

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM

Digitale Verwaltungsprozesse als Mittel der Entbürokratisierung?

Prof. Dr. Jörg Bogumil

RUB



Gliederung

1. Bisherige Erfahrungen mit Bürokratieabbau
2. Ursachen für ausufernde Bürokratie
3. Wie kann man das ändern?
4. Beispiel Windkraft
5. Digitalisierung als ein Ausweg?
6. Zusammenfassung

Bisherige Erfahrungen mit Bürokratieabbau

- Trotz jahrzehntelanger Versuche des Bürokratieabbaus unterschiedlichster Bundes- und Landesregierungen in Deutschland gibt es immer noch viele Beispiele für langwierige Bearbeitungsprozesse, kaum verständliche Formulare, absurde Vorschriften, unnötige Nachweispflichten und unflexibles Verwaltungshandeln.
- Viele Regelungen und Verwaltungsverfahren, die eigentlich Rechtsschutz und Einzelfallgerechtigkeit gewährleisten sollen, behindern in ihrer Anwendung oft Bürger, Unternehmen und Vollzugsverwaltungen selbst und sind mittlerweile z.T. dysfunktional.
- Vor diesem Hintergrund ist Bürokratieabbau (mal wieder) in aller Munde.
- Auch bei der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Bereich Erneuerbare Energien müsste Bürokratieabbau eine wichtige Rolle spielen und zum Vorbild für andere Bereiche werden.
- Insgesamt ist momentan zumindest auf der Verlautbarungsebene eine neue Dynamik zu erkennen. Der Digitalisierung von Verwaltungsverfahren wird dabei eine wichtige Rolle zugemessen.

Bisherige Erfahrungen

- In den 1980er und 1990er Jahren dominieren Maßnahmen einer **quantitativen Rechtsbereinigung** durch Entbürokratisierungskommissionen. Diese Maßnahmen waren in der Regel **ex-post** ausgerichtet im Sinne eines nachträglichen Bürokratieabbaus. Sie waren nur begrenzt erfolgreich.
- 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 und Elemente der besseren Rechtssetzung.
- Ab 2006 wurde der **Nationalen Normenkontrollrates** eingerichtet. 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 der vorherigen Bundesregierungen drei Bürokratieentlastungsgesetze auf den Weg gebracht.
- Im Bereich Erneuerbare Energien hat die neue Bundesregierung bereits mehrere **Beschleunigungspakete** auf den Weg gebracht: Windenergieerzeugung auf See, weitere Regelungen zum Ausbau der Windenergie an Land, weitere Regelungen zur Digitalisierung und Beschleunigung im BauGB , Planungsbeschleunigungsgesetz, Bund-Länder Beschleunigungspakt, für ein **Bürokratieentlastungsgesetz IV** liegen Eckpunkte vor.

Ursachen für ausufernde Bürokratie (Regelsetzung)

(1) Zu viel und zu komplizierte Regelungen:

- Immer neue Regeln entstehen durch den Gesetzgeber auf EU Ebene und in den Bundesstaaten selbst. Ein Grund sind neue Politikfelder oder Krisenbewältigung. Der Umfang der staatlichen Aktivitäten nimmt also zu. Regeln lassen sich aber nicht immer vermeiden, um Schutzziele zu erreichen (Umweltschutz, Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz, Brandschutz etc.). Diskutieren muss man aber über die materiellen Standards und die Ausgestaltung dieser und fragen, warum diese immer mehr angewachsen und komplizierter geworden sind.
- Es ist also zu fragen, ob das gleiche Niveau der Zielerreichung (z.B. Einhaltung bestimmter Sicherheitsstandards) nicht mit geringeren administrativen Lasten erreicht werden kann, ob also Regeln immer so kleinteiliger und kompliziert sein müssen. Zudem sollten stärker auf anwendbare Regelungen geachtet werden.

