

# Exklusiv-Interview mit Jürgen Heinrich

## Leiter des AWW-Arbeitskreises 1.2 „Bürokratiekosten und Deregulierung“

*Herr Heinrich, wenn über Bürokratieabbau und Ausbau der Verwaltungseffizienz in Deutschland gesprochen wird, kommt man an der Region OstWestfalenLippe nicht vorbei. Verschiedentlich heißt es auch, dass die „Wiege des Bürokratieabbaus“ in OWL liegt, vielleicht eine ziemlich weitgehende Interpretation, wenn man bedenkt, dass schon zur Zeit des Königs Hammurabi in Mesopotamien vor 3800 Jahren erste bürokratische Verwerfungen bemängelt wurden. Was sind also die besonderen Erfahrungen beim Abbau von Bürokratie in OWL?*

**Jürgen Heinrich:** Ihr Hinweis auf Hammurabi deutet darauf hin, dass es sich beim Bürokratieabbau um ein Ewigkeitsthema handelt, ähnlich wie bei sozialer Gerechtigkeit oder Gleichheit. Übrigens: Die erste überlieferte schriftliche Klage über überbordende Bürokratie stammt aus dem Jahre 65 vor Christus aus China. Es gab Anträge in der Paulskirche über zu umfangreiche Bürokratie des Reiches, es gab in der Bundesrepublik Deutschland eine Vielzahl von Entbürokratisierungskommissionen – die erste übrigens bereits 1947, noch in der BI-Zone eingerichtet. Bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung handelt es sich um kontinuierliche Aufgaben. Das treffende Bild ist eher das des Gärtners als das des Architekten. Es geht nicht darum, ein altes Haus einer Grundrenovierung zu unterziehen, um dann Ruhe zu haben. Es geht vielmehr darum, einen großen Garten in Ordnung zu halten: Hecken schneiden, Rasen mähen, also Entbürokratisierungen, sind jedes Jahr angesagt und gelegentlich muss gerodet und gelichtet werden.

Um besser zu verstehen, welche besonderen Erfahrungen wir in

unserer Region gemacht haben, lassen Sie mich kurz beschreiben, warum wir dieses Thema angepackt haben. In OstWestfalenLippe leben in 70 Städten und Gemeinden mit 2,1 Millionen Menschen mehr als in 4 Bundesländern. Unsere Wirtschaftskraft ist größer als die von 6 Bundesländern. Unser Auftrag als regionale Marketingorganisation ist es, den Standort zu stärken. Wir sind überzeugt, dass die Qualität der öffentlichen Verwaltung ein zentraler Standortfaktor ist. Die Leistungen der Behörden – zum Beispiel rechtsichere Genehmigungen – sind eine wichtige Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen und der gesamten Region. Deshalb wurde vor mehr als 3 Jahren eine regionale Gemeinschaftsinitiative von Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Verwaltung in der Region gestartet. Wir haben uns 2 Ziele gesetzt: Wir wollen erreichen, dass künftig weniger Normen und Regeln gelten, Unternehmen mehr Luft zum Atmen haben. Zum anderen wollten wir OWL zur Region mit der besten wirtschaftsnahen Verwaltung in Deutschland entwickeln. Mit dem Abbau von Überregulierungen und einer modernen Verwaltung, die ergebnisorientiert handelt, wollen wir uns einen Vorteil im Standortwettbewerb erarbeiten.

*Was haben Sie bisher erreicht?*

**Jürgen Heinrich:** Unsere 91 Impulsvorschläge haben dazu beigetragen, dass heute auf Bundes- und Landesebene 45 Vorschriften geändert oder aufgehoben sind. Weitere konkrete Vorschläge aus OWL werden derzeit von Bund und Land auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft. Das Land Nordrhein-Westfalen hat OWL als Modellregion für Bürokratieabbau zu einem

