



# STELLUNGNAHME

Ihr(e) Ansprechpartner(in)  
Dr. Matthias Mainz  
E-Mail  
Matthias.Mainz@ihk-nrw.de  
Telefon  
0211 367 02-14  
Datum  
05.01.2024

**Schriftliche Stellungnahme von IHK NRW zur Anhörung am 10. Januar 2024: „Der Rezession in Nordrhein-Westfalen entgegenwirken – Bürokratieentlastung jetzt umsetzen“ Antrag der FDP-Fraktion (18/5836) i.V.m. dem Antrag der Fraktion der CDU und der Grünen „Für ein zukunftsfestes und klimaneutrales Nordrhein-Westfalen – Übermäßige Bürokratie konsequent abbauen, Wirtschaft entlasten, Wirtschaftsstandort stärken und Trans-formation beschleunigen“ (18/7190)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns sehr, für die Möglichkeit zu den beiden Anträgen „Der Rezession in Nordrhein-Westfalen entgegenwirken – Bürokratieentlastung jetzt umsetzen“ (18/5836) und „Für ein zukunftsfestes und klimaneutrales Nordrhein-Westfalen – Übermäßige Bürokratie konsequent abbauen, Wirtschaft entlasten, Wirtschaftsstandort stärken und Transformation beschleunigen“ (18/7190) Stellung nehmen zu dürfen.

## Für eine wettbewerbsfähige Regulierung

Das Thema Bürokratieabbau steht seit dem vergangenen Sommer erfreulicherweise wieder vermehrt auf den Agenden der politischen Institutionen; von der Europäischen Union über den Bundestag bis hin zu den Landesparlamenten. So formulierte EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen im Spätsommer 2023 ihr KMU-Entlastungspaket, der Bund-Länder-Pakt zur Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung konnte auf der Berliner-Bühne beschlossen werden. Mit dem vorliegenden Antrag der beiden regierungstragenden Fraktionen und dem Antrag der FDP-Fraktion erhält das Thema Bürokratieabbau auch hier in NRW neuen Schwung. Diese Ansätze beinhalten sinnvolle Maßnahmen zum Abbau überbordender Bürokratie, die nun möglichst zeitnah durch die zuständigen Ressorts des Bundes und der Länder in die jeweiligen Fachgesetze überführt werden müssen.

Dass die überbordende Bürokratie zu einer immer stärkeren Bremse für Innovationen und die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen in NRW wird, zeigen die jüngsten Umfragen der IHK-Organisation. So beklagen bspw. im kürzlich vorgestellten IHK-Innovationsreport rund 70 Prozent der befragten nordrhein-westfälischen Unternehmen, die zu hohen bürokratischen Anforderungen im Innovationsprozess. Für über 80 Prozent der befragten Unternehmen ist die Fülle und die Verständlichkeit der bürokratischen Auflagen ein Problem (IHK NRW 2023). Viel zu häufig werden die ohnehin knappe Personalressource, in Zeiten des Fach- und Arbeitskräftemangels, durch umfassende bürokratische Anforderungen wie z.B. Berichtspflichten gebunden. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Konjunkturschwäche und einer herausfordernden Dekade der Transformation, muss es das Ziel sein, den Unternehmen wieder mehr Ressource für die eigentliche Wertschöpfung zu belassen.

In der neuesten Umfrage der IHK-Organisation zum **Industriestandort** (vgl. [DIHK 2024](#)) bildet die „**Fülle und Verständlichkeit von bürokratischen Auflagen**“, die Betriebe zu erfüllen haben, erneut das Schlusslicht in der Bewertung aller Standortfaktoren. Zusätzlich hat sich die Bewertung der Unternehmen erneut verschlechtert und erreicht mit der Note 5,2 ein mangelhaft (nach 4,8 im Jahr 2020). Auch die „**Effizienz der Behörden (inklusive Bürokratie)**“ landet bei den Unternehmen auf den hintersten Plätzen (5,0; 2020: 4,4). Insgesamt haben 2.200 Unternehmen an der Befragung teilgenommen. Unter den rund **350 Unternehmen** aus Nordrhein-Westfalen fällt die Einschätzung nochmals leicht schlechter aus (Fülle/Verständlichkeit Note 5,3. Behördeneffizienz Note 5,1).

Eine weitere Herausforderung bleiben „**Dauer und Komplexität von Planungs- und Genehmigungsverfahren**“. Die Bewertungen der Planungs- und Genehmigungsverfahren verschlechtern sich auf 4,9 (nach 4,7 in 2020; NRW 5,1). Bund und Länder haben aktuell mit dem Pakt zur Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zahlreiche Maßnahmen politisch beschlossen. Diese müssen nun ohne Einschränkungen und so schnell wie möglich in allen relevanten Gesetzen des Planungs- und Genehmigungsrechts umgesetzt werden. Dazu gehören etwa die Genehmigungs- oder Zustimmungsfiktion, wonach die Genehmigung oder Zustimmung der Behörde nach Ablauf einer Frist als erteilt gilt, die Erleichterung des vorzeitigen Baubeginns, bevor eine Genehmigung vorliegt sowie eine einmalige frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und Fristverkürzungen in den Verfahren. Dies könnte auch dazu beitragen, die **Einstellung der Bevölkerung zu Großprojekten** zu verbessern. Dieser Standortfaktor wird ebenfalls mit einer schlechten Note von 4,3 bewertet (2017: 4,0; NRW 4,3).

Auch bei der **Existenzgründung** wird die umfassende **Bürokratie** als ein **Haupthindernis** verstanden. Den Abbau bürokratischer Hemmnisse sehen hier mit 69 Prozent die meisten Unternehmerinnen und Unternehmer als Hauptaufgabe der Politik. In Betrieben des Gastgewerbes etwa müssen Unternehmer/innen nach einer DIHK-Studie durchschnittlich allein 14 Stunden pro Woche dafür einsetzen, die bürokratischen Anforderungen zu erfüllen (Report-Unternehmensgründung; [DIHK 2023](#)).