Ursachen für ausufernde Bürokratie (Regelanwendung)

(2) Zu wenig Flexibilität in der Anwendung der Regeln und zu viel „Absicherungsdenken“:

Die Anwendungsbedingungen von Regeln sollten ständig überprüft werden. Erst wer die Ausnahme beherrscht, hat die eigentlichen Zwecke, die hinter der Regel stecken, wirklich verstanden. Aber warum haben wir in öffentlichen Verwaltungen häufiger Probleme mit der Ausnahmeregelungen? Warum lassen wir „Regelverletzungen im Dienste der Sache“ zu wenig zu? Und wenn wir Ausnahmen zulassen, warum versuchen wir diese Ausnahmen wieder zu regeln?

- Es ist einfacher zu erklären, warum etwas nicht geht. Es ist einfacher für Verwaltungsmitarbeiter, wenn man vermeidet Risiko einzugehen. Daher dominiert folgendes Verhalten: Zunächst wird überprüft, ob man zuständig ist, dann wird möglichst umfassend geprüft und ggf. auf Nachbarreferate verwiesen. Wichtigstes Ziel: Die „**Akte bleibt sauber**“. Dieses Verhalten ist tief in der deutschen Verwaltungskultur verankert.
- In der Realität dominiert in Verwaltungen also häufig ein **übertriebenes Absicherheitsdenken** aus Angst vor möglicher Kritik von Rechnungshöfen und Verwaltungsgerichten. 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.

Ursachen für ausufernde Bürokratie (Verwaltungsverflechtung)

(3) Durch eine zunehmende Verwaltungsverflechtung verkomplizieren sich die Verwaltungsverfahren

- Beispiel Erneuerbare Energien: Verschiedene Ebenen sind hintereinander tätig: EU, Bund, Länder, Kommunen und regeln mit Gesetzen, Verordnungen, Erlassen, Richtlinien und Empfehlungen.
- Beispiel: Windenergieerlass NRW vom 2.11.2023 (Druckversion): 156 Seiten mit 101 Gliederungspunkten mit Bezug auf zahllose unterschiedliche Gesetze, Richtlinien und Zuständigkeiten aller Ebenen.
- Beispiel Publikation Wasserkraft in NRW im Überblick (11/20): 32 Seiten mit Bezugnahme auf 4 EU-Richtlinien, 6 Bundesgesetze, 6 Landesgesetze/-richtlinien mit jeweils verschiedenen Zuständigkeiten (32 Seiten).

Ursachen für ausufernde Bürokratie (Verwaltungsverflechtung)

Beispiel Windkraftanlagen: 3 Arten von Verwaltungsverfahren

(1) Planungsverfahren zu Flächen

EU: DringlichkeitsVO, Richtlinien

Bund: EEG, Flächenvorgaben an Länder; Raumordnung u.a.

Länder: LEP; Regionen: REP; Kommunen: FNP (jeweils mit eigenen unterschiedlichen Beteiligungsverfahren).

(2) Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren des konkreten WEA-Projektes

Genehmigungsverfahren (in NRW 53 kommunale Genehmigungsbehörden) beinhaltet zahlreiche Stellungnahmen von Sonderbehörden einschl. Kommunen (Naturschutz, Landschaftspflege, Wald, Wasserwirtschaft, Denkmalschutz, Straßenrecht, Luftverkehrsrecht, Wasserstraßenrecht, Militärische Anlagen, Flurbereinigung, Stromnetze, Rohrfernleitungen, Seismologische Stationen, Bauordnung) nach Recht aller Ebenen.

(3) Genehmigungsverfahren nach Genehmigung

Schwertransportgenehmigung Autobahn GmbH des Bundes und bei anderen Behörden

Wie kann man dies nun ändern?

Weniger und vor allem unkompliziertere Regelungen.