Testgebiet gemacht, in dem experimentell erprobt wird, wie sich die Aufhebung von Vorschriften auswirkt. Auch bei den Behördenleistungen ist viel bewegt worden: Viele Verwaltungen haben ihr Genehmigungsmanagement neu strukturiert, Kooperationsvereinbarungen zwischen staatlichen und kommunalen Behörden geschlossen und Servicegarantien eingeführt. Beispiele sind Widufix im Kreis Herford, das Genehmigungsmanagement im Kreis Gütersloh, der Bürger- und Unternehmensservice im Kreis Lippe, der Minden-Lübbecker Unternehmensservice Milus und 100pro im Kreis Paderborn. Durch das Justizmodell in OWL wird die Region zum Motor in der Justizreform, neue Verfahren wie die richterliche Mediation und der Elektronische Rechtsverkehr wurden bereits erfolgreich getestet. Das regionale Einzelhandelskonzept erleichtert die Orientierung bei der Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel, unsere Bezirksregierung hat die Zuständigkeit für Planfeststellungsverfahren von Bundesfernstraßen vom Ministerium übernommen. Sie sehen, es sind nicht Einzelvorhaben, sondern es weht ein Wind der Veränderung in der Region.

Unsere Erfahrungen auf den Punkt gebracht: Es lohnt sich, viele Einzelansätze zu einer regionalen Gesamtstrategie zu verdichten. Es lohnt sich, kleine Schritte zu machen und auch Kleinigkeiten anzufassen. Oft sind es die, die Unternehmen das Leben schwer machen. Es lohnt sich, konkret Vorschläge auf den Weg zu bringen, die in einem Fachbeirat mit Vertretern von Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung beraten werden; dann ist die Chance groß, dass die wirtschaftlichen Bedürf-

nisse von Unternehmen einerseits und die gesellschaftlichen Interessen an Umwelt und Sozialstandards gut ausbalanciert sind.

Als „Wiege des Bürokratieabbaus“ hat Prof. Dr. Hill von der Verwaltungshochschule Speyer unsere Region benannt, als er auf einer Fachtagung Referenten von NordWest Consult aus Bielefeld, der Bertelsmann Stiftung aus Gütersloh und der OWL Marketing GmbH begrüßte. Hier ist tatsächlich ein „cluster“ in Sachen Bürokratieabbau entstanden.

*Die Bundesregierung hat im Rahmen ihres Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ beschlossen, Bürokratiekosten künftig nach dem niederländischen Standardkosten-Modell zu messen. Die Effektivität dieser Methode wurde im Auftrag der OstWestfalenLippe Marketing GmbH mit Unterstützung des BMWi in einer Pilotmessung in OWL erstmals in der BRD geprüft. Was wurde dort untersucht, und wie ist das Ergebnis dieser Pilotmessung in Bezug auf die tatsächlichen Einsparmöglichkeiten?*

**Jürgen Heinrich:** Einer unserer Vorschläge an den Bund aus dem Jahre 2005 bezog sich auf § 8 VOB (Verdingungsordnung für Bauleistungen). Dort wird geregelt, dass Bauunternehmen ihrem Angebot bis zu 16 Nachweise über ihre Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit beifügen müssen. Dazu zählen zum Beispiel Nachweise über die Zahlung von Steuern und Abgaben, Beiträgen zu gesetzlichen Sozialversicherungen, Beiträge an Berufsgenossenschaft oder der Nachweis der Nichteintragung im Landeskorrupsionsregister. Die Pilotmessung durch die Firma NordWest Consult aus Bielefeld wurde so durchgeführt, dass in 10 Bauunternehmen gemessen wurde, welche Zeit die Bearbeitung für die Beibringung dieser Nachweise erfordert und welches Personal dies erledigt.

Das Ergebnis war für uns überraschend: Wenn die Vergabestellen alle nach § 8 (VOB) möglichen Einzelnachweise verbindlich vorschreiben, entstünden der deutschen Bauwirtschaft mit ca. 50.000 Unternehmen pro Jahr Belastungen in Höhe von 1,6 Milliarden Euro. Berücksichtigt man allerdings die unterschiedliche und gegenwärtige Praxis in der Handhabung der Vorschrift durch die Vergabestellen, so werden pro Jahr immerhin 651 Millionen Euro Belastungen bei öffentlichen Aus-



Jürgen Heinrich

schreibungen für die Beibringung der Nachweise verursacht. Wie so oft hilft sich die Praxis und so erkennen zum Beispiel Vergabestellen auch Kopien von Bescheinigungen des Finanzamtes an, selbst wenn darauf vermerkt ist, dass diese nur im Original gilt. Es gibt jetzt auch eine Lösung zur Vereinfachung: Bauunternehmen können sich bei unabhängigen privaten Präqualifizierungsstellen für die Dauer eines Jahres bescheinigen lassen, dass sie die rechtliche Zuverlässigkeit sowie die notwendige Leistungsfähigkeit und Fachkunde haben und können dann bei ihren Angeboten auf die Präqualifizierungsstelle verweisen.

