordrhein-Westfalen zur Halbzeit der schwarz-grünen Regierungskoalition und macht die Regierung für die schlechte wirtschaftliche Situation in einer Art Rundumschlag zumindest mitverantwortlich, da diese „keine wirkungsvollen Maßnahmen zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes“ eingeleitet hätte. Genannt wird, dass „Bürokratieabbau und die Modernisierung und Digitalisierung der Verwaltung schleppend verlaufe“ und dass „Planungs- und Genehmigungsverfahren bisher keine spürbare Beschleunigung erfahren“ haben (S. 3). Vorgeschlagen wird ein ganzes Bündel von Maßnahmen (insgesamt 19), die auf sehr unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind und unterschiedliche Themenbereiche ansprechen.

Es ist nicht möglich auf alle diese, z.T. unzusammenhängenden, Maßnahmen einzugehen. Stattdessen möchte ich mich auf die Themenbereiche des Bürokratieabbaus und der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren konzentrieren. Dabei wird zum Teil auf Ausführung aus einer Anhörung von 10.1.2024 im selben Ausschuss zurückgegriffen, da es hier zum großen Teil um ähnliche Themen geht. Allerdings sind die Ausführungen aktualisiert und erweitert worden.

Bürokratieabbau

Das Thema Bürokratieabbau ist ein Themenbereich, der seit über 30 Jahren mal mehr oder mal weniger intensiv diskutiert wird. In den letzten Jahren hat die Diskussion an Dynamik gewonnen, da es trotz jahrzehntelanger Versuche des Bürokratieabbaus unterschiedlichster Bundes- und Landesregierungen in Deutschland immer noch viele Beispiele für langwierige Bearbeitungsprozesse, Antragsnotwendigkeiten, kaum verständliche Formulare, absurde Vorschriften, unnötige Nachweispflichten und unflexibles Verwaltungshandeln gibt. 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 auch in NRW stärker thematisiert wird. Bürokratieabbau ist dabei nicht nur als materielle Deregulierung in der Sache, sondern auch als Verbesserung und Vereinfachung der Verwaltungsverfahren zu verstehen.

Will man Bürokratie nun systematisch wirksam abzubauen, muss man sich 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) (vgl. dazu Bogumil/Voßkuhle 2024).

(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 Ministerialbürokratien 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 galt auch für die Ministerien in NRW. Es fehlte hier an einem systematischen Instrument, die Rechtsetzung vollzugsorientierter zu gestalten. Ein wichtiges Instrument hierfür ist ein vor Verabschiedung von Regulierungen durchzuführender **Praxischeck**, wie dies beispielsweise das Bundeswirtschaftsministerium unter Robert Habeck im Bereich Erneuerbare Energien zuerst praktiziert hat. Diese Praxischecks waren bisher die absolute Ausnahme, werden aber intensiviert und auch in NRW seit Neuem vor allem im MWIKE eingesetzt (vgl. weiter unten).

(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 innerhalb von Behörden sowie Bürgerferne, Unpersönlichkeit und mangelnde 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. Die deutsche Verwaltung ist im Kern eine Misstrauensverwaltung.

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.