- Mit Regeln verbundene Ziele können häufig auch mit einer **besseren Regulierung** erreicht werden. Es ist als systematisch mehr auf die **Anwendbarkeit** der Regeln zu achten.
- 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 (z.B. Ersetzung der **Belegvorlagepflicht** durch die **Belegvorhaltepflicht** bei Steuererklärungen).
- Bessere Regulierung ist eine Aufgabe, der sich die Politik und vor allem die Ministerialbürokratie möglichst im Vorfeld von Gesetzen stärker widmen müssten.

Aber:

- Den Fachministerien fehlt es an der Bereitschaft fachspezifische Regelungen zu vereinfachen und 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.
- Zudem gibt es immer wieder Bereiche, wo aus politischen Gründen Bürokratie aufgebaut wird.

Wie kann man dies nun ändern?

Mehr Flexibilität im Umgang mit bestehenden Regeln, mehr „Ermöglichungsdenken“ als Absicherungsdenken (hier ist die Verwaltung gefragt):

- 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. Wir bräuchten aber Verwaltungsmitarbeiter, die flexibler handeln und **Ermessungsspielräume wirklich nutzen**.
- **Problemlösungen** zur Führungsaufgabe machen: 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 weg von dominierenden (oftmals stark juristisch geprägten) Absicherungsdenken, ein übertriebenes Streben nach Einzelfallgerechtigkeit.
- Eine andere **Ausbildung** von Verwaltungsmitarbeitern, in der es nicht nur um Rechtssicherheit und individuellen Rechtsschutz geht, sondern auch um die Nutzung von Ermessensspielräumen und um die Ermöglichung (rechtskonformer) Lösungen geht.

Beispiel Windkraft: Datengrundlagen

- Die Studie (FA Wind 2023) greift insgesamt auf eine Befragung von Windkraftbetreibern, Daten des Marktstammdatenregisters und weitere Recherchen bei Ministerien, Unternehmen etc. zurück. Es liegen bundesweite Daten für die Jahre 2011 bis 2022 vor (Folie 3).
- Die größte Datensicherheit gibt es bei der Analyse der immissionsrechtlichen Genehmigungsverfahren. Der Datensatz enthält knapp 10.000 Windkraftverfahren zwischen 2011 und 2022, das sind 74% aller Verfahren (Folie 4 und 5).