Spätestens mit der Einrichtung des Normenkontrollrates auf Bundesebene im Jahr 2006, ist der Abbau und die Vermeidung belastender Bürokratie als politisches Ziel Legislatur-übergreifend aktuell. Mehrfach wurden auf europäischer, Bundes- und Landesebene Initiativen zum Bürokratieabbau angestoßen, die in der Summe das Problem aber nicht beheben konnten, da Erfolge, die bei einzelnen Regelungen erzielt werden konnten, durch neue Regulierungen (über-)kompensiert wurden (vgl. [IfM 2023](#)).

Dabei gilt es zu betonen, dass von Seiten der gewerblichen Wirtschaft keine übergreifende Kritik an bürokratischen Vorgaben und Prozessen vorgebracht wird. Vielmehr wird sogar die mit den bürokratischen Vorgaben und Prozessen verbundene **hohe Rechtssicherheit** als elementarer Standortvorteil hervorgehoben und von den Unternehmen geschätzt. In der Kritik stehen vielmehr die immer **komplexere Anwendung** umfassender Regelwerke, die ein effizientes und effektives Wirtschaften in Deutschland und NRW erschwert, personelle und finanzielle Ressourcen bündelt und Zeit kostet, die angesichts eines **ambitionierten Transformationspfades bis 2040** nicht mehr zur Verfügung steht.

Ein konsequenter Bürokratieabbau würde zudem einem nahezu kostenfreies **Konjunkturprogramm** gleichkommen. Ebenfalls könnten öffentliche Verwaltungen massiv entlastet werden. Mit dem auf den Weg gebrachten **Pakt für Planungsbeschleunigung** und dem **vierten Bürokratieentlastungsgesetz** im Anschluss an die breite Verbändeanhörung des Bundesjustizministers im Frühjahr 2023, ist nun ein Momentum gegeben, das Entlastungen verspricht und die Möglichkeit

setzt, die Debatte neu zu denken. Die Unternehmen erwarten, dass jetzt Maßnahmen umgesetzt werden, die im betrieblichen Alltag entlasten und nicht durch neue Regulierungen konterkariert werden ([DIHK 2023](#)). IHK NRW hat hierzu im vergangenen Jahr konkrete Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung unterbreitet ([#MonatderBeschleunigung](#)).

Ohne eine konsequente Beschleunigung von Verfahren ist der Transformationsprozess des Wirtschafts- und Industriestandorts NRW in der geplanten Zeitplanung nicht zu erreichen. Nur wenn die regulativen Rahmenbedingungen stimmen, können die bestehenden Unternehmen den Wandel vollziehen sowie neue Unternehmen am Standort gründen bzw. sich von außen ansiedeln. Daher besteht die Aufgabe nicht im Abbau, sondern in der **Gestaltung von zeitgemäßen Regeln**, die den Akteuren aus der Wirtschaft und der Gesellschaft den Wandel ermöglichen und handhabbar machen.

Der Diskurs darf sich daher nicht auf die statistische Messung von Belastungen und die Rückführung einzelner Regelungen reduzieren, sondern muss die Frage stellen, wie das deutsche **Regulierungssystem zu einem dynamischen Wettbewerbsfaktor im internationalen Standort- und Innovationswettbewerb** werden kann. Für viele Unternehmen bildet eben nicht die einzelne Norm die Herausforderung, sondern das Zusammenspiel vieler gesetzlicher Regelungen und Vorgaben aus den unterschiedlichen Ressorts, die sich vielfach einseitig konzentrieren und oftmals nicht miteinander harmonisieren.

Hierfür ist ein umfassenderer Paradigmenwechsel erforderlich, der die Möglichkeiten der Beschleunigung und Vereinfachungen etwa durch die Digitalisierung ebenso in den Blick nimmt, wie das Zusammenspiel einzelner Fachgesetze, von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Einzelne Verfahrensschritte in den Unternehmen und Verwaltungen – von der Vorbereitung eines Vorhabens bis zur Umsetzung oder zur gerichtlichen Überprüfung – dürfen nicht losgelöst voneinander, sondern müssen ganzheitlich, also ressort- und verwaltungsebenenübergreifend betrachtet werden.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat mit den sogenannten „**Praxis-Checks**“ ein Format entwickelt, bei dem im Zusammenspiel von Gesetzgebung, Vollzug und Unternehmen, bürokratische Hemmnisse für einzelne Fallkonstellationen und Branchen identifiziert und anschließend Lösungsansätze gefunden werden. Allein der „Praxis-Check“ für die Installation von Photovoltaik-Anlagen hat 50 reformbedürftige Regelungen in verschiedenen Gesetzen identifiziert. Die „Praxis-Checks“ sollten nun für mehr Themen und von allen Ressorts durchgeführt werden, um damit auch die Umsetzbarkeit und Akzeptanz in der Wirtschaft zu erhöhen. Hierfür ist es genauso wichtig, auch bei neuen Gesetzgebungsvorhaben einen „Praxis-Check“ mit den Betroffenen durchzuführen (vgl. [DIHK 2024](#)), um zu einer wirklich belastbaren Gesetzesfolgenabschätzung zu gelangen. Hieran kann sich auch NRW orientieren.

Letztlich ist die Schaffung eines funktionsfähigen und wettbewerbsfähigen Regulierungssystems kurzfristig die **drängendste Aufgabe für die Bundes-** wie auch für die **Landesregierung**, damit die Transformation an Fahrt gewinnen kann. Auch wenn ein Großteil der Regelungen in den Verantwortungsbereich der Europäischen Union oder des Bundes entfallen, sollte das Land dieses Ziel aus NRW heraus vorantreiben und mit einer ambitionierten Umsetzung von Maßnahmen – dort wo auf Landesebene möglich – untermauern. Ein zentraler **Beschleunigungsmanager** für die Landesregierung könnte etwa durch ein vergleichendes **Benchmark** zur Dauer und Mittelstandsfreundlichkeit von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Erfolge bei der Beschleunigung transparent machen oder auch belohnen und so **konkrete Anreize** für die beste Regulierung im Land und den Kommunen setzen.