*Ein bundesweit einzigartiges Modellprojekt zur Entlastung von Unternehmen wird in OWL unter dem Stichwort „Zeitnahe Betriebsprüfung“ gerade erprobt. Worum*

*handelt es sich dabei, und welche Ergebnisse liegen bisher vor?*

**Jürgen Heinrich:** Das Finanzamt für Groß- und Konzernprüfungen Bielefeld hat seit 1996 nach und nach eine Zeitnahe Betriebsprüfung eingeführt. Konkret sieht das so aus, dass die Prüfer des Finanzamtes bereits bei der Aufstellung der Unternehmensbilanz eingebunden sind. Jahresabschluss des Unternehmens und die Steuerprüfung laufen parallel und der fertige Entwurf der Bilanz geht an das Festsetzungsfinanzamt, das dann den Steuerbescheid für endgültig erklärt. Normalerweise prüfen die Finanzämter in größeren Abständen und dann rückwirkend für mehrere Jahre. Das ist zum Teil ein unglaublich großer Aufwand, weil Ereignisse, die schon mehrere Jahre zurücklagen bis ins kleinste Detail rekapituliert werden mussten und Mitarbeiter in Keller steigen und Historienforschung betreiben mussten. Bei der Prüfung nach Jahren kann es zu einem bösen Erwachen kommen, nämlich dann, wenn sich zeigt, dass die Steuern für ein vorausgegangenes Jahr nach oben korrigiert werden müssen. Bei der Zeitnahen Prüfung dagegen, wird die Steuerlast sofort verbindlich festgestellt und aus dieser Rechtssicherheit ergibt sich Planungssicherheit, denn die finanziellen Risiken werden deutlich verringert. Sowohl die beteiligten Unternehmen als auch das Finanzamt heben hervor, dass der Umgang anders geworden ist. Man geht kooperativer miteinander um. Schwierige Sachverhalte und strittige Punkte werden im Vorfeld geklärt. Gerichtliche Auseinandersetzungen werden in der Regel vermieden. Der Modellversuch zur Zeitnahen Betriebsprüfung in OWL ist bisher bundesweit einzigartig. Das Landesfinanzministerium in Düsseldorf unterstützt die Vorgehensweise. An dem Modellversuch beteiligten sich in OstWestfalenLippe 100 Unternehmen mit zusammen 350 Betrieben.

*28 Regionen in ganz Deutschland beteiligen sich mittlerweile nach einer Ausschreibung des BMWi an Vorschlägen zum Bürokratieabbau. Wie hat sich die Zusammenarbeit der Regionen entwickelt?*

**Jürgen Heinrich:** Ich bin sehr froh darüber, dass das BMWi 2005 eine Ausschreibung deutschlandweit gemacht und Regionen eingeladen hat, sich mit jeweils 10 konkreten Vorschlägen zu beteiligen. Die Ergebnisse beim Bürokratieabbau werden besser, wenn die „top-down-Strategie“ der Bundesregierung mit der Bildung des Normenkontrollrates und der Bürokratiekostenmessung ergänzt wird, durch eine „bottom-up-Strategie“. Wenn aufgrund von noch festzulegenden Zielvorgaben die Ministerien verpflichtet sind, die Bürokratiekosten für die Wirtschaft nachprüfbar zu senken, können die Vorschläge aus den Regionen wichtige Impulse geben. Die beteiligten Regionen tauschen sich untereinander über ihre Vorschläge aus und wir sind in einem losen Diskussions- und Arbeitszusammenhang im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft. Insbesondere stimmen wir unser Vorgehen in Berlin aufeinander ab. Die Vorschläge der Regionen sind unabhängig voneinander entstanden und Schwerpunkte lassen sich nicht benennen.