Dauer der Gesamtverfahren für Windenergie bundesweit

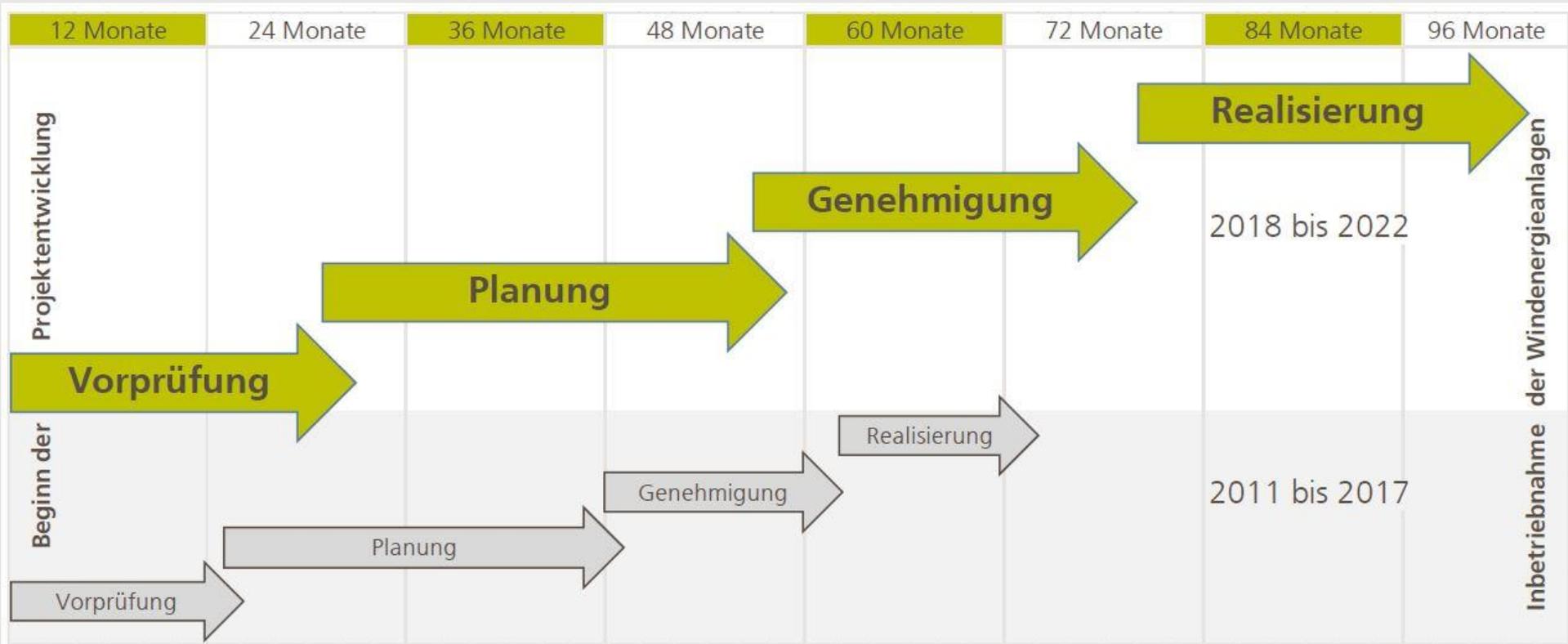


Abbildung 1: Zeitstrahl über die verschiedenen Phasen der Windprojektentwicklung, geordnet nach den Inbetriebnahmejahren 2011-2017 bzw. 2018-2022.

Dauer der imm. Genehmigungsverfahren für Windenergie bundesweit



Abbildung 4: Mittlere Dauer (in Monaten) der Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen, geordnet nach Jahr der Genehmigungserteilung