## Zu den konkreten Vorschlägen der Anträge:

### 1. Bürokratie bei Planungs- und Genehmigungsverfahren abbauen

Gerade in der Transformation mit den mannigfaltigen Investitionsanforderungen in Infrastrukturen, Energieerzeugung und in Unternehmen stehen die bürokratischen Hürden bei Planungs- und Genehmigungsverfahren im Fokus. Die IHK-Organisation verfolgt die Problematik intensiv und hat konkrete Vorschläge entwickelt (vgl. u. a. Rückenwind für die Transformation: Jetzt schneller planen und genehmigen, [DIHK 2022](#)). Im Rahmen der Stellungnahme soll daher im Folgenden nur eine Auswahl möglicher Ansatzpunkte aufgeführt werden:

**Beschleunigung durch Verfahrensanpassungen:** Ein Ansatzpunkt, um modulares und serielles Bauen und Sanieren zu vereinfachen und zu beschleunigen, kann die Nutzung sog. Typengenehmigungen sein. Insbesondere im Bau- und Umweltrecht kann die Prüftiefe im Rahmen des Verfahrens durch solche Typengenehmigung, Standardisierungen und Nebenbestimmungen reduziert werden. Daneben könnten statt der vollständigen Einreichung aller Nachweise und deren Prüfung in der Praxis Stichproben erhoben oder Auflagen zur Genehmigung festgelegt werden. Als weitere Beschleunigungen könnten ein vorzeitiger Baubeginn, die Möglichkeit zu Teilgenehmigungen und die Erweiterung der Genehmigungsfiktionen stärker genutzt werden. Auch könnte mit der Prüfung von Antragsunterlagen vorzeitig begonnen werden, auch wenn diese noch nicht vollständig vorliegen. So kann parallel gearbeitet und genehmigt werden.

**Beschleunigung durch Verwaltungshandeln:** Weitere Beispiele finden sich im Verwaltungshandeln, wenn bspw. Anschreiben, Anordnungen und Vorgaben der Verwaltung vielfach nicht adressatengerecht und unnötig komplex formuliert werden. Unterschiedliche Praktiken des Verwaltungsvollzugs, in den verschiedenen Kommunen NRWs, erschweren für Unternehmen die Lage zusätzlich. Darüber hinaus bemängeln die Unternehmen, dass das Verwaltungshandeln immer wieder von einem einschränkenden, statt einem ermöglichenden Verhalten geprägt ist.

**Beschleunigung durch vorausschauende Planung:** Ein erhebliches Potenzial zur Beschleunigung von Verfahren liegt in einer stärker auf Vorrat ausgerichteten Planung. Mit der Ausweisung von Windvorranggebieten, in der zweiten Novellierung des Landesentwicklungsplans, hat die Landesregierung wichtige Voraussetzungen geschaffen, um den Ausbau der Windenergie in NRW beschleunigen zu können. Sobald die Implementierung in die Regionalplanung gelingt, können die für die Energiewende nötigen Flächen in den Regionen NRWs ausgewiesen und Windenergie beschleunigt zugebaut werden. (Versorgungssicherheit in NRW in 2030, [EWI 2023](#)).

Auf vergleichbare Weise sollten die Anforderungen der Wirtschaft an Standorte für Gewerbeflächen, Industrie oder Infrastrukturen, frühzeitig überprüft und entsprechende Flächen für die Transformation gesichert oder neu geschaffen werden. So sollte im LEP ergänzend die neue Kategorie der regional bedeutsamen gewerblich/industriellen Reserveflächen aufgenommen werden. Sie sollten den langfristigen Flächenbedarf der Region decken, bei kurzfristigen Anfragen aber auch schnell aktivierbar sein. Um das zu gewährleisten, schlägt IHK NRW deren Verankerung in den Regionalplänen auf der Ebene von Kreisen und kreisfreien Städten als Vorranggebiete vor, die nicht zwingend auf einer Bedarfsplanung fußen. Sie sollten ohne Mindestgröße eines Betriebes allen Ansiedlungswilligen offenstehen und sich durch eine planerische Vorentwicklung der Flächen (Gründerwerb durch die öffentliche Hand, schnell möglicher Anschluss an Straßen- und Kommunikationsinfrastruktur) auszeichnen. Durch sofort vermarktbar Flächen können Transformationsvorhaben schneller umgesetzt werden ([Clearingstelle Mittelstand NRW](#)). Planungsbehörden sollten in diesem Zusammenhang vermehrt die Rolle einer Förderagentur für nachhaltigen Unternehmensentwicklung

einnehmen. Auch auf Landesebene können zentrale Planungsagenturen Unternehmen und Vorhabenträger beim Erschließen von Flächen für Versorgung, Gewerbe und deren Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen unterstützen (Rückenwind für die Transformation: Jetzt schneller planen und genehmigen, [DIHK 2022](#)).

**Beschleunigung aus Fachgesetzen:** Ein weiterer Grund für lange und komplexe Planungs- und Genehmigungsverfahren, liegt in der Vielzahl von Fachgesetzen und den daraus resultierenden spezifischen Erfordernissen. Bei öffentlichen Bauvorhaben erschweren bspw. umfassende und zu spezifische Leistungsbeschreibungen **im Vergaberecht** eine schnelle Umsetzung. Oftmals sind Leistungsbeschreibungen zu eng gefasst und lassen kaum Raum für (nachhaltige) Innovationen. Durch die Nutzung von Experimentierklauseln, Best-Practice-Ansätzen und dem Zulassen von Nebenangeboten und von mehreren Hauptangeboten, ließe sich eine nachhaltige und innovative Beschaffung fördern und gleichzeitig die Erstellung von Leistungsangeboten vereinfachen (Diskussionspapier: Vereinfachung des Vergaberechts, [DIHK 2023](#)). Weitere Ansatzpunkte zur Beschleunigung liegen in einer stärkeren Abstimmung bspw. der **Umweltgesetze** (LNatschG, LWG) auf die Investitionsanforderungen in der Transformation.