*Auf das von der Bundesregierung beschlossene Programm zum Bürokratieabbau setzen Wirtschaft und Gesellschaft große Hoffnungen. Worin liegen Ihrer Meinung nach die Hauptchancen dieses Programms, Kosten zu sparen und Verwaltungseffizienz zu fördern, im Unterschied etwa zu früheren Konzepten des Bürokratieabbaus, die es ja auch schon gab?*

**Jürgen Heinrich:** Ich sehe vor allem 2 Vorteile: Das Bürokratiekostenmessverfahren macht zum einen sichtbar, welche Kosten die Informations- und Berichtspflichten in den Rechtsvorschriften aus-

lösen. Wenn die Kosten einer Regelung sichtbar sind, dann wird die Diskussion um die Notwendigkeit einer solchen Regelung anders geführt werden. Es geht nicht mehr nur darum, ob eine solche Regelung sinnvoll ist, sondern auch darum, ob man die dadurch verursachten Kosten tatsächlich auch der Wirtschaft aufbürden will oder ob der Regelungszweck nicht auch effizienter erreicht werden kann. Das Parlament und die politische Führung der Regierung haben darüber hinaus damit ein zusätzliches Instrument, mit dem überwacht werden kann, ob die einzelnen Ministerien bei den von ihnen zu verantwortenden Gesetzen und Rechtsvorschriften die noch festzulegende Zielvorgabe erfüllen. Ich persönlich glaube, dass damit neuer Schwung in die Bürokratieabbaudebatte kommt und die Chance zu einem qualitativen Sprung eröffnet wird.

*Welche Bedeutung hat Ihrer Meinung nach – im Zusammenhang mit den jetzt praktischen und aktuellen Schritten beim Bürokratieabbau – die Debatte zur Zukunft des Staates im 21. Jahrhundert? Braucht die Gesellschaft einen Kultur- und Wertewandel als weitere Voraussetzung des Bürokratieabbauprozesses?*

**Jürgen Heinrich:** Ich stimme mit dem Politikwissenschaftler Werner Jann aus Potsdam darin überein, dass es auch eine kulturelle Erklärung dafür gibt, dass wir Deutschen uns so schwer darin tun, Überregulierungen abzubauen. Wir können ganz schlecht mit Unsicherheit umgehen. Das zeigen international vergleichende Studien. Wir versuchen die allgegenwärtige Unsicherheit der Welt durch viele detaillierte Regeln, möglichst klare Anweisungen und direkte und strikte Kontrollen einzufangen. Damit zusammenhängt unser Hang zur Einzelfallgerechtigkeit. Wir sind stolz darauf, dass jegliche Entscheidungen der Verwaltung vor Verwaltungsgerichten an-

gefochten werden. Das ist eine große Errungenschaft, aber diese extrem ausgefeilte Rechtsstaatlichkeit hat auch ihren Preis. Es ist erforderlich, in der Diskussion mindestens 3 Ebenen zu unterschreiten. Die eine ist „zuviel Staat“, das ist die Aufgabenebene. Die zweite ist „zu viele und/oder bessere Vorschriften“, das ist die Regulierungsebene. Und die dritte ist „bessere Verwaltung“, das ist die Durchführungs- und Organisationsebene. Professor Jann hat als Charakteristik für einen „neuen Staat“ u. a. benannt: Er bleibt ein Rechtsstaat. Seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind aber nicht Bürokraten und Rechtsexperten im klassischen Sinn, sondern ergebnisorientiert und haben eine starke Schlagseite in Richtung Leistungsfähigkeit und Kundenorientierung. Es existiert ein selbstbewusster öffentlicher Dienst mit eigenen Merkmalen. Aber Neutralität und Legalität werden ergänzt durch den Einsatz für identifizierbare Ziele und Ergebnisse, durch eine neue professionelle Kultur von Qualität und Service. Die Funktionsweise und Interaktion zwischen Bürgern und Bürokraten wird nicht mehr nur durch Faktoren wie Distanz und Gleichheit vor dem Gesetz und rechtmäßige Verfahren bestimmt, sondern auch durch einen externen Fokus auf kundenspezifische Maßnahmen und Ergebnisse. Die ex-ante Betrachtung von Verwaltungshandeln, bei der die Legalität von Entscheidungen durch Verwaltungsverfahren garantiert werden soll, wird ergänzt um eine ex-post Ergebnisorientierung. Legitimität basiert nicht mehr nur auf Legalität, sondern viel stärker auf Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität.

Ich bin nicht ganz sicher, wie weit wir auf diesem Weg schon vorangekommen sind, aber es gibt eine Dynamik und zur Resignation ist kein Anlass.

*Das Interview führte Jürgen Klocke*