Dauer der imm. Genehmigungsverfahren für Windenergie nach Bundesländern

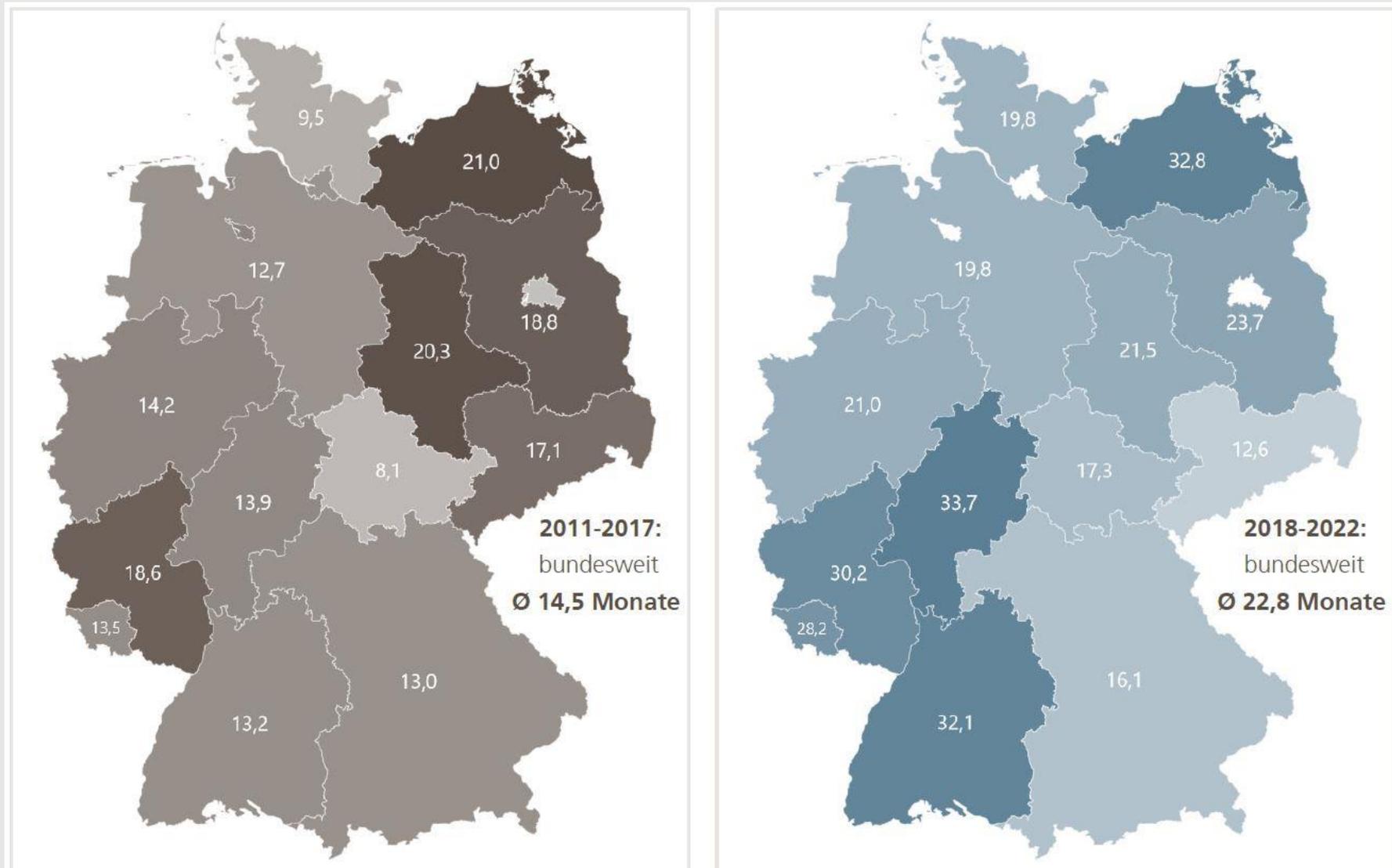
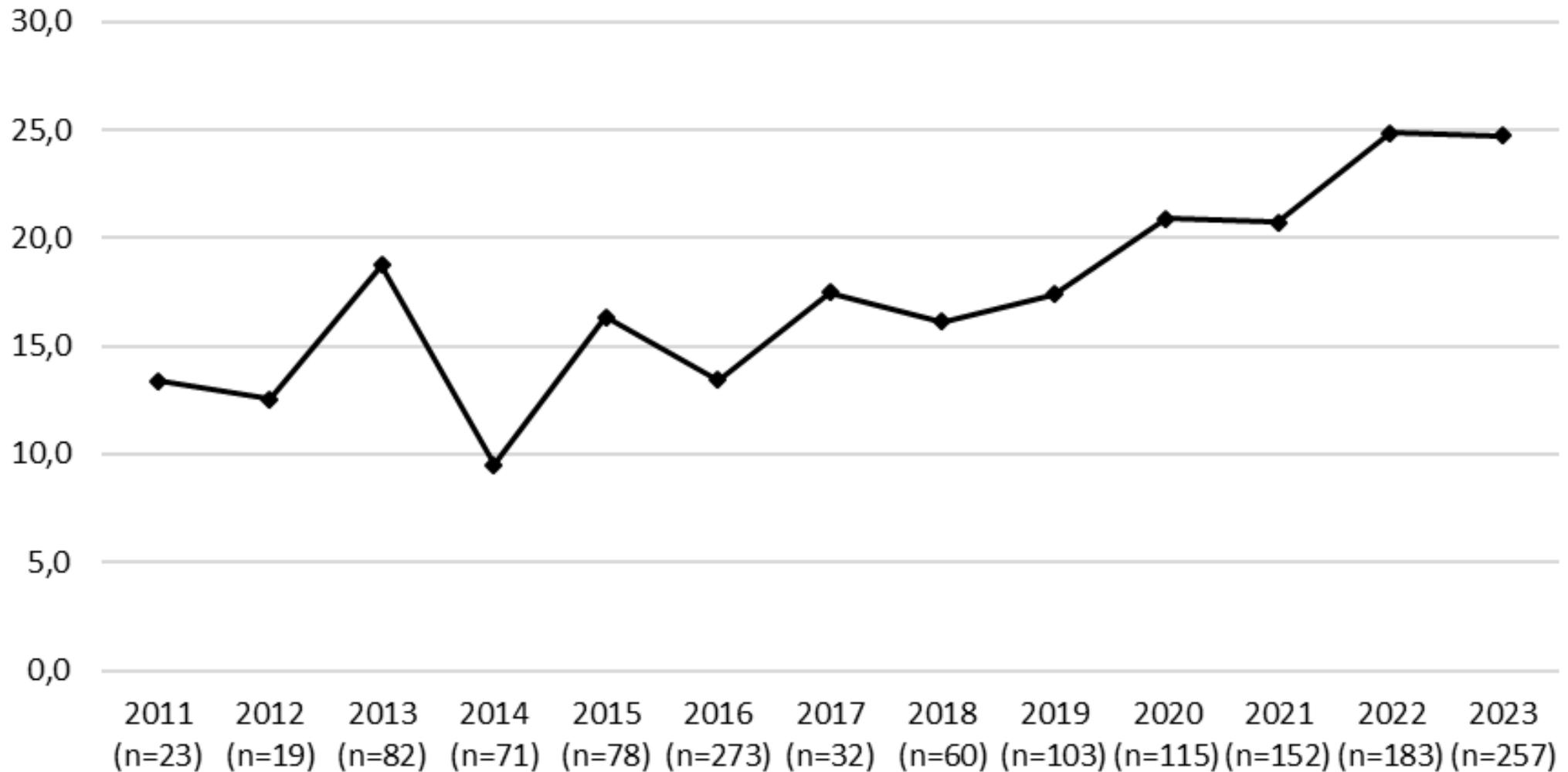