**Beschleunigung durch Vermeidung von Konkurrenzen:** Gewerbe, Industrie und Wohnen benötigen die knapp werdenden Flächen für ihre Entwicklung gleichermaßen. Gerade in wachsenden, bereits dicht besiedelten Ballungsräumen führt das zu Konkurrenzen, wodurch einzelne Vorhaben stark verzögert werden können. Zur Lösung solcher Konkurrenzen sind häufig Kooperationen von benachbarten Kommunen erforderlich (Wirtschaft benötigt Bauland, [DIHK 2018](#)). Die angedachte Wiedereinführung des 5-ha-Grundsatzes kann hingegen zu einer Verschärfung von Konkurrenzen und damit zu einer Verlängerung der Vorhabenumsetzung führen ([Clearingstelle Mittelstand NRW](#)).

**Beschleunigung durch ausreichende Personalressourcen:** Der zunehmende Mangel an Fachkräften in öffentlichen Verwaltungen und in Unternehmen, im Zusammenspiel mit stetig wachsenden Anforderungen an die Kompetenzen der Mitarbeitenden, werden immer mehr zum Flaschenhals bei Planungs- und Genehmigungsverfahren. Zwar sind Gesetze zur Beschleunigung und Verringerung der Komplexität ein wichtiger Hebel, um ohnehin knappe personelle Ressourcen nicht weiter zu reduzieren. Dennoch zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, dass Gesetzesänderungen allein die Verfahrensdauer kaum halbieren können.

Die Unternehmen benennen die fehlende personelle Ausstattung in den Planungs- und Genehmigungsbehörden – aber auch in Gerichten – in den Umfragen der IHK-Organisation als eines der größten Hindernisse für eine schnellere Umsetzung. Gerade vor dem Hintergrund einer Masse von zusätzlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren durch Transformation und Sanierungsstau, werden ausreichende personelle Kapazitäten noch relevanter. Deshalb sollte Personal vordringlich dort eingesetzt werden, wo die (Transformations-) Bedarfe am größten sind, damit die Bearbeitung in den vorgesehenen Fristen möglich wird.

Gerade beim Ausbau der Erneuerbaren Energien, ist der zu erwartende Arbeitsanfall durch steigende Planungs-, Genehmigungs- und Klageverfahren gut abschätzbar. Damit der Hochlauf nicht an personellen Engpässen in der Verwaltung scheitert, sollte den Genehmigungsbehörden eine vorausschauende Personalplanung ermöglicht werden. Um die entsprechende Datengrundlage zu schaffen, sollten Bund und Länder die Anforderungen kontinuierlich **monitoren** und auf eine weitere Verschärfung der **Engpässe** reagieren zu können.

Zur Erweiterung der Planungs- und Genehmigungskapazitäten sollten Behörden in Abstimmung mit den Vorhabenträgern optional auf die Kapazitäten privater Planungsbüros zurückgreifen können. Gerade temporäre Personalbedarfe im Zuge von Projekten können so abgedeckt werden und das hinzugezogene Fachpersonal kann Wissen und gewonnene Erkenntnisse aus bereits umgesetzten Vorhaben in weitere Vorhaben einfließen lassen. Zusätzlich kann die Etablierung eines landes- bzw. bundesweiten Personalpools helfen, um Engpässe in einzelnen Einheiten auszugleichen (Planungs- und Genehmigungsverfahren zukunftsfähig gestalten, [DIHK 2022](#)). Bei der Digitalisierung von Fachverfahren sollten die Möglichkeiten des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz zur Reduktion der Personalbelastung jetzt Berücksichtigung finden.

**Beschleunigung durch Koordination:** Weiteres Potenzial zur Beschleunigung liegt in einer ganzheitlichen Koordination der Vorhabenumsetzung. Schon während der Planung und Genehmigung sollte auch die Vergabe sowie der Bauprozess und eine mögliche Überprüfung vorbereitend koordiniert werden. Die beste Planungsbeschleunigung nutzt letztlich nichts, wenn etwa Baumaschinen nicht zur Baustelle bewegt werden können, weil sich die Genehmigung eines Großraum- und Schwertransportes verzögert.

Eine stärkere Zentralisierung und die Schaffung von übergreifenden Verantwortlichkeiten im Kontext der Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung auf Ebene der Regierungspräsidien, kann ein weiterer sinnvoller Schritt zur Koordinierung von Vorhaben sein. Über die Implementierung von **Projektmanagern** in den Bezirksregierungen, für besonders **komplexe Unternehmens- oder Infrastrukturvorhaben**, können etwaig fehlende personelle Ressourcen in kommunalen Verwaltungen bedarfsgerecht ausgeglichen werden und spezifisches Know-how gebildet werden. Weitere Beschleunigungspotenziale sollten durch die Bündelung von Zuständigkeiten beim Projektmanager erreicht werden. Anbieten würde sich zudem eine weitere Zentralisierung spezifischer Aufgaben auf einzelne Fachgerichte und Behörden (vgl. Bremsen für Infrastrukturausbau und Gewerbeansiedlungen lösen, [DIHK 2019](#)).

**Beschleunigung durch Sicherung der Transformationsfinanzierung:** Viele wichtige Ressourcen werden sich in den kommenden Jahren verknappen: neben Fachkräften, Energie, der Versorgung mit wichtigen Rohstoffen, sind vor allem die Mittel zur Finanzierung des nachhaltigen Wandels knapp. Allein in NRW sind zusätzliche Investitionen von bis zu 55 Mrd. Euro im Jahr erforderlich, wie das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln schätzt ([IW Köln 2022](#)). Die Finanzierung vor allem der grundlegenden Infrastrukturen erfordert öffentliche Investitionen im erheblichen Umfang. Aufgrund der begrenzten öffentlichen Mittel ist eine harte Auswahl der geplanten Maßnahmen der öffentlichen Hand nach Effizienzkriterien unabdingbar. Über eine klare, nachvollziehbare und verbindliche Investitionsplanung sollte die Nutzung der begrenzten, haushälterischen Mittel im Land effizient gesteuert werden. Hieran können sich u. a. Unternehmen der Bauwirtschaft orientieren, um ihrerseits Kapazitäten zu planen. Zum anderen können durch eine solche Investitionsplanung frühzeitig Engpässe identifiziert werden, die im Wandel entstehen werden.