Im Antrag der FDP werden nun einige Maßnahmen genannt, die in die Richtung des Bürokratieabbaus gehen (u.a. Entlastungsallianz, Stärkung der Clearingstelle Mittelstand, Digitalgesetz, Wirtschaftsserviceportal, Förderbürokratie). Auf einige dieser Maßnahmen möchte ich kurz eingehen, da sich hier im letzten Jahr in NRW einiges getan hat. Die Einberufung einer **Entlastungsallianz** ist sinnvoll. Das MWIKE hat bereits am 24.1.25 ein „Board für Entlastung und Beschleunigung" einberufen mit dem Ziel Verfahren zu vereinfachen, Bürokratie abzubauen und effiziente Rahmenbedingungen zu schaffen. Das dazu neu gegründete Gremium soll künftig alle sechs Monate tagen. Dabei soll ein besonderer Fokus auf **Praxischecks** gelegt werden, um mit realen Beispielen aus der Wirtschaft gemeinsam mit den Betroffenen Potenziale zur Vereinfachung und Beschleunigung aufzudecken. Beim Landeswärmeplanungsgesetz hat ein solcher Praxischeck bereits konkrete Verbesserungen geliefert, weitere Schritte sind geplant wie ein Praxischeck zur Genehmigung von Elektrolyseuren, der im Februar startet. Die Landesregierung hat zudem weitere „Checks" im Beschleunigungs- und Entlastungspaket vereinbart (u.a. anderem zu Fristen, Bagatell-Prüfungen, Digitaltauglichkeit von Regelungen, Vereinfachungen im Landesnaturschutzgesetz, Reduzierung und Abschaffung von Berichtspflichten und Vereinfachungen im Vergaberecht), durch die interne Prozesse für neue Normsetzungsverfahren verbessert werden sollen. **Es ist zu hoffen, dass diese Checks zeitnah umgesetzt werden**. Auf jeden Fall ist zu begrüßen, dass die Landesregierung hier nun intensiver tätig geworden ist.

Die institutionelle Stärkung der „**Clearingstelle Mittelstand"** sollte keine Alternative zur Schaffung eines landeseigenen Normenkontrollrates (NKR) sein. Die Clearingstelle Mittelstand prüft seit 2013 **auf Anfrage** eines Ministeriums geplante Gesetze und Verordnungen der Landesregierung NRW auf ihre Relevanz und Auswirkungen für den Mittelstand. Bei der Prüfung wird das Fachwissen von IHK, Handwerk, Unternehmen, kommunalen Spitzenverbänden sowie des DGB durch Einholung von Stellungnahmen einbezogen, die dann gebündelt werden. Mitunter ist dies nicht widerspruchsfrei. Zudem gibt es seit 2022 die Möglichkeit, die Clearingstelle mit der Überprüfung bestehender Landesgesetze und -verordnungen sowie bestehender Rechtsvorschriften des Bundes und der Europäischen Union zu beauftragen. Im Prinzip handelt es sich um eine **vorgezogene Verbändebeteiligung** in bestimmten Themenbereichen. Das Problem ist, dass die Clearingstelle kein Initiativrecht besitzt und es keine systematische Betrachtung des Bürokratieaufwandes gibt, sondern in der Regel „nur" die Sicht des Mittelstandes einfließt ein. Für einen umfassenden Bürokratieabbau sind aber auch die Sichtweisen der Bürgerinteressen und der vollziehenden Verwaltung wichtig.

Daher wäre ein NKR ist weitergehendes **Instrument zur Beschränkung von Überregulierung**. Er wird gebildet von Vertretern aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft, die insbesondere wissenschaftliche oder praktische Erfahrungen mit dem Gesetzgebungsprozess und der öffentlichen Verwaltung haben. Der NKR ist **unabhängig**, nur dem Landtag berichtspflichtig und kann zudem von sich aus Stellungnahmen, Studien und Gutachten zu Themen wie Bürokratiekosten, Normsetzung

und Verwaltungsmodernisierung beauftragen. Eine Kernaufgabe des NKR ist die **Analyse des Erfüllungsaufwandes** von Regelungen. Der Erfüllungsaufwand bezieht sich auf Bürokratiekosten für Unternehmen, die öffentliche Verwaltung (also auch Landes- und Kommunalverwaltung) und Bevölkerung. Die Ministerialverwaltung ist verpflichtet, im Rahmen der Gesetzesvorbereitung, den Erfüllungsaufwand von Regelungen zu ermitteln und dem NKR zur Stellungnahme zu übermitteln. Gegenstand der Prüfung durch den NKR sind aber nur der Erfüllungsaufwand von Regelungen, **nicht deren Ziele und Inhalte**. Das Vorhandensein eines NKR führt dazu, dass in der Ministerialverwaltung bereits beim Gesetzgebungsprozess die Frage nach dem Erfüllungsaufwand von Regelungen eine **wichtigere** Rolle einnimmt. Es werden **alle** Gesetzgebungsprozesse betrachtet. Aus meiner Sicht kann nur ein NKR aufgrund seiner besonderen Konstruktion systematisch und unabhängig die Betrachtung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen, Bürger und Verwaltungen bei Gesetzgebungsverfahren gewährleisten.

Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Bereich Windenergie

Deutlich wird insgesamt, dass im Bereich des Bürokratieabbaus in NRW trotz erster Maßnahmen 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 nicht immer mit besonderem Nachdruck betrieben. Um so wichtiger ist es, dass sich dies nun nachhaltig ändert.

Hervorzuheben sind dabei die Bemühungen der jetzigen Landesregierung im Bereich der **Task-Force-Windenergie**, in der schon einige Maßnahmen zur 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. Zusammen mit den auf Bundesebene seit 2022 umgesetzten Maßnahmen zeitigen sie erste Erfolge.

Betrachtet man den Zeitaufwand des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens bei Windenenergieanlagen (WEA) so betrug diese bundesweit in den Genehmigungsjahren 2011 bis 2017 im Mittel 14 Monate, stieg aber im Zeitraum 2018 bis 2022 auf durchschnittlich 23 Monate. Die durchschnittliche Verfahrensdauer unterscheidet sich zudem stark im Vergleich zwischen den Bundesländern. Während Sachsen im Zeitraum von 2018 bis 2022 mit 12,6 Monaten die geringste Dauer für die Genehmigungsverfahren aufwies, erreichte Hessen mit 33,7 Monaten die höchste Dauer. Nordrhein-Westfalen lag mit 21 Monaten knapp unter dem Durchschnitt (FA Wind 2023). Die hier dargestellten Daten gelten für abgeschlossene Genehmigungsprozesse bis zum Jahr 2022. Allerdings hat es seit 2021 durch das BVG-Urteil zum Klimaschutz, die EU-Dringlichkeitsverordnung, die Maßnahmen der neuen Bundesregierung ab 2022, vor allem § 2 EEG, das WindBG und weitere Maßnahmen auf Landesebene (in NRW die Arbeit der erwähnten Task Force) zahlreiche Beschleunigungsmaßnahmen gegeben. Erste Daten zeigen nun durchaus positive Effekte.

Im Jahr 2024 wurden mehr als 14 Gigawatt (GW) (2.405 WEA) neue Windenergieleistung genehmigt – damit war 2024 das mit Abstand genehmigungsstärkste Jahr in der Geschichte des bundesdeutschen Windenergieausbaus (FA Wind und Solar 2025, S. 19). Im Ländervergleich rangiert Nordrhein-Westfalen (4.044 MW bzw. 677 WEA) mit großem Vorsprung auf Platz 1. Dahinter

folgen Niedersachsen mit 2.061 MW und Brandenburg mit 1.502 MW neu genehmigter Windturbinenleistung.[1] Trotz der beispiellosen Fülle an Neugenehmigungen konnte die durchschnittliche Genehmigungsdauer beim Großteil der Länder im Jahr 2024 reduziert werden. So konnte Baden-Württemberg, welches schon 2023 nach Meinung des Umweltministeriums als ein Effekt der Arbeit der dortigen Task Force die Genehmigungsdauer von 32,1 Monaten im Zeitraum 2018 bis 2022 auf 22 Monate verkürzen konnte, die Genehmigungsdauer weiter stark senken auf nunmehr 12 Monate im Jahr 2024. Mindestens ebenso eindrücklich ist die Entwicklung in NRW, wo die durchschnittliche Verfahrenszeit im vergangenen Jahr trotz der Vielzahl an Genehmigungen um ein Drittel auf 16,7 Monate gesunken ist. Steigende Genehmigungszeiten im Vergleich zum Vorjahr müssen dagegen Bayern und Brandenburg hinnehmen. Im Bundesdurchschnitt dauerten Genehmigungsverfahren im laufenden Jahr im Mittel etwa 23 Monate; im vergangenen Jahr 2023 lag dieser Wert bei ca. 26 Monaten (ebd., S. 20). Dennoch ist die Dauer der Genehmigungsverfahren, auch wenn sie jetzt schneller werden, immer noch erheblich länger als vor 10 Jahren und liegt **deutlich über den vom Gesetzgeber vorgesehenen und vorgeschriebenen Verfahrenslaufzeiten von drei Monaten (im vereinfachten Verfahren) beziehungsweise sieben Monaten (im förmlichen Verfahren)** ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen in den Genehmigungsbehörden.