Abbildung 6: Mittlere Dauer (in Monaten) der Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen in den Ländern, in den Genehmigungsjahren 2011-2017 (links) bzw. 2018-2022 (rechts); Karte: FA Wind auf Basis © GeoNames, Microsoft, TomTom.

Durchschnittliche Dauer von Genehmigungsverfahren in NRW im Zeitverlauf 2011-2023 (in Monaten)



Mögliche Ursachen für erhebliche Zeitunterschiede bei den Genehmigungsverfahren

- Verfahrenskomplexität
- Personalausstattung, Kompetenz und Erfahrung des Personals
- unterschiedliche Expertise der Antragstellenden , Beratung der Antragsteller
- Flexible, aber rechtssichere Auslegung von Regeln
- vorhandene Digitalisierungsverfahren
- politische Priorität des Landrats

Maßnahmen:

In Bawü waren für 2018 bis 2022 32,1 Monate Verfahrenszeiten angegeben. Für das Genehmigungsjahr 2023 liegt die Dauer der Genehmigungsverfahren bei durchschnittlich 22,1 Monaten. Es ist somit die Tendenz einer deutlichen Verkürzung der Verfahrensdauer durch die Arbeit der Task Force erkennbar.

Digitale Verwaltungsprozesse als ein Ausweg?

- Digitalisierung kann **Erleichterungen für Antragsteller** (Bürger, Unternehmen) und für die **Beschleunigung von Verwaltungsprozesse** mit sich bringen
- **Beispiel Windkraft:** Die medienbruchfreie Digitalisierung des Genehmigungsverfahrens (Antragstellung, Rückkoppelung, Beteiligung, Bescheid) könnte vielleicht bis zu **einem Jahr Zeitersparnis** bringen, bei der Prüfung von Stellungnahmen könnte zudem KI Module eingesetzt werden
- Bisherige Realität: Kein Bundesland hat eine medienbruchfreie Digitalisierung
- 15 Bundesländer setzen auf die EFA Lösung Elia (elektronische immissionsschutzrechtliche Antragstellung), die sich auf alle immissionsschutzrechtlichen Verfahren bezieht. Elia ist aber ein reines Antragsverfahren (OZG Logik).
- Die Version Elia 2.8 hat zudem einige bekannte Schwächen in der Praxisanwendung wie die mangelnde Anbindung an Fachverfahren und Probleme in der Anbindung an E-Aktensysteme. Erst seit Ende 2023 gib es die neue Version Elia 3.0, die einige Schwächen beheben soll.