Um privates Kapital im erheblichen Umfang für den Wandel zu aktivieren, müssen die Unternehmen die Chancen des Wandels klar erkennen und die Risiken bei der Realisierung deutlich abschätzen können. Ein international, wettbewerbsfähiges Regulierungssystem bildet letztlich den Schlüssel zur Aktivierung privaten Kapitals für die Transformation im großen Umfang.

## 2. Die Potenziale einer besseren Rechtssetzung nutzen

Die beste Möglichkeit zur Reduzierung bürokratischer Hürden in Gesetzen, Verordnungen und sonstiger Regelungen besteht, wenn bei der Entstehung neu hinzukommender Regulierung unerwünschte bürokratische Belastungen vermieden werden. Ein wichtiger Schritt ist demnach den eigentlichen Entstehungsprozess von Regulierung aufmerksam in den Blick zu nehmen. Angesichts der aktuellen Belastungssituation sollten alle Schritte eingeleitet werden, die eine wirksame Entlastung versprechen.

**Beschleunigung durch Clearingstelle Mittelstand:** Mit dem Mittelstandsförderungsgesetz hat die damalige Landesregierung bereits 2013 den Gedanken der frühzeitigen Überprüfung von Gesetzen und Verordnungen auf Mittelstandsverträglichkeit aufgegriffen. Mit der Einrichtung der Clearingstelle Mittelstand NRW, hat die Landesregierung eine Institution geschaffen, die eine vermittelnde Rolle zwischen gewerblicher Wirtschaft und Gesetzgeber übernimmt. Durch eine frühe Einbindung der mittelständisch geprägten Wirtschaft in den Gesetzgebungsprozess, sollten neue Gesetze und Verordnungen, vor ihrer detaillierten Ausarbeitung, auf ihre Praxistauglichkeit hin überprüft werden. IHK NRW hat sich als Träger der Clearingstelle Mittelstand von Beginn in die Organisation eingebracht und bei der Prüfung auf mittelständische Belange engagiert.

Wir begrüßen es daher sehr, dass in beiden Anträgen der Fraktionen das Potenzial der Clearingstelle gewürdigt wird. Mit den Clearingverfahren kann im Vorfeld des parlamentarischen Prozesses Klarheit über die zu erwartende Problemstellung für den Mittelstand geschaffen und – den politischen Willen vorausgesetzt – frühzeitig Alternativvorschläge entwickelt werden. Wirksam können die Verfahren jedoch nur dann werden, wenn die Clearingstelle in allen Fällen frühzeitig eingebunden wird.

Mit der letzten Novellierung 2022 ihres Aufgabenfeldes, hat die Clearingstelle zusätzlich die Möglichkeit erhalten, bestehende Landesgesetze und -verordnungen auf bürokratische Hürden zu untersuchen. Voraussetzung hierfür ist die Beauftragung durch ein Ressort der Landesregierung. Bislang konnten zwei Pilotverfahren zur Flächenvorsorge und -sicherung ([Clearingstelle Mittelstand 2023](#)) und zum Vergaberecht auf den Weg gebracht werden. Ziel war es, Vorschläge für eine bürokratieärmere Umsetzung zu entwickeln, ohne die politische Zielsetzung eines Gesetzes in Frage zu stellen. Mit der Mittelstandsagenda für NRW hat der Mittelstandsbeirat weitere Ansatzpunkte für Clearingverfahren im bestehenden Recht vorgelegt ([Mittelstandsagenda 2023](#)).

In Zukunft sollten die Clearingverfahren noch intensiver genutzt werden, um belastende Regelungen und Tätigkeitsbereiche bei Unternehmen oder in einzelnen Branchen zu untersuchen und alternative Lösungsvorschläge im Sinne eines wettbewerbsfähigen Regulierungsrahmen, ressort- und fachgesetzübergreifend zu entwickeln.

In besonders belasteten oder akut drängenden Tätigkeitsfeldern sollte die Clearingstelle Mittelstand zusätzlich auch eigeninitiativ tätig werden können, um unabhängiger vom politischen Tagesgeschäft und auch vorausschauend Regelungsinhalte aufgreifen zu können. Weitere Verfahren wären hier denkbar und äußerst erfolgsversprechend, wie auch der erste Praxis-Check des Bundeswirtschaftsministers zum Ausbau der Solarenergie (s. o.) zeigt.

**Beschleunigung durch Evaluation:** Regulierung sollte stets vor dem Hintergrund der damit intendierten Zielsetzung betrachtet werden. Im Laufe der Zeit kann sich eine in der jeweiligen Regulierung getroffene Zielsetzung verschieben oder sogar gänzlich auflösen. Häufig stellt sich die tatsächliche Komplexität einer Regelung erst in der betrieblichen Praxis heraus.

Umso wichtiger ist es daher, Regulierung regelmäßig und verpflichtend zu evaluieren und zu entscheiden, ob die mit der Regulierung beabsichtigte Zielsetzung tatsächlich noch erfüllt werden muss. Sollte im Zuge einer solchen Evaluierung erkennbar werden, dass eine Verschiebung bzw. Auflösung der Zielsetzung gegeben ist, sollten Gesetze angepasst oder auch außer Kraft gesetzt werden. Grundsätzlich ist in der gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO NRW) des Landes die Möglichkeit einer Befristung in Verbindung mit einer systematischen Evaluation neuer Gesetze und Verordnungen nach 5 bis 10 Jahren vorgesehen. Wünschenswert wären daher eine stärkere Verpflichtung auf und mehr Flexibilität bei der Evaluation bestehender Regelungen, etwa durch kürzere Fristen oder ein mehrschrittiges Vorgehen. Die Überprüfung auf Mittelstandsverträglichkeit über die Clearingstelle Mittelstand sollte in der Evaluation integriert werden. Etablierte und evaluierte Gesetze sollten entfristet werden, um Rechtssicherheit zu schaffen.