Es gibt hier also weitere Optimierungspotentiale vor allem im Bereich der Digitalisierung der Verfahren. Zudem gibt es eine erstaunliche Varianz bei den Genehmigungszeiten in Abhängigkeit von der Kreisverwaltung, in der die immissionsschutzrechtliche Genehmigung stattfindet. Empirische Daten zeigen erhebliche Varianzen im kommunalen Verwaltungshandeln in NRW (zwischen 10 und 39 Monaten in den Jahren 2020-2023) trotz einheitlicher Rechtsgrundlagen. Ursächlich für die die Varianz der Bearbeitungszeiten ist ein komplexes Ursachenbündel (vgl. Bogumil/Bückert/Schumann 2025). Dazu gehören vor allem die Personalausstattung, die Verwaltungsprozesse und die Art und Weise der Prüfpraxis, die Zusammenarbeit innerhalb der sowie zwischen den Behörden sowie die politischen Rahmenbedingungen im Kreis. Sich dieses näher anzuschauen und zu optimieren, wäre eine wichtige Aufgabe für die Zukunft.

Die genannten ersten Erfolge sind nun also kein Grund sich auszuruhen. Um Bürokratieabbau in NRW insgesamt voranzubringen, sind weiterhin 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. Praxischecks und die Arbeit der Task Force Erneuerbare Energie gehen in die richtige Richtung. Inhaltlich muss aber nach wie vor versucht werden, bessere Rechtsetzung stärker systematisch in allen Fachressorts zu verankern, so schwer dies auch ist. Auch bei der Digitalisierung der Landesverwaltung ist noch Luft nach oben, um es vorsichtig zu beschreiben. Weiterhin wird dies alles nicht ausreichen, wenn es nicht gelingt einen **Mentalitätswandel** weg von dominierenden (oftmals stark juristisch geprägten) Absicherungsdenken, dem übertriebenen Streben nach Einzelfallgerechtigkeit hin zu flexiblerem problemlösungsorientiertem Handeln auf allen Verwaltungsebenen einzuleiten. Ein Abschied von der dominierenden **Misstrauensverwaltung** ist überfällig.

[1] Betrachtet man den Gesamtbestand von Windenergie an Land zum 31.12.24 so liegt Niedersachsen mit 12.950 MW vor Brandenburg mit 8.997 MW, Schleswig-Holstein mit 8.973 MW und NRW mit 7.778 MW. Baden-Württemberg, Bayern und Hessen liegen alle im Bereich zwischen 1.800 und 2.700 MW (vgl. ebd., S. 13)

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/Voßkuhle, Andreas (2024): Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt?, in FAZ vom 8.2.2024

Bogumil, Jörg/ Bückert, Clara/ Schuman, Fabian (2025): Beschleunigung kommunaler Planungs- und Genehmigungsprozesse am Beispiel der Windenergie – Zur unterschätzten Varianz kommunalen Handelns, unveröffentlichtes Manuskript

FA Wind (2023). *Typische Verfahrenslaufzeiten von Windenergieprojekten. Empirische Datenanalyse für den Zeitraum 2011 bis 2022*. Berlin.

FA Wind und Solar (2025). *Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland im Jahr 2024*.