Digitale Verwaltungsprozesse als ein Ausweg?

- Elia ist aber ein reines **Antragsverfahren**, welches mit einem Online-Beteiligungsverfahren verkoppelt werden muss, um wirklich zu medienbruchfreien Prozessen zu kommen. Hierfür ist beispielsweise **Beteiligung NRW** als eine Beteiligungsplattform für die Öffentlichkeit und für die Träger öffentlicher Belange vorgesehen. Antragsverfahren und Beteiligungsplattform müssen verkoppelt werden.
- Bawü hat eine eigene integrierte Cloudlösung erarbeitet, bei im Moment zwei von sechs notwendigen Modulen implementiert sind.
- Alle diese Landeslösungen müssen zudem in den eigentlichen kommunalen Genehmigungsbehörden (vor allem Kreise) in die Fläche gebracht werden und zwar durch Überzeugung oder Anreize. Es gibt keine rechtliche Verpflichtung.

Umsetzungstand der Digitalisierung generell

Insgesamt weitgehend kritische Zwischenbilanz hinsichtlich des bisherigen Digitalisierungsstandes:
Neben der Zielverfehlung im OZG ist der Reifegrad digitaler Angebote selbst in „fortgeschrittenen“ Verwaltungsbereichen mit Ausnahme der Finanzverwaltung meistens bisher moderat.

Ausgewählte bisherige Nutzungszahlen:

- Hohe Nutzung von Suchmaschinen/Internetseiten für Verwaltungszuständigkeiten
- Finanzverwaltung: 73 % EkSt-Erklärung (laut eGovernment Monitor 2022)
- 40% Onlineausweisfunktion aktiviert, 10% Nutzungserfahrung (laut eGovernment Monitor 2022)
- Bürgerämter: kaum vollständig digitalisierte Angebote (am ehesten Führungszeugnisse, Urkunden, nicht das Kerngeschäft wie Ausweise, An- und Ummeldungen oder Kfz)
- Kfz: 2/3 aller Kfz-Zulassungsstellen bieten eine Online-Zulassung an; deutschlandweit nur in rund 120.000 Fällen (ca. 0,6 %; Ausnahme: Berlin mit 7%)
- Bauverwaltung: Nutzung zwischen 17% und 45% in untersuchten Kommunen; Ausnahmen: Bauaufsichten, die nur noch digitale Anträge annehmen (BaWü, He, MV, Nds)
- Sozialverwaltung: digitaler ALG II-Antrag Nutzung zw. 2% und 15% (Kreis RE)
- Bafög digital: 70.000 Anträge im Herbst 2022 in kurzer Zeit nach bundesweiten Neustart, Wegfall des Unterschriftserfordernisses, aber kein Anschluss ans Fachverfahren

Probleme digitaler Angebote

- Digitale Vorgangsbearbeitung oft noch zeitaufwändiger als analoger Kundenkontakt (z.B. zusätzliche interne Arbeitsschritte bei i-KfZ; weiterhin Medienbrüche; Scannen, kein Anschluss ans Fachverfahren wie beim BAFÖG oder Bürgergeld)
- Mitunter erhebliche Bedienungsprobleme (Authentifizierung, Freilegen von Code-Nummern, Bezahlverfahren; kein Vorab-Ausfüllen/Zwischenspeichern von Anträgen möglich etc.)
- Daher noch Präferenz der Bürger für unkompliziertere Antragstellung vor Ort statt komplizierterer Online-Verfahren
- Parallelität von analog und digital schafft Mehraufwände