**Beschleunigung durch effizienteste Umsetzung:** Noch immer führt der in Deutschland verbreitete Anspruch zur Individualisierung europäischer Regelungen, zu einer „Übererfüllung“ europäischen Rechts. Diese bremst die gewerbliche Wirtschaft im europäischen bzw. internationalen Wettbewerb zusätzlich aus. Hinter dieser Abkehr von einer zu starken Individualisierung, steht die Überlegung, bei Gesetzen, Verordnungen und Erlassen, die EU- und deutschlandweit einfachsten und unkompliziertesten Lösungen als Orientierung zu nutzen. Eine 1:1-Umsetzung von EU- und bundesgesetzlichen Regelungen, wie er in beiden Anträgen benannt ist, sollte zukünftig als ein fester Maßstab in der nordrhein-westfälischen Landespraxis verankert werden. So wurde jüngst beispielsweise bei der Überarbeitung der 31. Bundesimmissionsschutzverordnung (31. BImSchV) mit der verpflichtenden Überprüfung von Lösungsmittelbilanzen durch unabhängige Sachverständige (die es momentan noch gar nicht gibt) für bestimmte Industrieanlagen national über das EU-Recht hinausgegangen und unnötiger Aufwand geschaffen.

Bereits bei der Einführung, spätestens aber mit der Evaluation bestehender Gesetze und Verordnungen sollte verpflichtend ein Abgleich mit der Umsetzung anderer Bundesländer aber auch mit der Umsetzung anderer europäischer Länder etabliert werden, um in den Wettbewerb um die effizienteste Regulierung einzutreten.

**Beschleunigung durch Ausweitung der Normenkontrolle:** Ein eigenständiger Normenkontrollrat für NRW könnte mit einem Bürokratiecheck aus Sicht von Bürgern und weiteren gesellschaftlichen Akteuren die Überprüfung der Clearingstelle Mittelstand für die Wirtschaft ergänzen. Vermieden werden sollte es, eine weitere konkurrierende Institution zu schaffen. Wie oben gezeigt, hängt wirksamer Bürokratieabbau in erster Linie am politischen Willen, Regelungen bürokratiearm auszugestalten.

**Beschleunigung durch Verpflichtung:** Um die Belastungen der Unternehmen durch den Zuwachs an neuen Regulierungen auszugleichen, sollten Neuregelungen durch einen Abbau von Regelungen an anderer Stelle kompensiert werden (sogenannte „One-in-one-out-“ bzw. „One-in-two-out-Regel“). Damit diese Verpflichtungen zu einem wirksamen Nettoabbau von Belastungen führen, bedarf es eines begleitenden, unabhängigen Monitorings sowie einer Messung der entstehenden und der eingesparten Kosten. Als Grundlage solcher Regelungen ist eine realistische Messung der Bürokratiekosten erforderlich, um auch tatsächlich zu einer Nettoentlastung der Betroffenen zu kommen. Bei der Messung der Kosten ist darauf zu achten, dass aus Sicht der Unternehmen Belastungen nicht nur in der verwaltenden Tätigkeit entstehen, sondern auch weitere Kostenfaktoren von der Informationsbeschaffung, über die Arbeitsorganisation bis hin zu Wechselwirkungen zu anderen Verfahren etwa in der Buchhaltung mit beachtet werden müssen. Nicht zu unterschätzen ist zudem die emotionale Belastung, die häufig mit neuen, nicht am Unternehmensalltag ausgerichteten Regelungen einhergeht.



Dennoch ist die Einführung einer solchen Regelung erstrebenswert, da sie zur Suche nach Einsparmöglichkeiten verpflichtet und so in der Verwaltung das Bewusstsein schafft, bestehendes auf den Prüfstand zu stellen.

**Beschleunigung durch Monitoring:** Damit potenzielle Entlastungsmaßnahmen auch tatsächlich auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft werden, sollte auch auf der nordrhein-westfälischen Landesebene ein Monitoring der ergriffenen Maßnahmen erfolgen. Im Zuge der von der Bundesregierung initiierten Verbändeabfrage zum Bürokratieabbau wurde ein Monitoring zur Umsetzung der Vorschläge aufgesetzt, das den Prüfprozess der vorgeschlagenen Maßnahmen dokumentieren soll ([Bundesregierung 2023](#)). Daneben soll anhand des Monitorings aufgezeigt werden, warum einzelne vorgeschlagene Maßnahmen nicht aufgegriffen werden können. Ein ähnliches Monitoring könnte auch in NRW Anwendung finden und die Umsetzung der Regelungen („One-in-one-out“- bzw. „One-in-two-out“) weiter überprüfbar machen.

**Beschleunigung durch Mentalitätswechsel:** Eine nachhaltige Vermeidung von bürokratischen Lasten kann nur dann erreicht werden, wenn mit den hinzukommenden Regelungen ein Mentalitätswechsel hin zu einem wettbewerbsfähigen Regulierungssystem einhergeht.

Die von Verwaltungs-Experten ausgestalteten vielschichtigen Verwaltungsverfahren dürfen in ihrer Komplexität nicht allein auf den unerfahrenen Anwender im Unternehmen abgewälzt werden, der sich mit den komplexen Vorgaben des jeweiligen Verfahrens im Zweifel nur ein einziges Mal beschäftigen muss. Aktuelle Beispiele für eine solche Abwälzung stellen bspw. das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und das Energieeffizienzgesetz dar, die in der Breite der Unternehmen – insbesondere bei kleinen und mittelständischen Unternehmen – für einen deutlichen Bürokratiewuchs sorgen. Bei konsequenter Anwendung einer „One-in-one-out“- bzw. „One-in-two-out-Regel“ müsste bei den genannten Beispielen eine erhebliche Entlastung der betroffenen Unternehmen in anderen Bereichen einhergehen. Zumal es sich zeigt, dass auch kleinere und mittlere Unternehmen zunehmend über die Wertschöpfungsketten betroffen sind, die vom Gesetzgeber zunächst nicht durch die Regelungen adressiert worden sind.

Wie dieser Mentalitätswandel erfolgreich vollzogen werden kann, zeigt der Übergang vom „Amtsgeheimnis“ zur „Informationsfreiheit“ in den letzten Jahren. Dieser zeigte, dass die Reform eines klassischen Wesensmerkmals der deutschen Bürokratie möglich ist. Ein solcher Mentalitätswandel sollte dabei durch die nordrhein-westfälische Landesregierung zentral initiiert, in die Ressorts getragen und von dort in die untergeordneten Ebenen der Verwaltungen getragen werden. Daneben ist die Schaffung einer koordinierenden Einheit zwischen den Fachressorts wichtig, um bestehende Interdependenzen in den unterschiedlichen Fachgesetzen aufzulösen und bürokratische Hürden nachhaltig abzubauen.

Unter Maßgabe eines solchen Mentalitätswandels sollten auch erneut Anläufe unternommen werden, um übermäßige Bürokratieanforderungen etwa bei **Statistik- und Berichtspflichten** zu reduzieren, zu bündeln oder Bagatellgrenzen auszuweiten.

**Beschleunigung durch bessere Zugänglichkeit:** Gerade für wenig erfahrene Akteure aus den Unternehmen stellt die Struktur von öffentlichen Verwaltungen oftmals eine Blackbox dar. Die für den Sachverhalt zuständigen Ansprechpersonen sind vielfach nicht ohne weiteres Hintergrundwissen zu identifizieren, der mit den Anliegen verbundene offizielle Verfahrensablauf ist undurchsichtig oder die Dauer eines solchen Verfahrens lässt sich im Vorfeld nicht überblicken. Verwaltung an sich und die jeweiligen Verwaltungsverfahren setzen viele Vorkenntnisse voraus.

Vorkenntnisse, die gerade bei Verwaltungslaien, die sich mit dem jeweiligen Verfahren eventuell nur ein einziges Mal beschäftigen müssen, oftmals nicht im benötigten Maße vorliegen. Im Sinne eines ermöglichenden Verwaltungshandelns sollte eine neue Niedrigschwelligkeit über Transparenzmaßnahmen hergestellt werden.

### 3. Mit Digitalisierung beschleunigen und vereinfachen

Im Zuge der Krisenbekämpfung der vergangenen Jahre ist die digitale Transformation der Verwaltung in NRW zuletzt aus dem öffentlichen Fokus geraten. Für ein wettbewerbsfähiges Regulierungssystem bleibt eine umfassende Digitalisierung ein, wenn nicht der entscheidende Schlüssel.

Trotz umfassender Bemühungen fehlt es auch in NRW vielfach immer noch an den infrastrukturellen Voraussetzungen für den notwendigen Digitalisierungsschub. Aktuell kann jedes fünfte Unternehmen noch immer nicht am Unternehmensstandort auf ein schnelles Internet zurückgreifen. Jedes dritte Unternehmen wünscht sich eine schnellere Digitalisierung der unternehmensbezogenen Verwaltungsverfahren (NRW muss digitaler werden, IHK NRW 2023).

**Beschleunigung durch Digitalstrategie:** Das 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) mit seinem Versprechen, bis Ende 2022 alle Verwaltungsleistungen online zugänglich zu machen, hat Hoffnungen bei den Unternehmen geweckt, die trotz vielfältiger Bemühungen nicht erfüllt werden konnten. Das OZG-ÄndG (OZG 2.0) soll nun die Voraussetzungen dafür schaffen, die Vorhaben tatsächlich umzusetzen und bestehende Hindernisse zu beseitigen. Mit dem Registermodernisierungsgesetz und der Single-Digital-Gateway Verordnung der Europäischen Union soll die Digitalisierung und Verknüpfung der Fachverfahren in der Verwaltung vorangetrieben werden.

Das OZG-ÄndG stellt einen nötigen, aber keinesfalls hinreichenden Baustein für eine umfassende Modernisierung und Digitalisierung der Verwaltung dar. Erforderlich ist es, dieses in eine **Gesamtstrategie** für die Digitalisierung der Verwaltung auf Basis klarer, effektiver **Governance-Strukturen** einzubetten. An dieser Stelle verweisen wir auf die Handlungsempfehlungen der DIHK für eine erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung, die gemeinsam mit BDI, BDA, DIHK und ZDH mit Blick auf ein Verwaltungsdigitalisierungsgesetz entwickelt wurden (Gemeinsame Eckpunkte; [BDI, BDA, DIHK und ZDH 2022](#)).

Daneben fehlen zusätzlich weitergehende Schritte zur Umsetzung des OZGs auf **Landes- und kommunaler Ebene**. Die die Landesregierung tragenden Fraktionen haben dies erkannt und mit dem Antrag 18/5407 (Digitalisierung der kommunalen Verwaltung neu denken und standardisierte und gemeinsame Software fördern, [Landtag 2023](#)) erste Schritte aufgezeigt, wie diese erfolgen könnte.

**Beschleunigung durch Standardisierung:** Zur Digitalisierung der unternehmensrelevanten Verwaltungsleistungen hat das Land mit dem **Wirtschafts-Service-Portal** (WSP.NRW) über das Wirtschaftsportalgesetz ein zentrales, digitales Zugangstor geschaffen. Das WSP.NRW setzt auf und entwickelt bundesweite Standards zur Kommunikation, für Daten und für Basisdienste. Als IHK-Organisation unterstützen wir daher den Aufbau des WSP.NRW von Beginn an und orientieren uns bei unserer eigenen Digitalisierung an den Anforderungen des Portalverbands in Kooperation mit dem WSP.NRW.