Organisatorische Probleme

Organisatorische Probleme:

- Fehlende E-Akten erschweren Prozessverbesserungen
- Digitalisierungsprojekte sind zusätzlich zum Tagesgeschäft zu bewältigen → Mehraufwand nicht angemessen ausgeglichen (oft abhängig v. Engagement Einzelner)
- Organisatorische Anpassungen in Fachämtern fehlen → Ansprechpartner, Fachverfahrens-administration, Rechtemanagement
- Bisher wenig Übersetzung digitalisierungsbedingter Arbeitsentlastungen in digitale Renditen für Beschäftigte → Akzeptanz
- positiv → zunehmende Einstellung Digi.-Beauftragte u. Erarbeitung Digi.-Strategien auf kommunaler Ebene

Koordinationsprobleme im föderalen Bundesstaat

- Nebeneinander verschiedenster Portale statt Portalverbund (Serviceportale und Fachportale auf kommunaler, regionaler, Landes- und Bundesebene), oft nur ‚Verlinkungsmaschinen‘
- z.T. noch fehlende bzw. uneinheitliche Basiskomponenten: Servicekonten, Registerverknüpfung kommt sehr spät (z.B. fehlendes überörtliches Standesamtsregister)
- Passfähigkeit von EfA-Lösungen, zu wenig Abstimmung zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern
- Digitaler Datenaustausch insbesondere **zwischen verschiedenen Verwaltungen** ist datenschutzrechtlich schwierig, zudem fehlen oft die technischen Voraussetzungen in den Verwaltungen

Koordinationsprobleme im föderalen Bundesstaat

- Sozialleistungen mit unterschiedlichen Einkommensbegriffen (z.B. Elterngeld, Kindergeldzuschlag, Harmonisierung für verfahrensübergreifende digitale Anwendung nötig)
- Zu viele ‚harte‘ Schriftformerfordernisse insb. in Landesgesetzen und -verordnungen, aber auch komm. Satzungen, Abbau kommt nur langsam voran
- Prozessgestaltung: i-KfZ mit über 60 beteiligten Organisationen der Bundes-, Länder-, Kommunalverwaltung + Hersteller, Versicherungen, Fachgremien, Prozess lief über 10 Jahre, Absage an zentrale Lösung, wird für vierte Stufe wieder eingeführt
- Fehlendes einheitliches Bürgerkonto für Zwischenspeicherung und Rückmeldungen, Bund Online soll kommen, aber wann eigentlich, zudem macht Bayern nicht mit

Zusammenfassung

Bürokratieabbau muss institutionalisiert werden:

- Ermöglichung von **Experimentierspielräumen** (z.B. kommunale Abweichungskompetenzen, Bedingungen wie Dringlichkeit in Krisen o.a., unter denen die vorgesehenen Regeln nicht zur Anwendung kommen) und **Reallabors** (Freiräume in denen Neues ausprobiert werden kann)
- Systematischere Verankerung einer besseren Rechtssetzung in allen Fachressorts durch **Praxischecks** (gutes Beispiel Bundeswirtschaftsministerium).
- **Problemlösungen** zur **Führungsaufgabe** machen. Dazu brauchen wir einen Mentalitäts- bzw. Kulturwandel in den Verwaltungen weg von dominierenden (oftmals stark juristisch geprägten) Absicherungsdenken, ein übertriebenes Streben nach Einzelfallgerechtigkeit.
- Eine **andere Ausbildung** von Verwaltungsmitarbeitern, in der es nicht nur um Rechtssicherheit und individuellen Rechtsschutz geht.
- Sinnvolle **Digitalisierungslösungen**
- **Konzentrationen von Zuständigkeiten in den Verwaltungsverfahren** um Verwaltungsverflechtung abzumildern
- Wir brauchen „**Inseln des Gelingens**“ (Uwe Schneidewind), in denen es möglich wird nach Problemlösungen zu suchen und Silodenken zu überwinden.