Die Unternehmen erwarten ein umfassendes digitales Leistungsangebot über standardisierte Anwendungen in Bund, Land und Kommunen im Portalverbund. Erst über die Angleichung der einzelnen Systeme können leistungsstarke und anwenderfreundliche Dienstleistungen in der Breite erbracht werden. Um in Zukunft parallele Entwicklungen zu vermeiden, sollten stärkere Anreize etwa bei der Finanzierung und dem Aufbau von digitalem Know-how gesetzt werden, um veraltete oder inkompatible Anwendungen und Systeme zugunsten einer einheitlichen Verwaltungsdigitalisierung zu ersetzen. Die Funktionalitäten des WSP.NRW sollte auch für die Abwicklung weiterer Verwaltungsleistungen etwa für Förderanträgen eingesetzt werden.

Das Land aber auch die Kommunen sollten hierbei stärker der Arbeitsteilung über das Einer-für-alle Prinzip (EfA) folgen, das im Rahmen des OZG etabliert wurde. Dem EfA-Prinzip folgend konzipieren, entwickeln und erproben einzelne Bundesländer bzw. Kommunen digitale Lösungen, die dann von weiteren genutzt werden können. Auf Landesebene wie auch auf kommunaler Ebene könnte eine stärkere Verpflichtung auf die Weiternutzung etablierter Lösungen Kosten sparen und die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen deutlich beschleunigen.

**Digitalisierung am Nutzer ausrichten:** Die Digitalisierungsbemühungen sollten sich an den Erwartungen und den Fragestellungen der Nutzenden ausrichten. Unternehmen sollten dabei als Poweruser der Verwaltungsdigitalisierung in den Mittelpunkt gestellt werden. Neue digitale Angebote sollten von Anfang an gemeinschaftlich mit den Nutzern erarbeitet werden. Dabei steht für die Nutzenden die effiziente, digitale Leistungserbringung aus einer Hand, nicht aber die konkrete Zuständigkeit im Vordergrund. So ist das WSP.NRW ursprünglich als zentrale Dienstleistung für Gründerinnen und Gründern entwickelt worden. Eine echte Beschleunigung des Gründungsprozesses ist nur erreichbar, wenn die vollständigen Dienstleistungen und Kommunikation aus unterschiedlichen Verwaltungsebenen und Institutionen im WSP.NRW zusammengeführt werden.

**Beschleunigung durch Digital-Check:** Die Digitalisierung analoger Verwaltungsvorgänge führt nicht per se zu einfacheren oder schnelleren Prozessen. Die Digitalisierung muss daher mit einer umfassenden Aufgabenkritik einhergehen, die das Ziel einer effizienteren Leistungserbringung verfolgt. Mit dem Digital-Check wird das Ziel verfolgt, neue Normen auf ihr Digitalisierungspotenzial zu überprüfen. Dieser Check sollte grundsätzlich auch auf bestehende Verwaltungstätigkeiten ausgeweitet werden.

Da voraussichtlich nicht alle Ressorts die erforderliche, digitale Kompetenz vorhalten können, sollten zusätzlich Strukturen geschaffen werden, die der Verwaltung helfen, die Chancen der Digitalisierung zu erkennen und zu formulieren. Über eine zusätzliche Serviceeinheit bspw. einer ressortübergreifenden Digitalisierungsstelle könnten Fachabteilungen bei der Ausführung des Digital-Checks unterstützt werden. Die koordinierende Tätigkeit könnten dazu beitragen, Doppeltentwicklungen zu vermeiden und Routinen bei der Entwicklung digitaler Dienste aufzubauen. Verpflichtend sollte immer eine Umsetzung über das WSP.NRW geprüft werden.

**Beschleunigung durch digitale Verfahren:** Die Digitalisierung eines Verwaltungsvorgangs sollte von Anfang an nicht nur den Online-Zugang, sondern den gesamten Verwaltungsprozess umfassen. So könnten bei einer Fachplanung nicht nur die Antragsunterlagen, sondern auch Gutachten und Pläne für die gesamte Verfahrensdauer von Antragsstellern, beteiligten Behörden und im Klagefall von Gerichten, durchgängig digital abgerufen und bearbeitet werden können. Auch die durchgehend digitale Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, sowie die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte über eine möglichst bundesweit einheitliche Plattform gewährleistet werden. Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse sollten dabei umfassend geschützt werden.

Durch die stärkere Standardisierung in digitalen Verfahren bietet sich bspw. die Nutzung von Künstlicher Intelligenz für eine Vollständigkeitsprüfung an.

In einem bundesweiten Datenportal sollten Unternehmen ihre Fachdaten einbinden und auf Daten, wie etwa zur Geologie, Infrastruktureinrichtungen oder Umwelt, zugreifen können. So können die Voraussetzungen für geplante Projekte schneller erkannt und doppelte Prüfungen der lokalen Bedingungen vermieden werden. Die Daten sollten auf Basis offener Standards und Schnittstellen frei zugänglich bereitgestellt werden (Rückenwind für die Transformation: Jetzt schneller planen und genehmigen, [DIHK 2022](#)).

Dies gilt beispielhaft auch für die Digitalisierung von Förderprogrammen. Wie im Antrag der FDP aufgeführt, kann der bürokratische Aufwand für die Beteiligung an Förderungen durch eine stärkere Standardisierung und Digitalisierung des Antragprozesses reduziert werden. Wichtig sind neben einheitlichen, digitalen Antragsverfahren auch die Nutzung gemeinsamer Basisdienste etwa zur Authentifizierung oder zur Kommunikation. Über eine stärkere Standardisierung der Antragsverfahren kann zudem eine höhere Vergleichbarkeit erreicht und damit ein Monitoring für Förderprogramme durchgeführt werden.

Auch bei der Neuausgestaltung der Grundsteuer wurden beispielsweise Daten erhoben, die in der öffentlichen Verwaltung bereits vorhanden waren. Der damit verbundene bürokratische Aufwand auf Seiten der Grundbesitzer und der Finanzverwaltung hätte durch einen einfachen Datenabgleich in einem gemeinsamen Portal verhindert werden können.

*IHK NRW ist der Zusammenschluss der 16 Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen. IHK NRW vertritt die Gesamtheit der IHKs in NRW gegenüber der Landesregierung, dem Landtag sowie den für die Kammerarbeit wichtigen Behörden und Organisationen.*